

## SUMÁRIO

1. A norma da alínea *a*) do n.º 3 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), prescreve que a decisão de escolha do ajuste direto com fundamento na circunstância de em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação nenhum concorrente ter apresentado proposta só pode ser tomada no prazo de seis meses a contar do termo do prazo fixado para a apresentação de candidaturas ou de propostas, *caducando* se, durante esse prazo, não for formulado convite à apresentação de proposta.
2. O referido prazo de 6 meses deve ser qualificado como de caducidade atendendo ao que consta da parte final da alínea *a*) do n.º 3 do artigo 24.º do CCP, sendo esse enquadramento congruente com a categoria conceptual em causa na medida em que o prazo não se reporta a um procedimento de formação de contrato mas à margem de ação do contratante público tendo por referência o período de tempo que medeia entre dois eventos relativos a procedimentos de contratação que têm objeto similar e são autónomos.
3. O prazo estabelecido na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 24.º do CCP termina às 24 horas do dia que corresponda ao dia a partir do qual o prazo começou a correr dentro do sexto mês subsequente àquele atento o disposto no artigo 279.º, alínea *c*), do Código Civil.
4. A violação de regras de Direito Financeiro por uma determinada entidade pública não implica automaticamente a responsabilização de dirigentes ou membros do órgão executivo dessa entidade, atendendo, nomeadamente, a que a imputação objetiva tem como epicentro a atribuição de eventos típicos a condutas concretas de pessoas singulares.

## I. RELATÓRIO

- 1 O Ministério Público (MP) requereu perante a 3.ª Secção do Tribunal de Contas (TdC) o julgamento de AA (D1) e de BB (D2).
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de processo de auditoria da Inspeção-Geral de Finanças (IGF).
- 3 O MP pediu no requerimento inicial (RI) que cada um dos Demandados fosse condenado no pagamento de uma multa de 25 UC pela prática de uma infração financeira sancionatória negligente prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea I), 2 e 5, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
  - 4.1 O Demandado D1 apresentou contestação com alegação articulada que concluiu da seguinte forma:

«Termos em que deve ser julgada improcedente o requerimento do Ministério Público que peticiona a aplicação da infração financeira sancionatória ao aqui demandado.»
  - 4.2 O Demandado D2 apresentou contestação com alegação articulada que concluiu da seguinte forma:

«Nestes termos e nos melhores de Direito requer-se a V. Ex.ª que decida em conformidade com o supra exposto, julgando a acção improcedente, por não provada e, em consequência que o Demandado D2 seja absolvido do pedido, com todas as legais consequências.  
Caso assim não se entenda, requer-se a dispensa da aplicação da multa, tudo com todas as legais consequências.»
  - 4.3 Notificado das contestações, o Demandante nada disse.
- 44 Realizou-se audiência com produção de prova pessoal promovida pelos Demandados (depoimentos dos dois Demandados e inquirição de 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 §§ 11 a 21), julgam-se provados os factos seguintes:
- 5.1 No âmbito do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) foi determinada a realização de uma auditoria ao Município de Coimbra, enquadrada no projeto designado “Promover a legalidade e a transparência na contratação pública”.
- 5.2 A essa Auditoria foi atribuído o n.º de processo 2023/301/Ag/209 tendo nesse âmbito sido elaborado o relatório final n.º 2/2024, bem como a informação n.º 124/2024 da IGF, os quais foram homologados pela Secretária de Estado do Orçamento e pelo Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.
- 5.3 Entre de 01.12.2018 e 16.10.2022, o Demandado D1 foi Diretor do Departamento Financeiro (DF) do Município de Coimbra (MC), sendo o responsável máximo das várias Divisões e Gabinetes que integravam esse Departamento, entre os quais a Divisão de Compras e Logística (DCL) e o Gabinete de Gestão da Frota Municipal.
- 5.4 O Demandado D2 foi Chefe do Gabinete de Gestão da Frota Municipal entre julho de 2019 e dezembro de 2022.
- 5.5 O Demandado D1 é licenciado em Contabilidade e Auditoria pelo Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra e antes do cargo de diretor do DF do MC exerceu, como dirigente, funções de Administrador Executivo da Empresa Municipal Figueira Grande Turismo (entre 02.12.2009 e 31.03.2011), funções de Diretor de Departamento Financeiro, Administrativo e Assuntos Jurídicos na Agência Portuguesa do Ambiente — Administração da Região Hidrográfica do Centro, I. P. (entre 01.04.2011 e 31.01.2014) e funções de Chefe de Divisão Administrativa, Financeira e Desenvolvimento Social no Município da Lousã (entre 01.02.2014 e 30.11.2018).
- 5.6 O Demandado D2 é licenciado em Engenharia Mecânica pelo Instituto Superior de Engenharia de Coimbra tendo sido Técnico Superior nas Oficinas da Câmara Municipal de Coimbra entre 2005 e 2019.
- 5.7 Em 16.04.2021, no MC foi aberto o concurso público n.º 4/21 para aquisição de oito veículos ligeiros (seis lotes) com o valor base de 82 550,00 € sendo o anúncio n.º 5228/2021 publicado no *Diário da República*, 2ª série, n.º 77, de 21.04.2021.

