

Secção – 3.<sup>a</sup> Secção  
Data 13/01/2025  
Processo JRF: 21/2024

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

## SUMÁRIO

1. No julgamento de eventual prescrição de infrações financeiras sancionatórias enquadradas pelo Demandante como integradas no quadro de *continuação* infracional ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do Código Penal tem de se analisar especificadamente e de forma autónoma cada uma das infrações imputadas pelo Demandante ao Demandado.
2. A imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente tem como epicentro a atribuição de eventos típicos associada no caso de violação de deveres normativos também a critérios normativos sobre competências.
3. Em face do ónus de alegação dos factos essenciais e do princípio do contraditório, o Tribunal apenas pode apreciar o eventual preenchimento do desvalor invocado em termos jurídicos na demanda por referência a procedimentos cujas especificidades integraram a alegação do Demandante com identificação de concreta conduta do Demandado.
4. A norma do n.º 6 do artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) introduzido pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, compreendeu uma nova estatuição: o limite constante da norma do n.º 2 do artigo 113.º do CCP (na redação fixada no quadro da ampla revisão do preceito empreendida pelo Decreto Lei nº111-B/2017, de 31 de agosto) passa a abranger também «entidades especialmente relacionadas com as entidades referidas» no n.º 2.
5. O julgamento sobre eventual inconstitucionalidade da interpretação das normas sancionatórias aplicadas no quadro da fiscalização concreta da constitucionalidade não incide sobre apreciações abstratas ou hipotéticas, mas sobre a interpretação que o tribunal empreende na decisão, sendo irrelevantes nesta sede interpretações levadas a cabo por outras entidades se as mesmas não integrarem a *ratio decidendi* da específica decisão jurisdicional.
6. A eventual violação de regras de contratação pública por uma determinada entidade adjudicante não implica automaticamente a responsabilização de um agente dessa entidade interveniente no procedimento, atendendo, nomeadamente, nomeadamente, a que:

- a) A imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente tem como epicentro a atribuição de eventos típicos associada no caso de violação de deveres normativos também a critérios normativos sobre competências.
- b) Em face do ónus de alegação dos factos essenciais e do princípio do contraditório, o Tribunal apenas pode apreciar o eventual preenchimento do desvalor invocado em termos jurídicos na demanda por referência a procedimentos cujas especificidades integraram a alegação do Demandante com identificação de concreta conduta do Demandado.

Secção – 3.ª Secção  
Data 13/01/2025  
Processo JRF: 21/2024

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADA EM JULGADO APÓS ACÓRDÃO N.º 12/2025

## I. RELATÓRIO

- 1 O Ministério Público (MP) requereu perante a 3.ª Secção do Tribunal de Contas (TdC) o julgamento de AA.
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de processo de «Auditoria de Responsabilidade Financeira» desenvolvido pela 2.ª Secção do TdC.
- 3 O MP pediu a condenação do Demandado pela prática de uma infração sancionatória «na forma continuada» em multa de 25 UC.
- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
  - 4.1 O Demandado apresentou contestação com alegação desenvolvida em 234 artigos. que conclui da seguinte forma:

«Termos em que deve a ação proposta pelo Ministério Público ser julgada totalmente improcedente, por não provada, e, em consequência:

    - a) ser o Demandado absolvido do pedido, determinando-se o arquivamento dos autos; ou
    - b) subsidiariamente, ser dispensado do pagamento de qualquer multa, nos termos *supra* invocados; ou
    - c) caso assim não se entenda, deve ser especialmente atenuado o montante da multa a aplicar, que se deverá ficar abaixo do mínimo legal estabelecido no artigo 65.º, n.º 2, da LOPTC, ao abrigo do disposto nos artigos 72.º, n.º 1, e 74.º, n.º 1, do Código Penal.»
  - 4.2 Notificado da contestação, o Demandante respondeu a exceção perentória suscitada pelo Demandado.
  - 4.3 Realizou-se audiência com produção de prova pessoal promovida pelo Demandado (duas testemunhas) e alegações orais.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 FACTOS PROVADOS

5 Tendo por referência as alegações das partes, os respetivos ónus de alegação e a factualidade com relevância para a causa (*infra* §§ 17 a 27), julgam-se provados os factos seguintes:

5.1 A 2.<sup>a</sup> Secção do TdC procedeu a uma auditoria de apuramento de responsabilidade financeira ao Município de Gondomar (MG), a qual teve início em 10-1-2022 sob o n.º 2/2022, tendo o Relatório de Auditoria (RA) com o n.º 5/2024 sido aprovado em 2-5-2024 por um coletivo de 3 Juízes daquela Secção, depois de AA ter emitido a sua pronúncia, em 1-3-2024, sobre projeto de relatório em que se referia a evidenciação de factos geradores da responsabilidade financeira sancionatória que lhe veio a ser imputada no relatório de auditoria aprovado.

5.2 No triénio 2015/2017, o MG celebrou, nomeadamente, os seguintes contratos de empreitadas de obras públicas (EOP):

a) Contrato n.º 47/15, de 11/06/2015, designado "Praia da Lomba — Requalificação e Beneficiação de Acesso", celebrado depois de o Demandado, enquanto Diretor do Departamento de Obras Públicas, ter proposto, em 22/05/2015, ao Presidente da Câmara Municipal de Gondomar (PCMG) a abertura de procedimento por ajuste direto com o valor base de 98 100,00 € e convite a três entidades (Fluxo Singular, Lda, Paviازهmeis — Pavimentações de Azeméis, Ld.<sup>a</sup> e Multivias — Engenharia e Construção, Ld.<sup>a</sup>), que mereceu despacho de concordância proferido na mesma data, vindo por despacho do PCMG de 04/06/2015 a ser escolhida a proposta da empresa Paviازهmeis — Pavimentações de Azeméis, Ld.<sup>a</sup>, pelo valor contratual de 93 603,65 €, tendo o contrato sido subscrito pelo sócio do adjudicatário BB.

b) Contrato n.º 92/15, de 13/10/2015, designado "Beneficiação de Arruamentos — Rua dos Azevinhos — União de Freguesias de Fânzeres e S. Pedro da Cova", celebrado depois de o Demandado, enquanto Diretor do Departamento de Obras Públicas, ter proposto, em 17/08/2015, ao PCMG a abertura de procedimento por ajuste direto com o valor base de 145 000,00 € e convite a quatro entidades (Jamo — Construção e Engenharia Civil, Ld.<sup>a</sup>, Nicolau de Macedo & Filhos, Ld.<sup>a</sup>, Perfil Enigmático — Engenharia e Construção, Lda., Alcino Ferreira Soares, Ld.<sup>a</sup> e Brimo — Britas de Mouquim, Ld.<sup>a</sup>), tendo o PCMG autorizado a abertura do procedimento em 19/08/2015, e por despacho de 10/09/2015 aceite a proposta da empresa Brimo — Britas de Mouquim, Ld.<sup>a</sup> pelo valor contratual de 144 874,44 €, tendo o contrato sido subscrito pelo sócio do adjudicatário BB.

