

SUMÁRIO

1. Em processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras, as provas suscetíveis de valoração pelo tribunal são apenas as que foram admitidas até ao encerramento da audiência de julgamento sendo inadmissível a integração no julgamento de prova documental que não foi junta no concreto processo, ainda que constem de sistemas informáticos de gestão documental do Tribunal de Contas.
2. O julgamento em matéria de direito é delimitado pela causa de pedir e pelo pedido da ação instaurada pelo Ministério Público estando o Tribunal proibido de apreciar eventuais responsabilidades subjetivas de agentes que não foram demandados, nem dimensões com hipotética relevância delitual financeira (sancionatória ou reintegratória) que não integram o objeto processual recortado pelo demandante.
3. A solução normativa do atual Direito Português em matéria de formas de realização típica de infrações penais e financeiras tem na base uma dogmática que reconhece a diversidade estrutural entre ação e omissão repercutida em múltiplas dimensões epistemológico-jurídicas, nomeadamente, conexas com a teoria geral da infração.
4. A publicitação de contratos públicos no Portal Base imposta pelo artigo 127.º do Código dos Contratos Públicos constitui uma etapa posterior à formação do contrato.
5. Na categoria de ilícitos de comissão de um resultado por omissão a punibilidade depende de se comprovar que sobre o concreto agente recaía um dever jurídico que pessoalmente o obrigava a evitar um resultado por força das suas responsabilidades de ação em determinada(s) etapa(s) do processo causal.
6. O Demandado enquanto titular de órgão autárquico não preencheu a forma vinculada exigida pela legislação aplicável a autarcas em matéria de infrações financeiras sancionatórias atento o complexo normativo constituído pelos artigos 61.º, n.º 2, 65.º, n.º 1, alínea *b*), e 67.º, n.ºs 3 e 4, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e 80.º-A, n.ºs 1 e 2, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais.

I. RELATÓRIO

- 1 O Ministério Público (MP) apresentou perante a 3.^a Secção do Tribunal de Contas (TdC) requerimento inicial (RI) visando «o julgamento em processo de responsabilidade financeira sancionatória» de AA.
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de processo de auditoria de responsabilidade financeira desenvolvido pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF).
- 3 No articulado, o MP defendeu que o RI «deve ser julgado procedente por provado e em consequência: a) Ser o demandado AA condenado pela prática de uma infração financeira sancionatória, sob a forma negligente, p. e p. pelo artigo 65.º n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOP-TC; b) Ser o demandado AA condenado no pagamento de uma multa de 25 UC (25 x 102,00 €) a que corresponde o montante de 2.550,00 €».
- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
 - 4.1 O Demandado apresentou contestação com alegação articulada que conclui nos seguintes termos: «deve o demandado ser absolvido da infração que lhe foi imputada e, subsidiariamente, dispensado do pagamento da multa».
 - 4.2 Notificado da contestação do Demandado, o Demandante não se pronunciou nem apresentou nenhum requerimento, nomeadamente, não pediu a junção de quaisquer documentos ao abrigo da última parte do n.º 6 do artigo 552.º do CPC¹ (*ex vi* artigo 80.º da LOPTC).
 - 4.3 Realizou-se audiência com produção de prova pessoal promovida pelo Demandado (declarações de parte e depoimento de três testemunhas arroladas pelo Demandado).

¹ Na redação fixada pelo Decreto-Lei n.º 97/2019, de 26-07-2019.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 FACTOS PROVADOS

- 5 Tendo por referência as alegações das partes, os respetivos ónus de alegação e a factualidade com relevância para a causa (infra §§ 11 a 21), julgam-se provados os factos que se passam a indicar.
 - 5.1 A IGF realizou uma ação de controlo, na área da contratação pública, ao Município de Santa Marta de Penaguião (MSMP), a qual teve início em 19.02.2019, tendo ao processo que sustentou tal ação sido atribuído o número 2019/255/B3/135.
 - 5.2 No termo dessa ação foi elaborada a Informação n.º 2019/727, expedida para a Secretária de Estado do Orçamento, a qual, em despacho de 23.11.2021, emitiu parecer favorável, sendo que, na sequência do envio de tais documentos ao Secretário de Estado da Descentralização e Administração Local (SE-SEDAL) este, em despacho de 30.01.2022, homologou a dita informação.
 - 5.3 A Informação referida e respetivos anexos foram enviados à 2.ª Secção do TdC.
 - 5.4 O Demandado, enquanto Presidente da Câmara Municipal de Santa Marta de Penaguião (CMSMP), subscreveu proposta, em 29.05.2015, que, em síntese, tinha como objeto i) obter deliberação que considerasse uma prestação de serviços na modalidade de contrato de avença, identificada em tal proposta, execução de trabalho não subordinado, para a qual se revelava inconveniente o recurso a qualquer modalidade de vínculo de emprego público e ii) a emissão de parecer prévio favorável relativamente à celebração do dito contrato de prestação de serviços nos termos da proposta ao executivo da CMSMP.
 - 5.5 Essa proposta foi levada à reunião do executivo da CMSMP de 02.06.2015.
 - 5.6 O executivo deliberou aprovar, por unanimidade, o proposto, conforme se observa da ata n.º 12, de 2 de junho de 2015.
 - 5.7 Na última folha da proposta foi colocado um carimbo intitulado "DELIBERAÇÃO" com referência a "DATA:" e a "Acta n.º", e ainda a "Em _/_/_-" e a "Chefe da Divisão Administrativa e Financeira".
 - 5.8 Depois de ter sido colocado esse carimbo, na referência DATA foi manuscrito 2/6/2015, na referência Acta n.º foi manuscrito 12/2015 e foi também manuscrito, no espaço e fora do espaço do carimbo, o seguinte texto: "Aprovar, por unanimidade. 1- Considerar a

prestação de serviços em apreço, na modalidade de contrato de avença, execução de trabalho não subordinado, para o qual se revela inconveniente o recurso a qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público. 2- Emitir parecer prévio favorável relativamente à celebração do contrato de prestação de serviço nos termos da proposta", sendo que o chefe da Divisão Administrativa, Financeira e de Recursos Humanos (DAFRH) após a sua assinatura/rubrica por debaixo da parte do carimbo que fazia referência a Chefe da Divisão Administrativa e Financeira.