- 5.8 O termo do prazo de apresentação de propostas no referido procedimento de concurso público foi atingido 28.04.2021, sem que tivessem sido apresentadas propostas para os lotes 1 e 2.
- 5.9 Em 07.07.2021, o Presidente da Câmara Municipal de Coimbra proferiu a decisão de não adjudicação dos lotes 1 e 2 por falta de apresentação de propostas.
- 5.10 Em 11.11.2021, o Chefe de Gabinete de Gestão da Frota Municipal, Demandado D2, subscreve a Informação n.º 57208 na qual se propõe «que seja autorizada a abertura de procedimento concursal (ajuste direto) para aquisição de três veículos ligeiros de passageiros, usados, com idade inferior ou igual a seis anos» indicando as respetivas em termos de objeto de contrato, fundamentação funcional, especificações técnicas, prazo de entrega, preço base (valor estimado de 24 410,00 € + IVA), gestor de contrato, rubrica orçamental e centro de custos depois de apresentar os seguintes considerandos:
- «1. O contrato estabelecido entre o Município de Coimbra e a empresa “Rentlei – Automóveis e Turismo, S.A.” relativo ao aluguer de 3 viaturas ligeiras, ao serviço da DEDJ-DE (1), DEEM (1), DCT (1), foi válido pelo período até 12 meses e teve o seu término, em 31.10.2021. 2. Que no procedimento CP\_04/2021 não houve propostas para os lotes 1 e 2; 3. O estado de conservação das viaturas».
- 5.11 Em 12.11.2021, o Demandado D1 propôs abertura de procedimento nos termos indicados na Informação n.º 57208.
- 5.12 O vereador CC, em despacho, de 12-11-2021, solicitou esclarecimentos «sobre o porquê de recurso ao ajuste direto».
- 5.13 O referido vereador tinha iniciado funções há relativamente pouco tempo na sequência dos resultados das eleições autárquicas de 26.09.2021.
- 5.14 O Demandado D1 prestou nova informação, em 12.11.2021, informando que «houve uma consulta prévia anterior que ficou deserta para estas posições» e «as viaturas ao serviço da Câmara estão em regime de ALD».
- 5.15 No mesmo dia 12.11.2021, o vereador CC proferiu despacho a autorizar a abertura do procedimento.
- 5.16 Em 09.12.2021 foi elaborada informação pela Técnica Superior da DCL – Divisão de Compras e Logísticas dirigida ao Chefe de Divisão de Compras e Logísticas em que se indicava como assunto «ajuste direto – aquisição de três veículos ligeiros de passageiros

usados – proposta de abertura de procedimento», onde constava, nomeadamente, o seguinte:

«Nestes termos, propomos o seguinte:

1 – Decidir contratar e autorizar a respetiva despesa respeitante à aquisição de três veículos ligeiros de passageiros usados, com idade inferior ou igual a seis anos, nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 36.º do CCP, com os fundamentos invocados.

2 – Realizar um ajuste direto ao abrigo do art.º 24, n.º 1, alínea a) do CCP, por correio eletrónico.»