c) Contrato n.º 93/15, de 13/10/2015, designado "Beneficiação da Rua de Penouços - Rio Tinto", celebrado depois de o Demandado, enquanto Diretor do Departamento de Obras Públicas, ter proposto, em 17/08/2015, ao PCMG a abertura de procedimento por ajuste direto com o valor base de 54 500,00 € e convite a quatro entidades (Norurb, SA, Genericways — Sociedade de Construção, Ld.ª, Brimo — Britas de Mouquim, Ld.ª, Sociedade de Construção Mário Freitas, Ld.ª e Multivias — Engenharia e Construção, Ld.ª), tendo por despacho do PCMG de 19/08/2015 sido autorizada a abertura do procedimento e por despacho de 18/08/2015 do PCMG aceite a proposta da empresa Brimo — Britas de Mouquim, Ld.ª, pelo valor contratual de 43 685,00 €, tendo o contrato sido subscrito pelo sócio do adjudicatário BB.

d) Contrato n.º 15/16, de 17 /02/2016, designado "Beneficiação da Rua Carvalho Araújo - Rio Tinto" , celebrado depois de o Demandado, enquanto Diretor do Departamento de Obras Públicas, ter proposto, em 18/01/2016, ao PCMG a abertura de procedimento por ajuste direto com o valor base de 55 741,50 € e convite a cinco entidades (Multivias — Engenharia e Construção, Ld.ª, Pedreira de Pizões, Ld.ª, Sistermar — Sociedade de Construções, Ld.ª, Ancorasfalto - Engenharia e Construção, Ld.ª e Narurgreen - Valorização de Resíduos e Meio Ambiente, SA), por despacho do PCMG de 18/01/2016 foi autorizada a abertura do procedimento nos termos propostos e por despacho de 04/02/2016 aceite a proposta da empresa Pedreira de Pizões — Inertes para a Construção Civil e Obras Públicas, Ld.ª pelo valor contratual de 49 776,00€, tendo o contrato sido subscrito pelo sócio do adjudicatário BB.

e) Contrato n.º 16/16, de 17/02/2016, designado "Beneficiação da Rua Afonso Paiva - Rio Tinto", celebrado depois de o Demandado, enquanto Diretor do Departamento de Obras Públicas, ter proposto, em 18/01/2016, ao PCMG a abertura de procedimento por ajuste direto, com o valor base de 56 055,00 € e convite a cinco entidades (Bezerras Irmãos, SA, Narurgreen-Valorização de Resíduos e Meio Ambiente, SA, Ancorasfalto-Engenharia e Construção, Ld.ª Sistermar- Sociedade de Construções, Ld.ª e Fablocar - Fábrica de Blocos de Arouca, Ld.ª), o que mereceu despacho de concordância do PCMG em 18/01/2016, tendo por despacho de 04/02/2016 sido aceite a proposta da empresa Fablocar — Fábrica de Blocos de Arouca, Ld.ª pelo valor contratual de 42 932,00 €, tendo o contrato sido subscrito pelo sócio do adjudicatário BB.

f) Contrato n.º 17/16, de 17/02/2016, designado "Beneficiação da Rua Pero Covilhã - Rio Tinto", celebrado depois de o Demandado, enquanto Diretor do Departamento de

Obras Públicas, ter proposto, em 18/01/2016, ao PCMG a abertura de procedimento por ajuste direto com convite a várias entidades, pelo preço base de 55 741,50€, tendo por despacho de 04/02/2016 do PCMG sido adjudicada a proposta apresentada pela empresa Pedreira de Pizões- Inertes para a Construção Civil e Obras Públicas, Ld.<sup>a</sup>, pelo valor contratual de 42 189,00€, tendo o contrato sido subscrito pelo sócio do adjudicatário BB.

*g)* Contrato n.º 136/16, de 22/12/2016, designado "Beneficiação do Arruamento — Travessa do Juncal — Gens- Foz do Sousa", celebrado depois de por despacho de 28/10/2016 do PCMG ter sido autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto e convidada a empresa Pedreira de Pizões - Inertes para a Construção Civil e Obras Públicas, Ld.<sup>a</sup>, pelo preço base de 26 314,50 €, vindo por despacho de 08/11/2016 do PCMG, na sequência de Informação datada de 7/11/2016 do Demandado, a ser adjudicada a proposta apresentada pela referida empresa pelo valor contratual de 26 300,00 €, tendo o contrato sido subscrito pelo sócio do adjudicatário BB.

*h)* Contrato n.º 32/17, de 03/03/2017, designado "Beneficiação da Rua do Passal - Jovim", celebrado depois de por despacho de 19/01/2017 do PCMG ter sido autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto com o preço base de 28 682,00 €, no qual foram convidadas cinco empresas (Fullprojekts, Ld.<sup>a</sup>, Albino Bessa — Sociedade de Construções, Ld.<sup>a</sup>, Gondoroute, Lda., Alberto Couto Alves, SA e Paviazemeis - Pavimentações de Azeméis, Ld.<sup>a</sup>), sendo por despacho de 10/02/2017 do PCMG, na sequência de Informação datada de 7/02/2017 do Demandado, adjudicada a proposta apresentada pela empresa Paviazemeis - Pavimentações de Azeméis, Lda. pelo valor contratual de 24 670,00 €, tendo o contrato sido subscrito pelo sócio do adjudicatário BB.

*i)* Contrato n.º 87/17, de 23/06/2017, designado "Beneficiação da Rua Alegre - S. Cosme", celebrado depois de por despacho de 02/05/2017 do PCMG ter sido autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto com o preço base de 144 267,00 € tendo sido convidadas cinco empresas (Alberto Couto Alves, SA, Alcino Ferrem Soares, Ld.<sup>a</sup>, Eskemapontual Unipessoal, Ld.<sup>a</sup>, CRJ Cândido José Rodrigues, SA e José Leal — Sociedade de Construções, Ld.<sup>a</sup>), sendo por despacho de 02/06/2017 do PCMG, na sequência de Informação datada de 15/05/2017 do Demandado, adjudicada a proposta apresentada pela empresa Eskemapontual Unipessoal, Ld.<sup>a</sup>

pelo valor contratual de 118 863,00€, cujo contrato foi subscrito por CC, sendo a adjudicatária detida por DD, filha de BB e de EE;

j) Contrato n.º 109/17, de 24/07/2017, designado "Beneficiação da Rua Padre Domingos Baião — Baguim de Monte", celebrado depois de por despacho de 17/05/2017 do PCMG ter sido autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto com o preço base de 87 047,50 €, exarado sobre a informação do Demandado enquanto Diretor do Departamento de Obras Municipais, com convite a cinco empresas (SEM — Sociedade de Empreitadas do Marco, Ld.<sup>a</sup>, CRJ - Cândido José Rodrigues, SA, Polónia & Coelho — Construções e Engenharia, Ld.<sup>a</sup>, Paviagem - Pavimentações de Azeméis, Ld.<sup>a</sup> e Rodrigo Silva & Silva, Ld.<sup>a</sup>), sendo por despacho de 20/06/2017 do PCMG adjudicada a proposta apresentada pela empresa, Paviagem - Pavimentações de Azeméis, Ld.<sup>a</sup>, pelo valor contratual de 81 889,00 €, tendo o contrato sido subscrito pela sócia-gerente do adjudicatário EE, mulher de BB.