- 5.9 Em 15 de junho de 2015, o cidadão BB vem propor ao Demandado, enquanto Presidente da CMSMP, o valor mensal de 995,09 €, acrescido de IVA, para prestação de serviço na área da ação social.
- 5.10 Em 16.06.2015, a Coordenadora Técnica da CMSMP apresentou a informação n.º 703 — que elaborou — ao Presidente da CMSMP, ora Demandado, onde sugeria que este autorizasse a prestação de serviço pelo período de 1 ano, prorrogável por iguais períodos, até ao limite de 3 anos, ao cidadão BB, pelo valor mensal de 995,09 €, acrescido de IVA, para prestação de serviço na área da ação social.
- 5.11 O Presidente da CMSMP, em 17.06.2015, proferiu despacho nos seguintes termos: "Autorizado nos termos propostos".
- 5.12 BB apresentou o "Documento Comprovativo da Declaração de Início/Reinício de Atividade" da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), no qual se evidencia que BB declarou a data do início da atividade em 25.06.2015 e apresentou essa declaração em 24.06.2015, nos Serviços de Finanças de Santa Marta de Penaguião.
- 5.13 Apresentou também declaração emitida pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, de 22.06.2015, e certidão emitida pelos Serviços de Finanças de Santa Marta de Penaguião, em 16.06.2015, comprovativas de possuir a sua situação regularizada perante aquelas instituições.
- 5.14 Em 25.06.2015 é celebrado o contrato n.º 25/2015 de prestação de serviços na modalidade de avença — área da ação social, entre o Município de Santa Marta de Penaguião, representado pelo Demandado como Presidente da CMSMP, e BB.
- 5.15 Em tal contrato é referido "[que] por despacho de dezassete de junho corrente, foi adjudicado ao segundo outorgante a prestação de serviço na modalidade de avença na "ÁREA DA AÇÃO SOCIAL", em conformidade com a proposta apresentada (...)" e ainda

o que consta do ponto 11.º supra, no tocante à duração do contrato e ao valor a pagar pelos serviços a prestar.

- 5.16 O Técnico-Superior na Câmara Municipal de Santa Marta de Penaguião, CC, presta uma informação, em 21.06.2016, no sentido de que, por se verificarem todos os requisitos para a renovação do contrato de prestação de serviços na modalidade de avença — área da ação social, celebrado entre o Município de Santa Marta de Penaguião, representado pelo Presidente da CMSMP e BB, se torna obrigatório, legalmente, para tal que seja emitido parecer prévio favorável a essa renovação pelo Presidente da CMSMP.
- 5.17 Em 21.06.2016 foi emitido parecer pelo chefe da DAFRH do seguinte teor: "Concordo. A presente informação encontra-se de acordo com a legislação vigente sobre a matéria".
- 5.18 Na mesma data, 21.06.2016, o Demandado, enquanto Presidente da CMSMP, profere despacho no sentido da emissão de parecer favorável à renovação do contrato de prestação de serviços na modalidade de avença — área da ação social, celebrado entre o Município de Santa Marta de Penaguião, representado pelo Presidente da CMSMP e BB.
- 5.19 O Demandado, enquanto Presidente da CMSMP, subscreveu proposta, em 11.06.2017, que, em síntese, tinha como objeto: i) obter deliberação que considerasse uma prestação de serviços na modalidade de contrato de avença, identificada em tal proposta, execução de trabalho não subordinado, para a qual se revelava inconveniente o recurso a qualquer modalidade de vínculo de emprego público e ii) a autorização prévia favorável relativamente à renovação do dito contrato de prestação de serviços na modalidade de contrato de avença, pelo prazo de um ano, com BB, nos termos da proposta, ao executivo da CMSMP.
- 5.20 Essa proposta foi levada à reunião do executivo da CMSMP de 16.05.2017.
- 5.21 O executivo deliberou aprovar, por unanimidade, o proposto, conforme se observa da ata n.º 11, de 16 de maio de 2017.
- 5.22 No verso da última folha da proposta foi colocado um carimbo intitulado "DELIBERAÇÃO" com referência a "DATA:" e a "Acta n.º", e ainda a "Em ___/___/___" e a "Chefe da Divisão Administrativa e Financeira".
- 5.23 Depois de ter sido colocado esse carimbo, na referência DATA foi manuscrito 16/5/2017, na referência Acta n.º foi manuscrito 11/2017 e foi também manuscrito, no espaço do carimbo, o seguinte texto: "De acordo com deliberação anexa", sendo que o chefe da

DAFRH após a sua assinatura/rubrica por debaixo da parte do carimbo que fazia referência a Chefe da Divisão Administrativa e Financeira.

- 5.24 O contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, celebrado, em 25.06.2015, entre o Município de SMP, representado pelo respetivo Presidente e BB, foi, por acordo de ambos, revogado, em 07.06.2018.
- 5.25 O contrato de prestação de serviços foi, mediante as duas prorrogações referidas, mantido em execução até 07.06.2018.
- 5.26 O contrato e as renovações do mesmo, nunca foram publicitados no Portal BASE.
- 5.27 O contrato foi publicitado no site da autarquia.
- 5.28 O Demandado, enquanto Presidente da CMSMP autorizou o pagamento ao cidadão BB, através de ordens de pagamento (OP), tendo dezassete (17) sido emitidas entre 27.07.2015 e 28.12.2016, dezasseis (16) entre 27.01.2017 e 28.05.2017 e a última em 12.06.2018 sendo todas elas relativas às prestações realizadas ao abrigo do dito contrato e das renovações e prorrogações do mesmo.
- 5.29 No período de 27.07.2015 a 28.12.2016, cada uma das 17 OP autorizadas pelo Demandado foi no montante de 995,09 €, no período de 27.01.2017 a 28.05.2017, cada uma das 16 OP autorizadas pelo Demandado OP foi no montante de 1.223,96 € e em 12.06.2018 a OP autorizada pelo Demandado OP foi no montante de 489,59 €.
- 5.30 Pelo que, o Demandado, ao longo do período de 27.07.2015 a 12.06.2018 autorizou pagamentos relacionados com o dito contrato de avença.
- 5.31 Ao proceder da forma descrita, o Demandado agiu de forma livre, voluntária e consciente.
- 5.32 O Demandado na gestão da autarquia confia nos serviços da CMSMP, designadamente no chefe do DAFRH e no técnico jurista funcionário da Câmara.
- 5.33 A formação académica do Demandado não é na área do direito.
- 5.34 A orientação, incluindo ordens e diretivas específicas sobre atos concretos carecidos de publicitação e a forma que a mesma devia revestir, bem como a respetiva supervisão no âmbito da CMSMP eram à data dos factos acima descritos assumidas pela DAFRH, designadamente, na parte relativa ao cumprimento das publicações obrigatoriamente impostas por lei.