- 5.17 Nesse mesmo dia 09.12.2021, a referida técnica remeteu «o processo para autorização de abertura de procedimento para ser presente à decisão do Sr. Vereador, dr CC».
- 5.18 No dia 09.12.2021, o Chefe de Divisão da DCL DD declarou «concordo», tendo remetido «para autorização de abertura de procedimento para ser presente à decisão do Sr. Vereador, dr CC».
- 5.19 No dia 10.12.2021, às 09:52, o Demandado D1 proferiu o seguinte «despacho»: «Este processo já tem decisão de abertura! Não estou a perceber.»
- 5.20 No dia 10.12.2021, às 14:27, o Chefe de Divisão da DCL, DD, reitera «concordo» com a remessa «para autorização de abertura de procedimento para ser presente à decisão do Sr. Vereador, dr CC», acrescentando, «mais informo que esta é a 1.ª vez que a Divisão de Compras e Logística está a propor a abertura de procedimento».
- 5.21 No dia 10.12.2021, às 14:37, o Demandado D1 proferiu o seguinte «despacho»: «Visto. Sr. Vereador proponho autorização para a abertura de procedimento nos termos propostos na presente informação. À consideração superior (nota: não se trata de duplicação, a sua autorização no I-57208 ainda não tinha peças do procedimento).»
- 5.22 No dia 17.12.2021, às 11:43, o vereador CC proferiu o seguinte «despacho»: «Autorizo a abertura de procedimento nos termos propostos.»
- 5.23 Depois da abertura do procedimento ao abrigo do mencionado despacho de 17.12.2025, a DCL que tinha elaborado as peças do convite à apresentação de proposta remeteu convite por correio eletrónico enviado em 29.12.2021.
- 5.24 Subsequentemente, nesse procedimento a Técnica Superior da DCL remeteu ao Chefe de Divisão da DCL a informação n.º 315, de 4.01.2022, com proposta da adjudicação, informação que compreendia o preenchimento de um formulário com verificação de várias rubricas sobre requisitos de legalidade do ajuste direto.

- 5.25 A aquisição dos três veículos automóveis de passageiros foi adjudicada à empresa “Rentlei – Automóveis e Turismo, S.A.” pelo preço contratual de 24 410,00 €.
- 5.26 O contrato estabelecido entre O Município de Coimbra e a empresa “Rentlei – Automóveis e Turismo, S.A.” não foi reduzido a escrito, mas foi publicado, em 21.02.2022, no Portal BASE dos contratos públicos.
- 5.27 Foram emitidas ordens de pagamento a favor da “Rentlei – Automóveis e Turismo S.A.”, conferidas, além do mais, pelo Demandado D1 e autorizadas pelo vereador CC: Ordens de pagamento n.ºs 1606 e 1607, no montante, cada uma, de 7 011,00 € e n.º 1608, no montante de 16 001,30 €, todas datadas de 21.03.2022.
- 5.28 À data dos factos, o DF do MC compreendia quatro Divisões e dois Gabinetes [Gabinete de Apoio ao Investidor (GAI); Divisão de Contabilidade e Finanças (DCF); Divisão de Património (DP); Divisão de Planeamento e Controlo (DPC); Divisão de Compras e Logística (DCL) e Gabinete de Gestão da Frota Municipal (GGFM)] e nessa medida o Demandado D1 supervisionava e intervinha em centenas procedimentos que envolviam custos anuais na ordem das dezenas de milhões de euros, além das funções próprias de apoio do executivo.
- 5.29 Os Demandados D1 e D2 conheciam a estrutura hierárquica e de repartição de competências entre as várias unidades orgânicas da DF estabelecida na Restruturação Orgânica dos Serviços Municipais de Coimbra publicitada pelo Aviso n.º 11707/2019 publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, de 18.07.2019, e agiram no pressuposto de que a DCL analisava e verificava todos os requisitos de legalidade, nomeadamente, identificando e contando os prazos legais perentórios que fossem relevantes
- 5.30 Os Demandados D1 e D2 sabiam que no exercício das respetivas competências deviam observar a legalidade em matéria de contratação pública.
- 5.31 No DF e nas unidades orgânicas que a integravam era consensual que o Demandado D2 enquanto Chefe do Gabinete de Gestão de Frota hierarquicamente subordinado ao Chefe de Divisão de Compras e Logística não tinha a incumbência de analisar questões jurídicas relativas aos procedimentos de contratação pública, nomeadamente, sobre a definição do tipo de procedimento a adotar e os requisitos legais do concreto procedimento escolhido.
- 5.32 No plano da capacidade de facto, o Demandado D2 não se sentia habilitado para opinar sobre as condições jurídicas dos procedimentos ainda que a título de conselho dos seus superiores hierárquicos.