- 5.3 Todos os procedimentos indicados no § 5.2 referem-se a empreitadas para beneficiação de arruamentos.
- 5.4 Em nove dos dez casos mencionados no § 5.2 a adjudicação foi realizada a sociedades que tinham um sócio-gerente em comum, BB, e no único caso (referido no § 5.2.g) em que isso não sucedeu a adjudicatária foi EskemaPontual Unipessoal, Ld.<sup>a</sup> detida pela filha do aludido BB.
- 5.5 O Demandado agiu livre e voluntariamente nos procedimentos em que interveio.

## 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 BB e a sua economia familiar foi sempre o beneficiário das adjudicações indicadas no § 5.2.
- 6.2 O MG tentou contornar a proibição legal de adjudicar contratos ilimitadamente a uma entidade, criando uma mera aparência de mudança de cocontratante, mediante o uso de uma pessoa coletiva (a sociedade), mas sendo sempre o seu sócio e a sua economia familiar quem beneficiou de tais adjudicações.

6.3 O Demandado agiu sem o cuidado que lhe era exigível.

### 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, servindo a prova pessoal produzido para o enquadramento do funcionamento interdepartamental dos serviços do MG no triénio de 2015/2017, tendo presente o quadro normativo conformador da repartição de funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 17 a 27), as regras e princípios de Direito Probatório.
- 8 Quanto à matéria de facto provada corresponde no essencial a factos alegados no RI e em particular quanto aos factos descritos nos §§ 5.2 a 5.4 a toda a matéria suscetível de prova alegada pelo Demandante sobre os procedimentos em causa, embora tenha havido significativa reformulação de texto pelo Tribunal.
- 9 Relativamente à matéria de facto não provada, tendo presente a apreciação acima empreendida, nomeadamente 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 proposições constantes dos § 6.1 a 6.3, alegadas pelo Demandante de forma conclusiva e sem alicerce em factos probatórios e/ou provas produzidas.
- 9.2 Impõe-se neste segmento reafirmar a valoração assumida no § 9 da Sentença n.º 11/2023 da 3.ª Secção do TdC 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 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.
- 9.3 O facto constante do § 6.1 resulta de uma conclusão sem suporte em alegação de factos relativos ao funcionamento e organização das pessoas coletivas de que BB era sócio e no caso da Eskemapontual Unipessoal, Ld.ª detida pela sua filha apenas se alegou a referida relação familiar.

- 9.4 O facto alegado pelo MP transcrito no § 6.2 reporta-se à atuação intencional de uma pessoa coletiva sem reporte a pessoas humanas concretas o que constitui uma antropomorfização de um entidade apenas jurídica insuscetível de prova.
- 9.5 Relativamente ao Demandado, ao contrário do que sucedeu com a pessoa coletiva MG, o Demandante não imputa uma intencionalidade desviante, mas um desrespeito genérico dos seus deveres de cuidado [de agir «sem o cuidado que lhe era exigível, enquanto funcionário e dirigente»], não indicando concretas regras de conduta ou deveres incumpridos o que obsta ao pleno exercício do contraditório, para além de não apresentar meios de prova suscetíveis de sustentarem um juízo sobre a conduta do Demandado «enquanto funcionário e dirigente», conseqüentemente, não se provou falta de cuidado devido por parte do Demandado nas suas ações reportadas à factualidade objeto do julgamento, nem vícios nos seus processos mentais (daí também se ter considerado provado o enunciado constante do § 5.5).

## **II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

### **II.4.1 Sistematização da análise jurídica**

- 10 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas em três partes:
- 10.1 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto;
- 10.2 Julgamento de exceção perentória invocada pelo Demandado;
- 10.3 Julgamento da responsabilidade financeira sancionatória imputada relativo às alegadas infrações cujo procedimento não se julgou extinto por prescrição.

### **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 da 3.ª Secção do TdC).
- 16 No processo de efetivação de responsabilidade 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 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 Julgamento de exceção perentória deduzida pelo Demandado

22 Nos artigos 12.º a 69.º da contestação foi suscitada a exceção perentória da prescrição do procedimento, tendo o Demandante respondido por escrito defendendo a sua improcedência.

23 O regime sobre prescrição do procedimento por responsabilidade sancionatória encontra-se, no essencial, regulado pelo artigo 70.º da LOPTC, com as seguintes normas relevantes para a questão *sub judice*:

23.1 O prazo é de 5 anos (artigo 70.º, n.º 1);

- 23.2 O prazo conta-se a partir da data da infração (artigo 70.º, n.º 2).
- 23.3 O prazo da prescrição do procedimento suspende-se com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos (artigo 70.º, n.º 3).
- 23.4 A prescrição do procedimento interrompe-se com a citação do demandado em processo jurisdicional (artigo 70.º, n.º 5).
- 23.5 A prescrição do procedimento tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade (artigo 70.º, n.º 6).
- 24 As duas questões jurídicas essenciais que se suscitam no caso concreto relativamente à eventual prescrição incidem no termo inicial do prazo de prescrição e reportam-se (a) ao que se deve considerar «data da infração» para esse efeito e (b) ao eventual relevo da data do último ato cometido em alegada *continuação* infracional para efeitos de prescrição do procedimento por cada uma das infrações financeiras sancionatórias imputadas pelo demandante.
- 25 Começando pela problemática do relevo da imputação como infração financeira sancionatória continuada para efeitos do termo inicial do prazo de prescrição do procedimento por todas as infrações imputadas nesse quadro:
- 25.1 A defesa divergiu do entendimento adotado no RA da 2.ª Secção do TdC n.º 5/2024, de 2-5-2024, no sentido de que «a prescrição só começa a contar-se a partir da data da última infração cometida» considerando com suporte em argumentos expendidos nos artigos 24.º a 43.º da contestação que deve «verificar-se, convite a convite, se está ou não excedido o prazo de prescrição de cinco anos que baliza a possibilidade de promoção do procedimento em relação a cada um dos respetivos procedimentos de ajuste direto».
- 25.2 O Demandante em resposta alegou que «a prescrição só começa a contar a partir do dia em que» a infração continuada «cessa, ou seja na data deste último ato (artº 119.º, 2-b) Código Penal)».
- 25.3 O Tribunal conclui em sentido similar ao preconizado pela defesa (e contrário ao defendido no RA n.º 5/202e pelo Demandante) com base nos fundamentos constantes dos §§ 55 a 64 do Acórdão n.º 41/2024 da 3.ª Secção do TdC (relatado pelo juiz relator da presente Sentença) que se passam a transcrever:
- «55 A configuração de infrações financeiras sancionatórias continuadas pode ser suportada no artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC e respetivo reenvio para os títulos I e II do livro I do Código Penal (CP), i.e., artigos 1.º a 39.º do CP.
- 56 Antes do mais, tem de ser apreciado o problema da relevância da figura jurídico-penal da infração continuada ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP para efeitos de julgamento da questão prévia da exceção perentória de prescrição do procedimento, na

medida em que o MP pediu que o Demandado D1 fosse condenado quanto ao primeiro conjunto de onze infrações por uma infração financeira sancionatória na forma continuada, tendo requerido o mesmo quanto ao Demandado D2 e às cinco infrações que lhe foram imputadas.