- 5.35 O Demandado ao autorizar os pagamentos referidos nos §§ 5.29 e 5.30 confiou que os serviços do município tinham cumprido a legalidade quanto às exigências de publicitação dos atos por ele praticados atentas, nomeadamente, as informações prestadas pelo Chefe da DAFRH da CMSMP.
- 5.36 O Demandado não previu que ocorresse uma falha dos serviços quanto a publicações legalmente obrigatórias de contratos de prestação de serviços e as respetivas especificidades não eram conhecidas pelo Demandado.
- 5.37 O Demandado não tinha sido alertado pelos serviços da CMSMP sobre a falta de uma obrigatória publicação no Portal Base antes de receber o resultado da auditoria da IGF e as informações recebidas dos serviços da autarquia para efeitos de assinatura de OP relativas a contrapartidas por prestações do contrato eram conclusivas no sentido da legalidade dos pagamentos.
- 5.38 O Demandado quando teve notícia da falta de uma publicação obrigatória no Portal Base dos Contratos Públicos, providenciou pela cessação do contrato de prestação de serviços outorgado com BB a qual veio a ocorrer nos termos referidos no § 5.24.
- 5.39 As prestações realizadas na vigência do contrato de avença com BB deram origem a pagamentos precedidos de OP que, após as pertinentes elaborações e verificações dos serviços da autarquia, maioritariamente foram autorizadas pelo Demandado, mas também houve casos de OP que foram autorizadas pela então Vice-Presidente da CMSMP que ao assinar as mesmas, tal como o Demandado, confiou nas emissões e verificações levadas a cabo pelos serviços da autarquia.
- 5.40 Não existem recomendações ou censuras anteriores por parte do TdC em relação ao Demandado.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 6 Tendo por referência a factualidade articulada com relevância para a causa, para além das alegações factuais incompatíveis com matéria julgada provada na parte II.1 e de temas que não apresentavam relevância para o julgamento da causa, não se consideram provados os factos que se passam a indicar.
- 6.1 O Demandado ao proceder da forma descrita agiu de forma deliberada indireta e desprezando o que era imposto legalmente.

- 6.2 O Demandado atuou de modo desatento e descuidado, e com omissão da prudência e diligência a que estava obrigado e de que era capaz.
- 6.3 Algumas das OP mencionadas nos §§ 5.28, 5.29, 5.37 e 5.39 tenham sido assinadas pelo Demandado sem que estivessem previamente preenchidas e verificadas pelos responsáveis dos serviços com esse encargo no âmbito da CMSMP.
- 6.4 O Demandado tenha assinado a autorização de alguma OP sem a prévia informação dos serviços da CMSMP no sentido da respetiva legalidade.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 7 O julgamento sobre a matéria de facto suportou-se em factos admitidos por todos os sujeitos processuais e na valoração de provas pré-constituídas admitidas no processo jurisdicional (que acompanharam o requerimento inicial do MP) tendo presente o quadro normativo conformador da repartição de funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 11 a 21), as regras e princípios de Direito Probatório, impondo-se destacar que:
 - 7.1 A autonomia entre o procedimento de auditoria e o processo de efetivação de responsabilidades (o qual apenas nasce com a propositura da ação) também abrange as provas da ação sujeitas ao específico procedimento probatório no âmbito do processo jurisdicional assegurando o pleno contraditório e a efetividade do direito à prova dos demandados, daí que o demandante esteja sujeito à específica obrigação de apresentar as concretas provas que sustentam a ação por si interposta (artigo 90.º/3 da LOPTC).
 - 7.2 A valoração da prova pelo tribunal apenas pode ter por objeto provas adquiridas até ao encerramento da discussão em audiência, atento, nomeadamente, o estabelecido no artigo 425.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, sendo esse o quadro em que opera o princípio da aquisição processual reconhecido no artigo 413.º do CPC como instrumental do princípio da verdade material (*infra* §§ 19 e 20).
 - 7.3 Não foi suscitado qualquer incidente de falsidade quanto às provas pré-constituídas admitidas no processo (cf., ainda, § 19.2).
 - 7.4 O julgamento sobre a matéria de facto compreendeu uma apreciação global da prova dos temas relevantes, em conjugação com uma análise atomizada de cada específico facto controvertido atenta, ainda, a decomposição de pontos de facto específicos em conexão com os elementos de prova determinantes para o julgamento do tribunal sobre factos provados (§ 8) e não provados (§ 9).

7.5 Atendeu-se no julgamento dos factos provados e não provados que os elementos probatórios foram congruentes entre si e as *regras da experiência* (designadamente sobre o funcionamento de autarquias locais com a dimensão e modelo do MSMP) e a prova documental não foi posta em causa pela prova pessoal produzida.

7.6 Em termos de provas pessoais admissíveis e admitidas importa destacar o seguinte:

a) O Demandado depôs de forma relevante e credível sobre as condições de exercício do respetivo cargo e, ainda, a realidade dos serviços municipais e foi transparente sobre os seus conhecimentos em matéria de contratação pública.

b) Relativamente aos depoimentos de testemunhas indicadas pelo Demandado ressalta o seguinte:

(i) DD, funcionária da CMSMP, prestou depoimento credível sobre as orientações do Demandado, as práticas em termos de publicitação de contratos na CMSMP e a direção dessa atividade assumida à data dos factos pelo então Chefe da DAFRH.

(ii) CC que exerce as funções de Chefe de Unidade de contratação pública desde outubro de 2022 na CMSMP, é economista de formação e era técnico superior na autarquia à data dos factos também depôs sobre o funcionamento dos serviços, procedimentos adotados e as preocupações expressas pelo Demandado sobre o cumprimento da lei.