- 5.33 No ato referido no § 5.11, o Demandado D2 não procedeu à valoração dos requisitos jurídicos sobre o tipo de procedimento a adotar subsequentemente à ausência de propostas para os lotes 1 e 2 do concurso público e a sua intervenção técnica cingiu-se à necessidade de aquisição e respetiva persistência, não tendo sido consultado pelos seus superiores hierárquicos sobre aqueles requisitos antes ou depois da elaboração da mencionada informação cingindo-se a avaliação empreendida naquele momento à persistência da necessidade aquisitiva, características das viaturas e condições operativas no âmbito do parque automóvel da autarquia.
- 5.34 À data dos factos, a orientação estabelecida na Divisão de Compras e Logística em termos de contagem do prazo limite de 6 meses para formular convites por ajuste direto com fundamento na ausência de quaisquer propostas em anterior procedimento (concurso) com objeto idêntico e similar caderno de encargos era no sentido de que o mesmo se devia contar de forma seguida (incluindo fins de semana e feriados) e que essa contagem e verificação incumbia à DCL, tendo essa regra sido desrespeitada na preparação e desenvolvimento do procedimento narrado nos §§ 5.8 e 5.16 a 5.27 em virtude de lapso material da técnica na contagem do prazo e nova falha na respetiva verificação por parte do Chefe de Divisão DD, o qual tinha consciência de que o controlo casuístico do trabalho de técnica lhe incumbia enquanto imediato superior hierárquico.
- 5.35 Na prática dos factos enunciados nos §§ 5.10 a 5.15, os Demandados D1 e D2 agiram de forma livre, voluntária e consciente.

## 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 enunciados factuais que se passam a indicar.
- 6.1 Os Demandados desprezaram o que lhes era imposto legalmente.
- 6.2 Os Demandados atuaram de modo desatento e descuidado, e com omissão da prudência e diligência a que estavam obrigados e de que eram capazes.

## 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 RI e a contestação de D1), tendo presentes as regras e princípios de Direito Probatório e o quadro normativo conformador da repartição de funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 11 a 21), 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, n.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 análises atomizadas 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 Os elementos probatórios foram congruentes entre si e as *regras da experiência* (designadamente sobre o funcionamento de entidades públicas com estruturas similares à PJM) e a prova documental não foi posta em causa pela prova pessoal produzida.
- 7.6 As provas pessoais produzidas (acima referidas no § 4.3) não contrariaram as inferências diretas extraídas da prova documental e foram essenciais para reconstituir componentes do processo decisório e da colaboração dos vários agentes na entidade pública, incluindo procedimentos normalmente adotados no âmbito das relações hierárquicas existentes.
- 7.7 Relativamente ao referido no § 7.2, entende-se, como destacado no § 9 da Sentença n.º 11/2023 da 3.ª Secção do TdC, que o julgamento se tem de cingir, no que não constitua

facto notório, a prova concretamente admitida no processo estando, nomeadamente, vedado ao Tribunal, depois do encerramento da audiência integrar no seu julgamento prova documental que não foi junta no concreto processo de julgamento de responsabilidades financeiras ainda que se encontre em sistemas informáticos de gestão documental do TdC.