57 A figura do crime continuado na atual lei penal (artigo 30.º, n.º 2, do CP) apresenta-se como unificação jurídica de um concurso efetivo de infrações penais com implicações imediatas nas respetivas consequências sancionatórias, categoria conceptual cujo eventual relevo e transposição com as necessárias adaptações para efeitos sancionatórios regulados em outros ramos do Direito pode ser relevante ao nível das respetivas teorias gerais da infração (devendo no plano das consequências jurídicas da infração em matéria de pluralidade de infrações ser enquadrada pelas especificidades das diferentes disciplinas jurídicas).

58 A individualidade da infração e a destrição entre unidade e pluralidade de infrações sancionatórias apresenta-se de forma prévia e independente do eventual reconhecimento (ou rejeição) da figura de infração continuada que constitui uma unificação por razões jurídicas de infrações que de outra forma seriam tratadas como plúrimas [ainda que sujeitas ao regime específico de sancionamento da acumulação de infrações conhecidas no mesmo processo ou em processos apensos, no caso do atual Direito Penal vigente em Portugal através da *pena única* (na fórmula de Eduardo Correia) ou *pena conjunta* (na terminologia concorrente de Figueiredo Dias), mas em outros regimes normativos objeto de acumulação material de sanções, como o da responsabilidade financeira sancionatória].

59 A continuação infracional em termos abrangentes da figura prevista no artigo 30.º, n.º 2, do CP releva para efeitos de causa de suspensão do prazo de prescrição do procedimento criminal estabelecida na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 119.º do CP quando prescreve que *o prazo de prescrição só corre nos crimes continuados desde o dia da prática do último ato*.

60 Como sublinhava Manuel Cavaleiro de Ferreira, a alínea *b*) do n.º 2 do artigo 119.º do CP determina a suspensão de prazo de prescrição que, de outra forma, deveria ser contabilizado, i.e., «para fazer a contagem do prazo de prescrição há, portanto, que deduzir-lhe o tempo de duração da suspensão»<sup>1</sup>.

61 Contudo, o regime sobre suspensão do prazo de prescrição do procedimento por infrações financeiras sancionatórias é distinto do regime sobre suspensão do prazo de prescrição do procedimento criminal, compreendendo causas próprias de suspensão do prazo (artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC) no quadro de uma opção de política legislativa independente que não importou as soluções vigentes no CP de 1982 que nesta parte não se aplica subsidiariamente (com efeito o artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC remete apenas para o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal e o regime sobre prescrição do procedimento criminal integra o Título V relativo à extinção da responsabilidade criminal).

62 Passando a apreciar a questão suscitada no plano sistemático-teleológico das infrações financeiras sancionatórias, a figura da infração continuada enquanto categoria geral e abstrata tem na base conceções de uma teoria geral de infrações sancionatórias que compreende estatuições relativas às consequências jurídicas de uma subcategoria de concurso de infrações.

63 O eventual sancionamento de várias infrações pela moldura de uma única infração ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP, por motivos dogmáticos e jurídico-normativos, tem de ser precedido pelo conhecimento da eventual extinção do procedimento

---

<sup>1</sup> *Lições de Direito Penal Parte Geral — II Penas e Medidas de Segurança*, Editorial Verbo, Lisboa, 1989, p. 199.

(nomeadamente por prescrição) de cada uma das infrações em concurso, i.e., o conhecimento da problemática da sanção deve ser precedido da identificação de eventuais infrações suscetíveis de perseguição estatal.

64. Concluindo, as várias infrações financeiras sancionatórias agregadas juridicamente sob a figura da *continuação* (ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC) são objeto de prazos de prescrição autónomos para efeitos de eventual extinção do procedimento, atendendo à autonomia dos regimes sobre prescrição dos procedimentos por crimes e infrações financeiras sancionatórias, nomeadamente, quanto ao início da contagem do prazo e respetiva suspensão.»

- 26 Consequentemente, no julgamento de eventual prescrição de infrações financeiras sancionatórias enquadradas pelo Demandante como integradas no quadro de *continuação* infracional ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP tem de se analisar especificadamente e de forma autónoma cada uma das infrações imputadas pelo Demandante ao Demandado.
- 27 Passando à questão da data de cada infração a mesma tem carácter normativo, pelo que importa apreciar as normas sancionatórias em que se sustentam as imputações do Demandante.
- 28 As normas sobre infrações financeiras sancionatórias constantes das várias alíneas do artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC podem ser qualificadas como *normas sancionatórias primárias* autónomas entre si que partilham uma característica comum, as respetivas previsões carecem de ser complementadas por normas de conduta sobre deveres dos agentes sujeitos ao específico regime sancionatório de Direito Público (*normas sancionatórias secundárias*).
- 29 O enquadramento empreendido pelo Demandante teve por referência o ilícito previsto na norma sancionatória primária da alínea /) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, «violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal».
- 30 A norma sancionatória secundária invocada no RI consta do artigo 113.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos (CCP) na redação aprovada pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 02 de outubro, aplicável aos dez procedimentos de ajuste direto indicados no § 5.2, inserida no preceito legal regulador da escolha das entidades convidadas a apresentar proposta no procedimento de ajuste direto, a qual prescrevia «não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto adotado nos termos do disposto na alínea a) do artigo 19.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º ou na alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas».