(iii) EE, vereadora da CMSMP desde 2001 sendo atualmente Vice-Presidente da CMSMP, também depôs com conhecimento sobre os procedimentos internos na CMSMP, assumiu solidariedade com o «seu» Presidente que naturalmente tem de ser atendida em sede de valoração, mas reconheceu que o problema de falta de publicação no Portal Base também ocorreu relativamente a atos por si praticados por força da confiança que a mesma tinha nos serviços a quem a tarefa de ordenar e verificar as publicitações legalmente obrigatórias estava atribuída e em particular sobre o facto constante do § 5.39.

(iv) As três testemunhas, apesar da sua proximidade e conexão funcional com o Presidente da CMSMP, depuseram de forma credível em particular sobre as genéricas preocupações do Demandado quanto ao cumprimento da legalidade no exercício de funções, conhecimento no meio social do município sobre os contratos celebrados por via da publicitação pela autarquia, repartição de tarefas no âmbito da autarquia quanto à direção e supervisão da publicitação de contratos e, ainda, imediatas providências assumidas pelo Demandado após o

conhecimento do problema de falta de publicação no Portal Base (contributos probatórios que, sem colidirem com a prova documental, incidem sobre vertentes relativamente às quais constituem as fontes dos únicos elementos relevantes para efeitos de juízos inferenciais sobre os §§ 5.32, 5.34, 5.36 e 5.38).

8 Quanto à matéria de facto provada:

8.1 Os factos constantes dos §§ 5.1 a 5.30 correspondem a factos alegados no RI e foram expressamente aceites pelo Demandado como verdadeiros, resultando, ainda, de inferências a partir de prova documental junta, embora as provas juntas e produzidas, bem como factos instrumentais julgados provados impusessem algumas pequenas retificações e reformulações por confronto com o que foi alegado no RI, em particular:

a) No § 5.30 a menção do RI de que o Demandado «realizou» os pagamentos caso significasse que ele próprio assumiu quaisquer tarefas além da assinatura da autorização não tem suporte na prova dos autos e apresenta-se pouco verosímil em face das regras da experiência e da listagem junta como prova que apenas permite a inferência de que o Demandado assinou autorização em OP.

b) A afirmação do RI de que o Demandado autorizou «os pagamentos relacionados com o contrato» foi reformulada no sentido de tornar claro que ele não autorizou todos os pagamentos, em face da listagem de OP junta como prova e do facto instrumental julgado sob o § 5.39.

8.2 Relativamente ao enunciado constante do § 5.31 integrante de parte da alegação do artigo 32 do RI:

a) O juízo foi suportado nas provas documentais dos atos e corroborado pelos depoimentos do Demandado e testemunhos das pessoas que com ele trabalharam.

b) Atendeu-se, ainda, às regras e princípios de Direito Probatório e à conjugação dos vários elementos probatórios entre si e com as *regras da experiência* (designadamente sobre o funcionamento de câmaras municipais) para a partir das provas juntas e produzidas, se formarem inferências sobre a condição mental e aptidão cognitiva do Demandado e a conclusão no sentido de que não existe motivo para considerar que a sua liberdade, autonomia de vontade ou consciência no exercício das funções autárquicas se encontrassem de alguma forma afetadas ou toldadas.

8.3 Os factos constantes dos §§ 5.32 a 5.38 e 5.40 correspondem a factos alegados pelo Demandado, objeto de reformulação por via eliminação de considerações valorativas

insuscetíveis de prova e acréscimo de factos instrumentais conexos, sendo congruentes intrinsecamente (entre si) e extrinsecamente com a prova documental e, fundamentalmente, pessoal (acima referida), tendo o juízo sido suportado na apreciação dessas provas à luz das regras da experiência e da lógica.

- 8.4 Os factos constantes dos §§ 5.34, 5.35, 5.37 e 5.39 resultam de inferências suportadas na prova pessoal (que compreendeu vários depoimentos sobre as etapas em sede de publicitação de contratos e as tarefas levadas a cabo nesse domínio) em coerência com o resultado de prova documental junta pelo Demandante, nomeadamente, a listagem sobre OP (de fls. 36 e 37) e presunções sobre o cumprimento dos procedimentos burocráticos devidos que não foram colocados em causa na alegação do Demandante, atenta a prova pessoal e a ausência de qualquer prova documental em sentido contrário e, ainda o ónus de alegação do Demandante — cf. artigos 342.º, 349.º e 351.º do Código Civil (CC).
- 9 Relativamente à matéria de facto não provada, tendo presente a apreciação acima empreendida, nomeadamente supra no § 7, importa ainda atender ao ónus da prova dos factos constitutivos do direito alegado (artigos 342.º, n.ºs 1 e 3, 343.º, n.ºs 1 e 3, do CC) e dos factos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito invocado (artigos 342.º, n.º 2, e 343.º, n.ºs 2 e 3, do CC):
- 9.1 Apreciada criticamente toda a prova constatou-se ausência de prova que permita inferências sustentadas sobre as duas proposições constantes dos §§ 6.1 e 6.2 na parte em que se reportam a factos suscetíveis de serem objeto de prova.
- 9.2 Foi, ainda, valorada prova pessoal em sentido contrário ao teor das referidas asserções.
- 9.3 Não se provou qualquer falta de cuidado devido por parte do Demandado nas suas ações reportadas na factualidade objeto do julgamento, nem vícios nos seus processos mentais.
- 9.4 O desconhecimento pelo Demandado de toda a amplitude do dever legal de publicação no Portal Base constitui circunstância suscetível de ser relevada em sede de julgamento de direito nomeadamente em termos de valoração de eventual responsabilidade por faltas e omissões.
- 9.5 O Demandado orientava os serviços no sentido de agirem com rigor e a prova produzida é insuscetível de legitimar um juízo sobre um qualquer «menosprezo» (de acordo com a palavra no RI) pelo valor de legalidade, na medida em que o «menosprezo» constitui um conceito que envolve uma componente volitiva que está para além do desconhecimento sobre determinados preceitos legais.