8 Quanto à matéria de facto provada:

- 8.1 Os enunciados constantes do § 5 correspondem no essencial a factos alegados no RI (§§ 5.1 a 5.12, 5.14, 5.15, 5.25 a 5.27 e 5.35), na contestação de D1 (§§ 5.16, 5.24 e 5.28), tendo havido reformulação de texto pelo Tribunal e sido completados alguns dos factos em função da prova documental (v.g. §§ 5.10, 5.16 e 5.30), tendo o Tribunal introduzido factos instrumentais e probatórios que resultaram de inferências diretas a partir de provas adquiridos na instrução da causa (§§ 5.13, 5.17 a 5.23, 5.29 e 5.31 a 5.34), i.e., de provas juntas e produzidas no âmbito do processo jurisdicional (cf. *infra* § 8.3).
- 8.2 O Tribunal empreendeu uma ponderação global dos elementos extraídos das provas documentais e provas pessoais produzidas em audiência de julgamento, tendo esses elementos sido apreciados à luz da lógica e *máximas da experiência* (em particular sobre o funcionamento de serviços de autarquias com a dimensão e estrutura equivalentes ao Município de Coimbra e das repartições de tarefas e atribuições no quadro de burocracias públicas) e contextualizados em face dos outros factos provados (incluindo os factos que foram aceites por todas as partes).
- 8.3 No que concerne aos factos instrumentais e probatórios introduzidos pelo Tribunal os aos enunciados foram considerados provados tendo por referência o seguinte:
- a) No caso do § 5.13, com base na valoração dos depoimentos da testemunha EE e do Demandado D1 e do facto público e notório sobre a data das eleições autárquicas;
  - b) Os §§ 5.17 a 5.23 por inferência direta de elementos de documentos juntos pelo Demandante (mas não atendidos nem valorados em termos de alegações factuais por nenhuma das partes), nomeadamente, o documento relativo à impressão do «Relatório do Documento Interno n.º 63335, de 09.12.2021, gerado pelo sistema informático de gestão documental do MC certificado pela assinatura digital do vereador CC e ainda os documentos de fls. 70 a 77;
  - c) Por último, os §§ 5.31 a 5.34 por inferências sobre elementos da prova pessoal produzida, em que se verificou unanimidade, tendo os depoimentos sido, quanto a

esses pontos, congruentes nos planos intrínsecos e extrínsecos (apesar da diversidade de perspetivas das fontes de prova) e as respetivas descrições foram corroboradas pelo que se extrai do regime orgânico publicitado pelo Aviso n.º 11707/2019 publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, de 18.07.2019.

- 8.4 Em particular, quanto ao facto constante do § 5.34 foi essencial o depoimento da testemunha DD que depôs de forma credível e segura, nomeadamente, na assunção das suas responsabilidades derivadas das competências da DCL na orgânica da autarquia bem como sobre a existência de lapso material da técnica do DCL na contagem do prazo cuja verificação superveniente lhe incumbia enquanto chefe de divisão.
- 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 proposições constantes dos §§ 6.1 e 6.2 (alegados pelo Demandante), não se tendo provado, desinteresse ou falta de cuidado devido por parte dos Demandados nas suas ações reportadas a factualidade alegada pelo Demandante.
- 9.2 Também não foi provado que os Demandados D1 e D2 fossem afetados por vícios nos processos mentais relativos aos atos que integraram a alegação do Demandante (daí o enunciado do § 5.35), tendo presente a repartição de funções no âmbito do Departamento Financeiro e as específicas responsabilidades da respetiva Divisão de Compras e Logística em matéria de análise (por técnico) e verificação (pelo chefe de divisão) de pormenores técnico-jurídicos e contagem de prazos.

## 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 do mérito da ação.

#### 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 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 23/2022-07.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 Julgamento do mérito da ação