- 31 Por seu turno, o artigo 19.º, n.º 1, alínea *a*), do CCP na redação vigente à data dos factos (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho) estabelecia que no caso de contratos de empreitada de obras públicas a escolha do ajuste direto só é permitida para contratos de valor inferior a 150 000,00 €.
- 32 Tendo presentes as normas sancionatórias primária e secundária constantes dos preceitos legais invocados pelo Demandante, impõem-se algumas considerações suplementares sobre a teoria geral da infração financeira sancionatória com relevo para a análise dos particularismos do caso *sub judice*.
- 33 A responsabilidade financeira tem um âmbito subjetivo restringido a um universo delimitado primeiramente pelas várias normas do artigo 61.º da LOPTC que sendo reportadas em termos imediatos à responsabilidade reintegratória abrangem também a responsabilidade sancionatória por força do n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC.
- 34 A imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente tem como epicentro a atribuição de eventos típicos associada no caso de violação de deveres normativos também a critérios normativos sobre competências, exigindo que na interpretação sistemático-teleológica das normas sobre infrações financeiras se atenda ao património conceptual na base de outras tipologias de responsabilidade.
- 35 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.
- 36 A infração prevista na alínea *l*) 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.
- 37 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.
- 38 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.
- 39 O regime próprio sobre imputação objetiva de infrações financeiras sancionatórias consta em

primeira linha da norma do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC<sup>2</sup>: a *responsabilidade recai sobre o agente ou agentes da ação*.

40 Em complemento da norma de imputação do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC e do n.º 1 do artigo 10.º do CP para efeitos de imputação objetiva de infrações financeiras deve também atender-se aos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 61.º da LOPTC que estabelecem:

«3 — A responsabilidade financeira reintegratória recai também nos gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e exatores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas.

4 — Essa responsabilidade pode recair ainda nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.»

41 Deve, ainda, ser convocada a norma do artigo 80.º-A do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI)<sup>3</sup>, com o seguinte teor:

«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.»

42 No RI formulou-se um juízo de valor no sentido de que o Demandado incorreu na prática da infração por «violação do dever de cuidar da verificação dos requisitos legais para o convite e adjudicação»<sup>4</sup>.

43 Em face do ónus de alegação dos factos essenciais e do princípio do contraditório, o Tribunal apenas pode apreciar o eventual preenchimento do desvalor invocado em termos jurídicos na demanda por referência a procedimentos cujas especificidades integraram a alegação do Demandante com identificação de concreta conduta do Demandado.

---

<sup>2</sup> Em conjugação com o n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, «à responsabilidade sancionatória aplica-se, com as necessárias adaptações, o regime dos artigos 61.º e 62.º».

<sup>3</sup> Preceito aditado pela Lei n.º 51/2018, de 16-8.

<sup>4</sup> Alegação jurídica que resulta dos artigos 14 e 15 do RI que se passam a transcrever:

«14 – O Demandado, subscritor das propostas de aquisição dos procedimentos em referência, tinha o dever de cuidar da verificação dos requisitos legais para o convite e adjudicação.

15 – Ao não o fazer, violou o disposto, à data, no artigo 113.º, n.º 2, do CCP, e os princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público previstos no artigo 1.º, n.º 4 do CCP e 3.º e seguintes do CPA.»

- 44 A identificação dos elementos necessários para consumação do tipo de ilícito extraído da conjugação das normas dos artigos 65.º, n.º 1, alínea /), da LOPTC e 113.º, n.º 2, do CCP (na redação aprovada pelo Decreto-Lei n.º 278/2009) deve ser empreendida à luz de uma compreensão sistemático-teleológica da jurisdição própria do TdC de controlo de legalidade financeira e de uma interpretação que tenha por referência o enquadramento dogmático de categorias de direito sancionatório.
- 45 A dimensão normativa da compreensão dogmática exige atenção às concretas normas sancionatórias primária e secundária, plano em que a consumação do tipo de ilícito financeiro em análise não depende de um concreto dano, como, aliás, sucede com a generalidade das normas primárias relativas a infrações financeiras sancionatórias reportadas à violação de prescrições estatuídas em regras e/ou princípios legais, atenta a sua dimensão axiológica fundamental: regras de conduta que devem ser cumpridas pelos *contáveis* e cuja violação determina por si só o preenchimento do tipo estabelecido na norma sancionatória principal.
- 46 Relativamente à norma sancionatória primária invocada pelo Demandante no caso *sub judice*, a consumação ocorre com a violação por ação ou omissão de deveres estatuídos em normas sobre a contratação pública, entendendo-se, ainda, que o tipo de ilícito exige uma *aptidão* ou um perigo *abstrato-concreto* de impacto financeiro nos casos que não são sancionados em termos procedimentais como nulidade (vd. §§ 78 a 90 da Sentença n.º 23/2022 da 3.ª Secção do TdC).
- 47 Em teoria, a infração pode ocorrer quando um dirigente propõe o convite a uma entidade ou uma adjudicação (esta na sequência de proposta subsequente àquele) em violação do artigo 113.º, n.º 2, do CCP violando a norma sancionatória principal constante da alínea /) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (na medida em que o dirigente que sabe que o convite abrangeu entidade que foi cocontratante em outras empreitadas de obras públicas adjudicadas pela mesma entidade pública no mesmo ano económico ou nos dois anos económicos anteriores por valor(es) que somado(s) ao valor da proposta adjudicada perfaça total superior a 150 000,00 € tem o dever de não promover a adjudicação).
- 48 Consequentemente, para efeitos de aferição da data de infrações imputadas pelo Demandante ao Demandado deve atender-se aos momentos em que este propôs convite e/ou adjudicação a entidade que, segundo a tese do Demandante, devia ser considerado (por força de relação entre pessoas coletivas) que já tinha realizado empreitada de obra pública adjudicada por ajuste direto pelo município em causa no mesmo ano económico ou nos dois anos económicos anteriores e que somada à do novo convite ou adjudicação ultrapassasse 149 999,99 €.

- 49 Desta forma, e tendo por referência a sequência diacrónica de contratos invocados pelo Demandante, se relativamente ao contrato indicado no § 5.2.a mesmo à luz da tese do MP não se identifica qualquer ilícito, tendo por referência a alegação jurídica do Demandante o ilícito ocorreria em todos os contratos indicados nos §§ 5.2.b a 5.2.j nas datas em que o Demandado propôs o convite e/ou a adjudicação preenchendo (segundo a aludida tese) as normas sancionatórias primária e secundária constantes dos artigos 65.º, n.º 1, alínea /), da LOPTC e 113.º, n.º 2, do CCP (na redação aprovada pelo Decreto-Lei n.º 278/2009).
- 50 Além do prazo de prescrição tem de se atender ainda à respetiva suspensão, e no caso *sub judice* quanto à causa de suspensão prevista no artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC os eventos determinantes são a abertura da auditoria em 10-1-2022 e a notificação do Demandado para se pronunciar sobre o relato / projeto de relatório, plano em que se impõe concluir o seguinte:
- 50.1 A auditoria determinou a suspensão do prazo de prescrição do procedimento das infrações investigadas a partir do respetivo início em 10-1-2022 (facto constante do § 5.7).
- 50.2 Não podendo essa suspensão ir além do período máximo de 2 anos, pelo que a suspensão cessou em 9-1-2024, data em que a auditoria estava pendente e o Demandado ainda não tinha sido notificado para se pronunciar sobre o relato / projeto de relatório (na medida em que se pode inferir da parte final do facto constante do § 5.7 que a notificação ocorreu decorridos mais de dois anos sobre o início da auditoria).
- 51 Passando às suspensões do prazo que não dependem de nenhum evento específico suscetível de prova e que na medida em que se reportam à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito devem ser oficiosamente conhecidas pelo tribunal:
- 51.1 A contagem do prazo esteve suspensa entre 09.03.2020 e 02.06.2020 por força do disposto no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 conjugado com os artigos 5.º e 6.º, n.º 2 da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, e os artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio (86 dias);
- 51.2 O prazo voltou a correr entre o dia 21.06.2020 e o dia 21.01.2021;
- 51.3 A contagem do prazo voltou a estar suspensa entre 22.01.2021 e 05.04.2021 por força do disposto no artigo 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, e os artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril (74 dias).
- 51.4 Isto é, a contagem dos prazos de prescrição do procedimento infracional esteve suspensa por um total de 5 meses e 10 dias.