- 9.6 As proposições constantes dos §§ 6.3 e 6.4 reportam-se a factos complementares dos que integram a causa de pedir da ação do MP que não foram provados tendo presente o debate e a produção da prova, a factualidade provada e a análise da prova documental junta pelo Demandante até ao encerramento da audiência (que, nomeadamente, optou por não juntar nenhuma OP, mas apenas uma listagem).
- 9.7 Relativamente aos mencionados factos complementares da causa de pedir impõe-se reafirmar a valoração assumida no § 9 da Sentença n.º 11/2023-03.MAI-3.ªS que o conceito de «ausência de prova» tem por referência um juízo sobre a prova concretamente admitida no processo e o entendimento de que está vedado ao Tribunal, depois do encerramento da audiência (supra § 7.2), integrar no seu julgamento prova documental que não foi junta no concreto processo, ainda que se encontre em sistemas informáticos de gestão documental do TdC.
- 9.8 Com efeito, o processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras é regulado pelo estabelecido nos artigos 89.º e seguintes da LOPTC e supletivamente pelas normas do CPC, sendo tramitado em suporte papel e esse regime conforma a concretização da repartição de ónus e funções dos sujeitos processuais ao longo da marcha processual, repercutindo-se nos atos obrigatórios (*v.g.* o RI e a apresentação de provas documentais por demandante, decisão do juiz sobre a citação e respetiva execução pela secretaria) e nos atos facultativos (como a contestação incluindo a impugnação e apresentação de provas documentais) que precedem a audiência de julgamento.
- 9.9 A tramitação em papel implica que demandante e demandados tenham a obrigação de apresentar em suportes materiais os respetivos articulados e provas documentais escritas, bem como os respetivos duplicados e cópias (artigo 148.º, n.ºs 1, 2 e 3 do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC).
- 9.10 No plano do Direito Probatório Formal, a iniciativa das partes quanto à prova documental envolve uma específica responsabilização na seleção expressa de concretos meios de prova juntos e/ou requeridos devendo ser assegurado o contraditório antes da respetiva admissão, assunção e valoração pelo tribunal.
- 9.11 As disposições dos artigos 90.º, n.º 3, da LOPTC e dos artigos 148.º, n.ºs 1, 2 e 3 e 423.º, n.º 1, do CPC determinam que o Demandante tem o dever de junção em suportes materiais do articulado e de toda a prova documental apresentada.

9.12 Desta forma, impõe-se reafirmar o entendimento também adotado na Sentença n.º 11/2023-03.MAI-3.ªS no sentido de que o Tribunal apenas pode aceder a provas documentais que tenham sido admitidas no concreto processo jurisdicional, necessariamente sob um determinado suporte material pois o processo de efetivação de responsabilidades financeiras não é tramitado em nenhuma plataforma eletrónica e o acesso a informação constante de bases digitais exige o respeito do princípio do contraditório (cf. infra §§ 19 e 20), bem como da igualdade de armas entre as partes processuais, sob pena de violação dos direitos subjetivos protegidos pelos valores do processo leal e justo consagrados no artigo 20.º da CRP.

II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.4.1 Sistematização da análise jurídica

- 10 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas em duas partes:
 - 10.1 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto;
 - 10.2 A responsabilidade financeira sancionatória imputada pelo Demandante por alegado preenchimento de uma infração financeira sancionatória na forma continuada.

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

- 11 O processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras inicia-se com uma ação intentada por um Demandante (em regra o MP, no exercício de uma competência legal própria) na sequência de procedimentos não jurisdicionais prévios (ao abrigo do complexo normativo constituído pelos artigos 12.º, n.º 2, al. *b*), 29.º, n.º 6, 57.º, n.ºs 1 e 2, 58.º, n.º 3, e 89.º, n.º 1, al. *a*), da LOPTC).
- 12 Os procedimentos de recolha de indícios em sede de auditoria ou de diligências complementares do MP são distintos do processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras.
- 13 Os factos que constituem o objeto da ação são introduzidos pelo MP em face de um juízo próprio sobre a respetiva indiciação e articulação quanto aos pressupostos e fundamentos da ação.

- 14 O ónus de alegação dos factos essenciais constitutivos da eventual responsabilidade recai exclusivamente sobre o requerente da ação, não sendo partilhado com o organismo que desenvolveu a auditoria, o tribunal de julgamento ou o(s) demandado(s) — cf. artigo 91.º, n.º 1, al. b), da LOPTC conjugado com o disposto nos artigos 5.º, n.º 1, e 552.º, n.º 1, al. d), do CPC e o artigo 342.º, n.ºs 1 e 3, do CC.
- 15 O objeto do processo é recortado pelo demandante por referência à causa de pedir e pedido do concreto RI (sobre a delimitação do objeto para efeitos de litispendência e caso julgado na relação com processos de outras jurisdições, cf. Acórdão n.º 23/2022-27.JUN-3ªS/PL).
- 16 No processo de efetivação de responsabilidades financeiras vigora, ainda, o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal, no sentido da vinculação do tribunal ao *teto* do(s) pedido(s) do demandante, na medida em que o RI deve compreender o pedido sobre os «montantes que o Demandado deve ser condenado a repor, bem como o montante concreto da multa a aplicar» (artigo 91.º, n.º 1, al. c), da LOPTC) desde que a Lei n.º 20/2015, de 9 de março, revogou a versão originária do n.º 1 do artigo 94.º da LOPTC (que estabelecia que «o juiz não está vinculado ao montante indicado no requerimento, podendo condenar em maior ou menor quantia»),.
- 17 Pelo que, a apreciação do Tribunal é teleologicamente delimitada pela competência de julgamento sobre a procedência de uma ação tendo por referência os pressupostos de facto e de direito da demanda a sua obrigação de concluir por uma solução que, em abstrato, se pode situar no espaço existente entre a total procedência e a completa improcedência.
- 18 A dimensão jurisdicional entrelaça-se com a reserva constitucional do TdC estabelecida no artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da Constituição da República Portuguesa (CRP) e a competência legal exclusiva da 3.ª Secção do TdC que no exercício das suas competências jurisdicionais é independente de todos os órgãos do TdC ou de outras entidades que levam a cabo procedimentos de auditoria prévios à ação jurisdicional (sobre condições da constitucionalidade do processo, cf. §§ 66 a 72 da Sentença n.º 23/2022-07.OUT-3.ªS, da 3.ª Secção do TdC).
- 19 Contexto em que o procedimento probatório envolve três dimensões:
 - 19.1 Admissibilidade da prova definida por normas abstratas.
 - 19.2 Aquisição da prova (suscetível de ser subdividida em duas etapas, a admissão e a subsequente assunção) que tem de se operar à luz dos valores nucleares do contraditório, tutela jurisdicional efetiva e lealdade processual.