- 22 O julgamento em matéria de direito é delimitado em termos de âmbito objetivo e subjetivo 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 aos dois Demandados.
- 23 Consequentemente, o Tribunal está limitado pelo objeto processual recortado pelo Demandante na ação proposta contra os Demandados D1 e D2, em particular, pela causa de pedir relativa à alegada atuação indevida daqueles Demandados nas etapas descritas nos §§ 5.10 a 5.15.
- 24 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*).
- 25 O enquadramento empreendido pelo Demandante teve por referência o ilícito previsto na norma sancionatória primária da alínea l) 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».
- 26 A norma sancionatória secundária relevante consta das disposições conjugadas dos artigos 20.º, n.º 1, alínea d) (*a contrario sensu*) e 24.º, n.º 1, alínea a), e n.º 3, alínea a), do Código dos Contratos Públicos (CCP), no caso do primeiro preceito legal na redação aprovada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, e no do segundo na redação aprovada pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, aplicável ao procedimento de ajuste direto atento o disposto nos artigos 27.º, n.º 1, e 28.º da referida Lei n.º 30/2021, já que se afigura inequívoco que o procedimento de formação do contrato público celebrado em janeiro de 2022 se iniciou depois de 22.06.2021.
- 27 A ilegalidade imputada reporta-se, assim, ao desrespeito da prescrição estabelecida na alínea a) do n.º 3 do artigo 24.º do CCP segundo a qual a decisão de escolha do ajuste direto com fundamento na circunstância de em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação nenhum concorrente ter apresentado proposta só pode ser tomada no prazo de seis meses a contar do termo do prazo fixado para a apresentação de candidaturas ou de propostas, *caducando* se, durante esse prazo, não for formulado convite à apresentação de proposta.
- 28 O referido prazo de 6 meses deve ser qualificado como de caducidade atendendo ao que consta da parte final da alínea a) do n.º 3 do artigo 24.º do CCP, sendo esse enquadramento congruente com a categoria conceptual em causa na medida em que o prazo não se reporta a um procedimento de formação de contrato mas à margem de ação do contratante público tendo por referência o período de tempo que medeia entre dois eventos relativos a procedimentos de

- contratação autónomos mas com objeto similar, pelo que, atingido o termo do prazo caduca a possibilidade de a entidade adjudicante adotar o ajuste direto com fundamento na ausência de propostas em anterior procedimento concursal.
- 29 A regra sobre a contagem do prazo consta do artigo 279.º, alínea *c*), do Código Civil (CC) conjugado com o disposto na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 24.º do CCP e nos artigos 298.º, n.º 2, do CC, pelo que, termina às 24 horas do dia que corresponda ao dia a partir do qual o prazo começou a correr dentro do sexto mês subsequente àquele.
- 30 No caso *sub judice*, foi violada a prescrição da alínea *a*) do n.º 3 do artigo 24.º do CCP, na medida em que o convite para o ajuste direto foi empreendido quando o direito da entidade adjudicante recorrer ao ajuste direto com fundamento na circunstância de em anterior procedimento de contratação (de natureza concursal) com programa e caderno de encargos similares já tinha caducado há mais de dois meses, atenta, nomeadamente, a factualidade provada constante dos §§ 5.8, 5.22 e 5.23.
- 31 Contudo, a eventual violação por uma determinada entidade pública de regras de Direito Financeiro ou de Direito da Contratação Público com relevo Financeiro não implica automaticamente a responsabilização de um agente dessa entidade que interveio no procedimento, atendendo, nomeadamente, a que:
- 31.1 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.
- 31.2 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(s) conduta do(s) Demandado(s).
- 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 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.
- 35 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.
- 36 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.
- 37 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.
- 38 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>1</sup>: *a responsabilidade recai sobre o agente ou agentes da ação*.
- 39 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.»
- 40 Deve, ainda, ser convocada a norma do artigo 80.º-A do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI)<sup>2</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

---

<sup>1</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>2</sup> Preceito aditado pela Lei n.º 51/2018, de 16-8.

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.»

- 41 No RI defendeu-se que os Demandados D1 e D2 incorreram na prática da infração imputada porque com as condutas indicadas nos §§ 5.10 a 5.15 teriam agido «ao arrepio de norma de contratação pública estabelecidas nos artigos 24.º, n.ºs 1, alínea a) e 2 alínea b), à data na alínea a), do n.º 3, e 20.º, n.º 1, alínea d), ambos do CCP, bem como dos princípios da concorrência, igualdade e transparência previstos no artigo 1.º-A, n.º 1, do CCP, sendo que os conheciam, tinham o dever de os observar e cumprir, pois impunha-se-lhes que tivessem tomado o devido cuidado e atenção na verificação da legalidade financeira respetivamente, da proposta e da informação referidas para que o procedimento aquisitivo seguisse em conformidade com o regime legal»<sup>3</sup>.
- 42 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(s) conduta(s) do(s) Demandado(s).
- 43 A identificação dos elementos necessários para consumação do tipo de ilícito extraído da conjugação das normas do artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC e dos artigos 20.º, n.º 1, alínea d) (*a contrario sensu*) e 24.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, alínea b), do CCP 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.
- 44 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.