52 Por último, os prazos de prescrição devem ser «alargados» em 5 meses e 10 dias atendendo a que o artigo 5.º da Lei n.º 13-B/2021 prescreve que os prazos de prescrição e caducidade cuja suspensão tinha sido decretada pelos artigos 6.º-B, n.ºs 3 e 4, e/ou 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 e cessou por força das alterações introduzidas pela Lei n.º 13-B/2021 «são alargados pelo período correspondente à vigência da suspensão».

53 Tendo presentes as normas acima indicadas deve concluir-se que:

53.1 Antes da abertura de auditoria já se tinha perfeito o prazo de prescrição do procedimento dos ilícitos imputados ao Demandado como ocorridos no âmbito dos procedimentos dos contratos referidos nos §§ 5.2.b a 5.2.f,

53.2 Na data da citação do Demandado no âmbito da presente ação, em 03.07.2024, ainda não se tinha esgotado o prazo de prescrição do procedimento dos ilícitos imputados em continuação infracional ao Demandado por força de atos praticados nos procedimentos dos contratos indicados nos §§ 5.2.g a 5.2.j, pelo que a citação interrompeu o prazo de prescrição do procedimento por essas eventuais infrações atento o disposto no artigo 70.º, n.º 5, da LOPTC.

54 Em conclusão:

54.1 Deve ser julgada procedente a exceção perentória invocada pelo Demandado quanto às eventuais infrações imputadas pelo MP como cometidas no âmbito dos procedimentos referidos nos §§ 5.2.b, 5.2.c, 5.2.d, 5.2.e e 5.2.f.

54.2 Deve ser julgada improcedente a exceção perentória invocada pelo Demandado quanto à prescrição do procedimento relativo às eventuais infrações que lhe foram imputadas como cometidas em continuação infracional no âmbito dos procedimentos referidos nos §§ 5.2.g, 5.2.h, 5.2.i e 5.2.j.

#### **II.4.4 Julgamento da responsabilidade financeira sancionatória imputada relativo às alegadas infrações cujo procedimento não se julgou extinto por prescrição**

55 O julgamento em matéria de direito é delimitado pela causa de pedir e pelo pedido da ação instaurada pelo MP (*supra* §§ 15 a 17) tendo como objeto exclusivo as infrações imputadas pelo Demandante ao Demandado.

56 Como acima se destacou, o enquadramento empreendido pelo Demandante teve por referência o ilícito previsto na norma sancionatória primária da alínea /) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC e

a norma sancionatória secundária constante do artigo 113.º, n.º 2, do CCP na redação aprovada pelo Decreto-Lei n.º 278/2009 (matéria analisada *supra* nos §§ 28 a 48 em termos que se dão por reproduzidos).

- 57 A tese jurídica do Demandante é no sentido da irrelevância da diferente personalidade jurídica dos adjudicatários dos contratos indicados no § 5.2 para efeitos de contabilização do limite constante da norma sancionatória secundária indicada, invocando para o efeito um conjunto de princípios relevantes em termos de contratação pública.
- 58 As normas conjugadas dos artigos 113.º, n.º 2, e 19.º, n.º 1, alínea *a*), do CCP (nas redações vigentes à data dos factos indicadas *supra* nos §§ 30 e 31) fixavam limites aplicáveis a entidades individualizadas [i.e., reportados a convites a específicas pessoas (singulares ou coletivas)] por força de anteriores adjudicações, não existindo então norma equivalente à que veio a ser consagrada no novo número n.º 6 do artigo 113.º do CCP pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio.
- 59 A norma do n.º 6 do artigo 113.º do CCP compreendeu uma nova estatuição: o limite constante da norma do n.º 2 do artigo 113.º do CCP (na redação fixada no quadro da ampla revisão do preceito empreendida pelo Decreto Lei nº111-B/2017, de 31 de agosto) passa a abranger também «entidades especialmente relacionadas com as entidades referidas» no n.º 2 (devendo ser consideradas «como tais, nomeadamente, as entidades que partilhem, ainda que apenas parcialmente, representantes legais ou sócios, ou as sociedades que se encontrem em relação de simples participação, de participação recíproca, de domínio ou de grupo»).
- 60 Com efeito, a previsão do atual n.º 6 do artigo 113.º do CCP (relativa as «entidades especialmente relacionadas») é distinta da previsão da norma do n.º 2 do artigo 113.º (relativa à mesma pessoa jurídica), mas por força da nova norma do n.º 6 do artigo 113.º as adjudicações anteriores realizadas a «entidades especialmente relacionadas» passam a ser contabilizadas para efeitos do limite fixado no artigo 113.º, n.º 2, do CCP.
- 61 A interpretação sistemático-teleológica do número 6 do artigo 113.º do CCP revela uma norma com uma prescrição vinculante das entidades adjudicantes que anteriormente inexistia na ordem jurídica, pelo que, ainda que na vigência da redação do artigo 113.º do CCP aprovada pelo Decreto-Lei n.º 278/2009 se devesse considerar *boa prática* que as entidades adjudicantes ponderassem em sede de convites para EOP por ajuste direto as adjudicações de EOP no triénio a entidades especialmente relacionadas com a entidade a ausência dessa verificação não constituía por si só uma conduta ilícita.
- 62 Questões hermenêuticas distintas reportam-se à proibição de fraudes ao regime sobre contratação pública, nomeadamente por via de *conluio*s entre agentes ao serviço de entidades

adjudicantes e operadores no mercado, por exemplo, através da troca de informação privilegiada com um operador sobre propostas dos seus concorrentes de molde a que múltiplos ajustes diretos fossem de forma sistemática adjudicados a «entidades especialmente relacionadas» dominadas por pessoa beneficiária da informação privilegiada, questão que, sublinhe-se, não integra o objeto do presente julgamento [para o efeito teria de ser alegada conduta de agente da entidade pública (necessariamente dolosa) visando e concretizando o encadeamento de um conjunto de atos que isoladamente se poderiam apresentar como lícitos, mas globalmente constituíssem um meio para prosseguir um *resultado final global ilícito* e com potencial impacto financeiro (cf. *supra* § 46)].