- 19.3 Valoração da prova que tem por base as provas adquiridas até ao encerramento da audiência e se concretiza na fixação motivada dos enunciados sobre factos provados e não provados (cf. supra §§ 5 a 9).
- 20 Plano em que o contraditório *sobre a prova* apresenta vários corolários, nomeadamente:
- 20.1 As provas suscetíveis de valoração pelo tribunal são apenas as admitidas no procedimento de aquisição probatória do processo jurisdicional até ao encerramento da audiência (artigo 425.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC), pelo que não estão incluídas eventuais provas pré-constituídas constantes de procedimentos de auditoria ou administrativo próprio do MP que não tenham sido objeto de prévia aquisição contraditória no processo jurisdicional;
- 20.2 O Tribunal ao valorar as provas (§ 19.3) atende ao princípio da aquisição processual, reconhecido no artigo 413.º do CPC como instrumental do princípio da verdade material, mas tem de se limitar aos conhecimentos atendíveis, no plano abstrato (§ 19.1) e concreto, (§ 19.2), fixando os factos provados (supra § 5) que serão atendidos na interpretação e aplicação do Direito ao objeto do processo.
- 21 Nos limites do objeto do processo, «o juiz não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito» (artigo 5.º, n.º 3, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC), cuja motivação no caso *sub judice* será empreendida de seguida.

II.4.3 A imputação de responsabilidade financeira sancionatória e o pedido de condenação em multa

II.4.3.1 Eventual responsabilidade por infração financeira sancionatória continuada prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC imputada pelo Demandante ao Demandado

- 22 O presente julgamento em matéria de direito é delimitado pela causa de pedir e pelo pedido da ação instaurada pelo MP (supra §§ 15 a 17) e, nessa medida, o Tribunal está proibido de apreciar eventuais responsabilidades subjetivas de agentes que além do Demandado intervieram nos procedimentos, nem dimensões com hipotética relevância delitual financeira (sancionatória ou reintegratória) que não integrem o objeto processual recortado pelo Demandante (por exemplo, decorrentes de eventual inadmissibilidade do contrato de avença e/ou vícios no procedimento de formação desse contrato, pois, como se destacará à frente, a publicitação do contrato constitui uma etapa superveniente à formação do contrato, cf. infra §§ 31 a 33).
- 23 A imputação do Demandante estribou-se na alegação factual e na argumentação jurídica que, no essencial, constam dos artigos 31 (última parte), 34 e 35 do RI:

«[Cabia ao Demandado] ter atuado no sentido de se assegurar da publicitação do contrato antes de autorizar e de realizar os referidos pagamentos, o que não fez.

[O Demandado atuou] descuidando as mais elementares regras financeiras, como a necessidade de publicitação (artigo 127.º, n.º 1, do CCP e alínea j), do artigo 8.º da Portaria n.º 57/2018, de 26.02) do contrato de avença para assegurar a condição de eficácia de tal contrato, designadamente para efeito de pagamento (vd. n.º 3 do citado preceito legal), e as normas jurídicas referidas que foram violadas, que conhecia, tinha obrigação de observar e podia e devia ter adotado de modo a evitar um resultado — o desprestígio das formalidades próprias e essenciais do ato de publicitação, a violação do princípio da transparência e a eventual privação de pagamentos devidos a cocontratante — que podia e devia prever.

O Demandado, através das várias ações — descritas nos artigos 29.º e 30.º supra — repetiu, ao longo dos anos de 2015 a 2018, o preenchimento da mesma infração financeira sancionatória, usando de um procedimento uniforme, e que se aproveitou de um condicionalismo exterior — manutenção de contrato de avença — que propiciou a repetição, dentro do mesmo e consecutivo alinhamento psicológico do demandado.»

- 24 O enquadramento empreendido pelo Demandante da conduta objeto do processo no ilícito previsto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC («violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos») apresenta como suporte uma alegada falta do Demandado (ter descuidado a necessidade de publicitação do contrato de avença para assegurar a condição de eficácia de tal contrato) em conexão com uma superveniente conduta ativa, a autorização de pagamento (a afirmação de que o Demandado devia *ter assegurado a publicitação do contrato antes de autorizar e de realizar os referidos pagamentos* associada à ideia de que a falta da publicitação se correlaciona com uma *condição de eficácia para efeito de pagamento*).
- 25 O artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC determina que ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória se aplica subsidiariamente o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal (CP), o que compreende a norma do artigo 10.º, n.º 1, do CP que, na parte aqui relevante, estabelece que quando um tipo legal compreende um certo resultado o facto punível compreende também a omissão da ação adequada a evitá-lo.
- 26 A infração prevista na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC não pode ser qualificada como «omissão pura» porque a norma legal não tem pressuposta exclusivamente uma conduta negativa, de *non facere*, antes admite duas formas de realização típica, por ação e omissão.
- 27 A solução normativa do atual Direito Português em matéria de formas de realização típica de infrações penais e financeiras tem na base uma dogmática que reconhece a diversidade estrutural entre ação e omissão repercutida em múltiplas dimensões epistemológico-jurídicas, nomeadamente, conexas com a teoria geral da infração.
- 28 Na economia da presente sentença importa apenas sublinhar que a imputação objetiva de infrações omissivas impróprias compreende uma rede de especialidades e, conseqüentemente,

maior complexidade por confronto com as infrações por ação, incidindo sobre as últimas a maior parte da reflexão doutrinária e estando essas infrações na base do pensamento subjacente à generalidade das outras vertentes da teoria geral da infração.