- 63 Tendo presente o ónus de alegação de factos principais constitutivos da eventual responsabilidade (cf. *supra* no § 14), no concreto objeto do processo fixado pelo Demandante não foram alegados quaisquer factos, ainda que de cariz conclusivo, relativos a eventuais condutas do Demandado em que este tivesse contribuído para uma hipotética ação do MG visando «contornar a proibição legal de adjudicar contratos ilimitadamente a uma entidade, criando uma mera aparência de mudança de cocontratante, mediante o uso de uma pessoa coletiva (a sociedade), mas sendo sempre o seu sócio e a sua economia familiar quem beneficiou de tais adjudicações».
- 64 Acresce que a alegação constante do RI no sentido de que o MG «tentou» [a expressão empregue no articulado] «contornar a proibição legal de adjudicar contratos ilimitadamente a uma entidade, criando uma mera aparência de mudança de cocontratante, mediante o uso de uma pessoa coletiva (a sociedade), mas sendo sempre o seu sócio e a sua economia familiar quem beneficiou de tais adjudicações», além de não legitimar uma qualquer assimilação da pessoa do Demandado à pessoa do município, apresentava cariz conclusivo sem suporte em alegação de factos que permitissem ao tribunal formular essa conclusão de forma independente, sendo certo que ações juridicamente relevantes imputáveis a pessoas coletivas têm de ser levadas a cabo por pessoas singulares e inexistia qualquer alegação sobre condutas de agentes do MG, pelo que também por isso o referido facto conclusivo foi julgado não provado (cf. *supra* §§ 6.3 e 9).
- 65 Acrescente-se, por último, que a eventual fraude à lei nunca poderia decorrer do objetivo de *contornar* uma proibição inexistente à data dos factos como a invocada na demanda sem suporte no sistema jurídico-normativo sob pena de um óbvio paradoxo, pois se a proibição inexistente não tem de ser *contornada* (questão distinta, sublinhe-se, seriam eventuais condutas de benefício de determinados operadores económicos em violação do dever de imparcialidade dos agentes de

entidades públicas, hipótese que não integra alegações delimitadoras do objeto do presente processo).

- 66 Diferente da invocação simplista de princípios para efeitos de criação de prescrições proibitivas sem suporte legal é empreender a interpretação das regras do regime de contratação pública à luz dos princípios que conformam esse regime (vd. a situação apreciada nos §§ 5 a 23 do Acórdão n.º 14/2020 da 1.ª Secção do TdC).
- 67 A exigência de determinabilidade das normas sancionatórias secundárias pertinentemente invocada pelo Demandado em face do âmbito alargado da previsão da norma secundária segundo a tese do Demandante, contudo, a rejeição dessa tese implica que não seja necessário avaliar a determinabilidade da suposta *norma sancionatória secundária* ou *norma sancionatória de remissão*, pois o julgamento sobre eventual inconstitucionalidade da interpretação das normas sancionatórias aplicadas no quadro da fiscalização concreta da constitucionalidade não incide sobre apreciações abstratas ou hipotéticas, mas sobre a interpretação que o tribunal empreende na decisão, sendo irrelevantes nesta sede interpretações levadas a cabo por outras entidades se as mesmas não integrarem a *ratio decidendi* da específica decisão jurisdicional.
- 68 A norma sancionatória secundária aplicável no caso *sub judice* em face do objeto do processo fixado pela ação do Demandante é assim apenas a que o Tribunal extrai das disposições conjugadas dos artigos 113.º, n.º 2, e 19.º, n.º 1, alínea *a*), do CCP (nas redações vigentes à data dos factos indicadas *supra* nos §§ 30 e 31), i.e., a proibição de uma entidade pública adjudicante convidar e/ou adjudicar por ajuste direto EOP a uma entidade com quem no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores tivesse celebrado na sequência de ajuste direto contratos cujo objeto fosse constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar e cujo preço contratual acumulado fosse igual ou superior a 150 000,00 €, norma que se entende apresentar o grau de clareza suficiente para qualquer pessoa que assumia a responsabilidade do exercício de função pública da respetiva aplicação, pelo que o respetivo teor não coloca em causa o princípio da precisão ou da determinabilidade prévia da norma sancionatória (atentos os parâmetros, nomeadamente, desenvolvidos nos §§ 153 a 159 do Acórdão n.º 3/2024 da 3.ª Secção do TdC).
- 69 Tendo presentes as normas sancionatórias primária e secundária aplicáveis, o ónus de alegação dos factos essenciais constitutivos da responsabilidade financeira sancionatória objeto da demanda e o princípio do contraditório, o Tribunal apenas pode apreciar o eventual preenchimento do desvalor invocado em termos jurídicos na demanda por referência aos

contratos referidos nos §§ 5.2.g, 5.2.h, 5.2.i e 5.2.j, atendendo a que essas são as únicas eventuais infrações cujo procedimento não prescreveu (cf. *supra* §§ 53 e 54).

- 70 Quanto a eventuais ilícitos ocorridos nos procedimentos relativos aos contratos referidos nos §§ 5.2.g, 5.2.h, 5.2.i e 5.2.j devem ser atendidos os valores de contratos referidos nos §§ 5.2.a a 5.2.f para efeitos de contabilização do limite estabelecido nas normas conjugadas dos artigos 113.º, n.º 2, e 19.º, n.º 1, alínea a), do CCP (nas redações vigentes à data dos factos indicadas *supra* nos §§ 30 e 31) quando o valor do contratos aí indicado ultrapassasse o limiar de 149 999,99 € somado ao de outros contratos constantes do § 5.2 celebrados pelo MG com o mesmo adjudicatário.
- 71 Nesta última vertente, importará ter presente a independência do Tribunal em sede de interpretação do Direito de factos alegados e provados ainda que os mesmos não tenham sido devidamente ponderados na argumentação escrita ou oral da parte processual a quem interessam (salvaguardando sempre o respeito pelo princípio do contraditório).
- 72 No caso concreto, constata-se que apenas em um dos contratos outorgados foi violado o limite legal para convites de ajuste diretos num triénio entre a mesma entidade pública e o mesmo adjudicatário: no procedimento de formação do contrato indicado no § 5.2.j cujo valor somado ao dos contratos indicados nos §§ 5.2.a e 5.2.h ultrapassa o limiar de 149 999,99 €.
- 73 Contudo, a eventual violação de regras de contratação pública por uma determinada entidade adjudicante não implica automaticamente a responsabilização de um agente dessa entidade interveniente no procedimento, atendendo, nomeadamente, a que:
- 73.1 A imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente tem como epicentro a atribuição de eventos típicos associada no caso de violação de deveres normativos também a critérios normativos sobre competências.
- 73.2 Em face do ónus de alegação dos factos essenciais e do princípio do contraditório, o Tribunal apenas pode apreciar o eventual preenchimento do desvalor invocado em termos jurídicos na demanda por referência a procedimentos cujas especificidades integraram a alegação do Demandante com identificação de concreta conduta do Demandado.
- 74 Tendo presente que nos serviços municipais existe repartição de funções e competências entre departamentos e agentes, quanto ao procedimento referido no § 5.2.j ressalta que não foi alegado, nem provado, qual o departamento e/ou divisão e/ou agente incumbido de verificar em concreto se às específicas entidades convidadas já tinham sido adjudicados contratos por ajuste direto no triénio que somados ao valor base fixado para o novo procedimento ultrapassassem o