- 29 A apreciação da conduta de um específico agente como reportada a eventual infração por ação ou omissão exige a respetiva compreensão normativa em detrimento de estritas captações naturalistas da realidade fáctica em causa.
- 30 No caso *sub judice*, o resultado censurado:
 - 30.1 Não se reporta a pagamentos juridicamente indevidos por falta de contraprestação;
 - 30.2 Nem a pagamentos indevidos por inexistência de uma fonte jurídica;
 - 30.3 Nem a pagamentos tingidos por uma mácula adveniente de um precedente contrato ou ato afetado por um vício na respetiva formação sancionado como nulidade.
- 31 A falta da publicitação legalmente imposta, o concreto vício identificado no caso *sub judice*, reporta-se a uma patologia superveniente à formação do contrato.
- 32 Com efeito, a publicitação de contratos públicos no Portal Base imposta pela lei constitui uma etapa posterior à formação do contrato, como também se destaca no Acórdão n.º 36/2020-23.SET-3ªS/PL e na Sentença n.º 6/2021-24.FEV-3ªS/PL.
- 33 Esse mesmo entendimento está na base do enquadramento do eventual ilícito apenas pela alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (em detrimento da subsunção à alínea *l*) do mesmo preceito legal), pois, como se destacou no § 155 da Sentença n.º 23/2022-07.OUT-3ªS, a infração prevista na primeira parte da alínea *l*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC não abrange uma *obrigação comunicativa e não condiciona nenhuma decisão do procedimento de formação do contrato ou de autorização da despesa sendo posterior ao procedimento de formação do contrato*.
- 34 Os pagamentos autorizados pelo Demandado estavam afetados por uma patologia jurídico-financeira derivada da falta de eficácia do contrato no plano do Direito Financeiro por força do disposto pela norma do artigo 127.º, n.º 3, do CCP na redação vigente à data dos factos.
- 35 Violação de regra de Direito Financeiro que decorreu, segundo a factualidade objeto da alegação do Demandante e que foi julgada provada na presente sentença, de uma omissão, não publicitação do contrato no Portal Base e conseqüente falta de condição de eficácia do contrato relevante ao nível do Direito Financeiro por força do disposto no artigo 127.º do CCP.
- 36 Na categoria de ilícitos de comissão de um resultado por omissão a punibilidade depende de se comprovar que sobre o concreto agente recaía um dever jurídico que pessoalmente o obrigasse

- a evitar esse resultado por força das suas responsabilidades de ação em determinada(s) etapa(s) do processo causal (artigo 10.º, n.º 2, do CP).
- 37 Embora a Lei das Autarquias Locais (LAL) aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, subsista como sede normativa do regime sobre constituição, composição e organização dos órgãos das autarquias locais (por força do disposto no artigo 6.º, n.º 3 do RJALEI), as competências do Presidente da Câmara Municipal são atualmente reguladas no regime jurídico das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RJALEI) aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e em particular pelo artigo 35.º do RJALEI.
- 38 No elenco das competências legais do Presidente de Câmara Municipal não consta de forma especificada a direção da publicitação legalmente imposta de contratos públicos, nem a verificação do cumprimento pelos serviços administrativos da execução dessa publicitação.
- 39 De acordo com a matéria de facto provada, à data dos factos na CMSMP a publicitação de contratos públicos imposta por lei não constituía encargo do Presidente da CM, existindo um serviço próprio da autarquia que findo o procedimento de formação do contrato devia levar a cabo essa tarefa.
- 40 Por outro lado, dirigir e verificar a publicitação de contratos públicos imposta por lei constituía matéria da competência do chefe da DAFRH da CMSMP.
- 41 A falta de publicitação legalmente imposta como condição de eficácia financeira de contrato pode repercutir-se em três tipos de condutas suscetíveis de responsabilização financeira ao abrigo do artigo 65.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC:
- 41.1 A conduta do responsável pela publicitação que não pratica essa ação;
- 41.2 A conduta do responsável por verificar a publicitação que não pratica essa ação;
- 41.3 A conduta do responsável que não tendo nenhuma daquelas responsabilidades relativas à publicitação sabe que a mesma está em falta no superveniente procedimento de pagamento e não atua da forma adequada a esse conhecimento.
- 42 No caso *sub judice*, o Demandado não era o responsável pela publicitação do contrato (função do DAFRH) nem pela verificação de que a mesma tinha sido levada a cabo (função da chefia do DAFRH).
- 43 Relativamente à ação de pagamento importa, ainda, ter presente as regras de Direito Financeiro, estabelecidas no ponto 12.2.5 do anexo ao Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro POCAL, em particular a

prescrição de que as ordens de pagamento devem compreender, nomeadamente, a assinatura do funcionário que preenche a ordem de pagamento, do que a confere, do tesoureiro e do presidente do órgão executivo (norma que deve ser conjugada, nomeadamente, com os pontos 2.8.2.3, 7.6, 11.3 e 12.2.7 desse anexo).

44 Nesse quadro, a responsabilidade do presidente do órgão executivo quanto a violações de Direito Financeiro na assinatura de ordens de pagamento pode decorrer:

44.1 De eventual conduta (por ação ou omissão) ilícita determinante no processo causal que culmina na ordem de pagamento (cf. §§ 77 a 93 da Sentença n.º 8/2023-03.MAR-3.ªS);

44.2 De falta de atenção aos requisitos formais da ordem de pagamento, por exemplo, das intervenções prévias do funcionário que a preencheu, do que a verificou ou do tesoureiro.

44.3 Do conhecimento pelo autorizante sobre algum motivo substancial impeditivo do pagamento (por exemplo, falta de prestação da contrapartida prévia nos termos do contrato, nulidade do contrato ou falta de condição de eficácia financeira de contrato nos casos em que o pagamento não se reporte a uma concreta contraprestação)

45 No caso *sub judice*:

45.1 As condutas por omissão que determinaram que o pagamento fosse consubstanciador de uma violação de Direito Financeiro são apenas imputáveis a um agente (o responsável no âmbito da DAFRH da CMSMP pela publicitação e o responsável por verificar a mesma) distinto do Demandado que interveio como presidente do órgão executivo, pois os deveres jurídicos de providenciar pela prática desses atos que eram alheios às competências do Demandado;

45.2 A factualidade alegada e provada não permite concluir que existisse algum vício formal a afetar alguma das ordens de pagamento assinadas pelo Demandado (cf. §§ 6.3 e 6.4);

45.3 A factualidade alegada e provada não permite concluir pela existência de algum vício substancial nos pagamentos objeto das OP assinadas pelo Demandado.

46 Relativamente ao último ponto, ausência de vício substancial no pagamento, a demanda não compreende a alegação de factos que permitam concluir que os pagamentos fossem indevidos o que, sublinhe-se, constitui uma dimensão distinta da violação de normas de Direito Financeiro.

47 Com efeito, o artigo 127.º do CCP não afasta em absoluto a obrigação de pagamento ao cocontratante de contrato não publicitado, a entidade tem deveres decorrentes do cumprimento

do contrato pelo cocontratante, na medida em que o vício não afetou a formação do contrato e a respetiva execução foi iniciada sem que ocorresse qualquer falta imputável ao prestador.

- 48 O enriquecimento por prestações realizadas em virtude de contratos ineficazes já teve reconhecimento jurisprudencial, nomeadamente, no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA), 1.^a Secção, de 7-12-1999, Processo n.º 45000.
- 49 Sem embargo, se a prestação de serviço decorrer de um contrato qualificado como nulo, no direito português, não se aplica o instituto do enriquecimento sem causa atentas as disposições conjugadas dos artigos 289.º, 474.º e 479.º do CC [conforme é defendido pela doutrina e jurisprudência civilistas maioritárias e, no domínio dos contratos administrativos, foi destacado como princípio igualmente válido pelo Acórdão de 18-2-2010 (processo n.º 379/07), do Pleno da Secção de Contencioso Administrativo do STA].
- 50 Em suma, sobre o Demandado não recaíam os deveres jurídicos de realização das ações adequadas a evitar o resultado proibido: assegurar a publicitação do contrato no Portal Base conforme imposto por lei.
- 51 No caso *sub judice*, a resposta à questão determinante no plano da tipicidade é conformada pela circunstância de o Demandado não ser o responsável jurídico pelas omissões ilícitas relativas à falta de publicitação no Portal Base, nem pela verificação dessa publicação, o que por si só afasta a imputação objetiva do ilícito ao Demandado atentas as disposições conjugadas dos artigos 61.º, n.º 1, 65.º, n.º 1, alínea *b*), e 67.º, n.ºs 3 e 4, da LOPC e do artigo 10.º, n.º 2, do CP.
- 52 Por outro lado, o n.º 2 do artigo 61.º («a responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933»²) em conjugação com o n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC impõe que se pondere a admissibilidade da responsabilização infracional do Demandado

² Redação introduzida pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro. A versão anterior era a seguinte: «A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo nos termos e condições fixados para a responsabilidade civil e criminal no artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933». O artigo 6.º do Decreto n.º 22257 prescrevia o seguinte: «São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado: 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente; 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais; 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei».

enquanto autarca pela assinatura de OP, preenchidas e verificadas por serviços da autarquia de acordo com um procedimento legalmente estabelecido.

- 53 A interpretação da norma do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC exige a captação do sentido normativo de uma categoria jurídica do passado, *estações competentes*, no quadro conceptual, axiológico e regimental do atual aparelho burocrático do Estado e em particular das autarquias locais.
- 54 O património conceptual de disciplinas jurídicas sobre outras tipologias de responsabilidade também deve ser convocado na interpretação sistemático-teleológica das previsões e estatuições sobre as infrações financeiras públicas, por exemplo, a necessária destrição entre o elemento subjetivo da infração (nomeadamente as componentes intelectual e volitiva relativas a tipologias de negligência) e a questão, dogmaticamente autónoma, do âmbito subjetivo das normas de responsabilidade.
- 55 Nestes planos, o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC parece estabelecer uma causa de exclusão da responsabilidade conformada por uma *forma vinculada* (relativa ao campo de intervenção de *estações* com competência procedimental não decisória, no fundo um dos elementos sobre as fronteiras do âmbito objetivo da causa de exclusão) tendo presente a margem de valoração do legislador no quadro constitucional português na delimitação do universo subjetivo de incidência de normas de responsabilidade.
- 56 A interpretação atualista do conceito de *estações competentes* implica reconhecer como *estações* organismos ou serviços exteriores à entidade em que está integrado o decisor, bem como estruturas (unidades orgânicas) existentes no seio daquela entidade e que sejam dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervir na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório, independentemente de essa intervenção ser obrigatória ou facultativa (provocada pelo decisor).
- 57 Deve, ainda, atender-se ao n.º 1 do artigo 80.º-A do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI) aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3-9, aditado pela Lei n.º 51/2018, de 16-8:
- «1. Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente.
2. A responsabilidade financeira prevista no número anterior recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.»

58 Em face deste quadro normativo, no caso concreto ressaltam os seguintes fatores determinantes:

58.1 O responsável pela publicitação e respetiva verificação não era o Demandado.

58.2 Segundo a factualidade provada:

a) Na assinatura das ordens de pagamento, o Demandado não terá omitido a audição da *estação competente* sobre a verificação dos requisitos em termos de Direito Financeiro para autorizar o pagamento;

b) O Demandado desconhecia a falta da publicitação do contrato no Portal Base.

59 Desta forma, tendo presente o estabelecido no artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC em conjugação com os artigos 61.º, n.º 1 e 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC o Demandado enquanto titular de órgão autárquico não preencheu a forma vinculada para os ilícitos financeiros atualmente estabelecida na legislação aplicável a autarcas em matéria de infrações financeiras sancionatória, atentas, ainda, as normas dos artigos 67.º, n.ºs 3 e 4, da LOPTC, o artigo 80.º-A, n.ºs 1 e 2, do RFALEI e o artigo 2.º, n.º 4, do CP.

60 Pelo exposto, o Demandado não pode ser considerado responsável por eventual infração financeira sancionatória no quadro de um procedimento relativamente ao qual não foi provado que tenha sido omitida a audição do serviço autárquico responsável pela verificação das condições ao nível do Direito Financeiro sobre a eficácia do contrato (conforme imposto pelo POCAL) ao abrigo do qual foram prestados os serviços objeto das ordens de pagamento por si autorizadas, o que constitui um segundo motivo a impôr a respetiva absolvição do pedido (além da acima mencionada inadmissibilidade da imputação objetiva da infração, cf. §§ 24 a 51).

61 A absolvição do Demandado implica que não haja lugar a emolumentos por força da isenção legal do MP em face do disposto nos artigos 14.º, n.ºs 1 e 2 (*a contrario sensu*), e 20.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Absolver o Demandado AA;
- 2) Julgar improcedente a ação proposta pelo Ministério Público.
- 3) Não há lugar a emolumentos.

*

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

Lisboa, 21 de dezembro de 2023

O Juiz Conselheiro,

(Paulo Dá Mesquita)