limiar de 150 000,00 €, i.e., não foram alegados quaisquer factos sobre o departamento e/ou agente incumbido(s) de verificar(em) os valores acumulados com os de outros contratos de EOP que tivessem sido adjudicados às empresas convidadas, nem quem tinha estabelecido os procedimentos de controlo adotados no MG sobre essa matéria em 2017, nem a existência de um défice na operatividade desses procedimentos e/ou na respetiva aplicação imputável a concreta(s) pessoa(s) singular(es).

- 75 No caso concreto não foram alegados factos legitimadores da conclusão de que incumbia ao departamento de obras a verificação casuística sobre se as entidades que agentes desse departamento entendiam deverem ser convidadas (com base nas habilitações para a concreta obra) tinham celebrado com o MG, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto contratos cujo objeto fosse constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar e cujo preço contratual acumulado com o valor base do novo procedimento ultrapassasse o limiar de 149 999,99 €.
- 76 Com efeito, não foi alegado nem provado que a função de verificação *a priori* ou *a posteriori* dos montantes de contratos EOP celebrados na sequência de ajuste direto, para efeitos de controlo do respeito da proibição do artigo 113.º, n.º 2, do CCP incumbisse ao ora Demandado ou sequer a agentes do departamento por ele chefiado, e esse pressuposto não pode ser presumido pois em termos de mecanismos correntes de segregação de funções no âmbito de serviços municipais essa tarefa pode incumbir, por exemplo, a departamentos ou divisões de contratação pública autónomos do departamento ou divisão de *obras*.
- 77 Consequentemente, da factualidade alegada e provada não se pode extrair a quem cabia no âmbito do MG o dever de controlo do limite estabelecido no artigo 113.º, n.º 2, do CCP para filtrar convites e/ou adjudicações para EOP através do procedimento por ajuste direto.
- 78 Em face do exposto, o objeto do processo fixado pelo Demandante não compreende os temas factuais essenciais para ao abrigo do complexo normativo constituído pelas normas sancionatórias e aplicáveis e as normas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do CP.
- 79 A inexistência de enunciados referida no § precedente, além de impedir o pleno exercício do direito de defesa pelo Demandado quanto a uma imputação pessoal e individualizada de que teria incumprido concretos deveres advenientes do seu específico cargo ou função e à omissão da conduta adequada a evitar o concreto resultado proibido, obsta a um juízo independente do Tribunal sobre o preenchimento de uma infração comissiva por omissão (impura).

- 80 Em síntese, não foi alegada factualidade que permitisse no âmbito da presente ação a imputação objetiva ao Demandado de atos ou omissões relevantes quanto à adoção de um critério ilegal na proposta de convites e adjudicações em violação do disposto nas normas conjugadas dos artigos 113.º, n.º 2, e 19.º, n.º 1, alínea *a*), do CCP, nomeadamente na ultrapassagem do limite de convites à empresa Paviazemeis - Pavimentações de Azeméis, Ld.<sup>a</sup> quando a mesma foi adjudicatária do contrato indicado no § 5.2.j (sobre as funções e responsabilidades das entidades que têm a competência de auditoria e do MP enquanto interveniente nos processos de auditoria da 2.ª Secção do TdC e titular da competência para propor ações de efetivação de responsabilidades financeiras, cf. §§ 33 a 51 da Sentença n.º 8/2023 da 3.ª Secção do TdC).
- 81 Importa, ainda, atender a que a responsabilidade por infração financeira sancionatória não apresenta no regime legal dimensão exclusivamente objetiva, i.e., a condenação como agente de um ilícito financeiro depende de a concreta conduta ter sido praticada com dolo ou negligência (artigo 65.º, n.ºs 4 e 5, da LOPTC, e, ainda, artigos 61.º, n.º 5, e 67.º, n.º 2, da LOPTC), tendo, no caso *sub judice*, a conduta do Demandado sido enquadrada na imputação do MP como negligente (ao invés do que sucedeu no relatório de auditoria que foi junto pelo Demandante em que se rejeitou o pedido de relevação da responsabilidade ao abrigo do artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC, porque, segundo, o juízo aí expandido, a conduta teria sido dolosa).
- 82 As normas do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC e do artigo 15.º do Código Penal preveem duas formas de negligência, a consciente, em que o agente prevê a realização da infração confiando que este se não realizará, e a inconsciente, em que o agente não prevê a realização do ilícito tendo possibilidade de o fazer.
- 83 O cargo do Demandado compreende uma responsabilidade de cuidado e defesa do interesse público e da legalidade voluntariamente assumida quando o titular é empossado e o Demandante em ação de responsabilidade financeira de tal dirigente em que lhe imputa uma infração financeira sancionatória negligente deve especificar concretos deveres de cuidado desrespeitados em ações ou omissões indevidas, o que não se verificou no caso *sub judice*.
- 84 Em conclusão:
- 84.1 Não foram alegados factos que permitissem concretizar a violação por parte do Demandado dos respetivos deveres de cuidado ao intervir em procedimentos de ajuste direto, já que a mera descrição da conduta descrita no § 5.1.j é insuficiente para esse efeito.
- 84.2 Sendo o RI omissivo sobre factos concretizadores de hipotético e concreto dever jurídico que o Demandado tenha incumprido, o Demandado tem de ser absolvido da infração que

Ihe foi imputada e, conseqüentemente, julgado improcedente o pedido formulado pelo Demandante.

#### II.4.5 Emolumentos

85 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) Julgar procedente a exceção perentória deduzida pelo Demandado AA relativa à prescrição de cinco (5) eventuais infrações financeiras sancionatórias imputadas pelo Ministério Público como cometidas em 17-8-2015 (duas) e 18-1-2016 (três);
- 2) Julgar improcedente a exceção perentória de prescrição invocada pelo Demandado AA quanto às restantes quatro (4) eventuais infrações financeiras sancionatórias imputadas pelo Ministério Público como cometidas na «forma continuada» entre 7-11-2016 e 20-6-2017;
- 3) Julgar totalmente improcedente a ação proposta pelo Ministério Público e absolver o Demandado AA;
- 4) Não há lugar a emolumentos.

\*

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

Lisboa, 13 de janeiro de 2025

O Juiz Conselheiro,

---

(Paulo Dá Mesquita)