---

<sup>3</sup> Alegação jurídica que resulta do artigo 19.º do RI.

- 45 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).
- 46 Em teoria, a infração pode ocorrer quando um dirigente determina o convite a uma entidade ou uma adjudicação (esta na sequência de proposta subsequente àquele) ou que seja determinante na abertura de um procedimento em desrespeito do complexo normativo constituído pelos artigos 20.º, n.º 1, alínea *d*) (*a contrario sensu*) e 24.º, n.º 1, alínea *a*), e n.º 3, alínea *a*), do CCP.
- 47 No caso *sub judice*, os factos essenciais relativos às condutas dos Demandados D1 e D2 que integram a causa de pedir da concreta ação jurisdicional intentada pelo Demandante e que foram julgados provados (cf. §§ 5.10 a 5.15 e § 5.35) não se reportam a atos preparatórios da abertura do procedimento de formação do contrato, mas apenas do procedimento decisório sobre a necessidade de aquisição das três viaturas, como foi destacado pelo Chefe da DCL quando efetivamente foi preparada e promovida a abertura de procedimento (cf. § 5.20).
- 48 De acordo com a regulamentação orgânica da autarquia em causa (MC) constituía competência própria da DCL, enquanto unidade orgânica de 2.º grau, «proceder à aquisição de bens, materiais, equipamentos e serviços necessários ao funcionamento do Município, incluindo o levantamento de necessidades e os procedimentos concursais», nos termos da alínea *d*) do ponto 3.11.5 da II Parte do Regulamento Orgânico dos Serviços do MC («Estrutura Flexível da Câmara Municipal de Coimbra») publicitado pelo Aviso n.º 11707/2019 publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, de 18.07.2019.
- 49 A referida competência compreendia a avaliação dos requisitos legais sobre a tipologia de formação de contrato público proposta pela DCL com a abertura de procedimento, como veio a ser efetivamente realizado no caso do ajuste direto que culminou no contrato referido no § 5.26, e essa competência foi concretamente assumida pela referida unidade orgânica (cf. §§ 5.17 a 5.24).
- 50 Relativamente a esse procedimento, o Demandado D2, além de não ter qualquer competência, enquanto chefe do Gabinete de Gestão de Frota Municipal (uma unidade de 3.º grau), para a prática de atos relativos à abertura do procedimento de formação do contrato que constitui uma fase que apenas se inicia depois da preparação das peças do eventual procedimento pela DCL, também não tinha margem de interferência na atuação de uma divisão dirigida por um seu superior hierárquico (o Chefe da DCL era superior hierárquico imediato do Demandado D2 e era

quem tinha a competência e habilitação para controlar os requisitos legais da adoção do ajuste direto em primeira linha analisados e avaliados por técnica da DCL).

51 Tendo presente o objeto processual fixado pelo Demandante e o específico contexto organizacional e de competências da DCL também não se pode proferir um julgamento condenatório suportado no juízo de que D1 violou objetivamente as normas primária e secundária acima analisadas, na medida em que:

51.1 Os atos de contagem e verificação da contagem do prazo não integram os factos essenciais alegados na demanda (os factos dos §§ 5.17 a 5.23 foram introduzidos pelo tribunal e não podem ser valorados como factos essenciais da ação na medida em que não foram oportunamente alegados pelo Demandante);

51.2 No caso concreto, ainda que tivessem sido alegados os eventuais factos essenciais para imputação objetiva da infração ao Demandado D1, na medida em que o ato de contagem foi assumido por um técnico no exercício da sua autonomia técnica e a respetiva verificação foi assumida, de acordo com o regime orgânico em vigor, pelo Chefe da DCL, o mesmo não pode ser imputado a D1 na medida em que a verificação casuística desses atos não integra a competência própria do DF.

52 Acresce que responsabilidade por infração financeira reintegratória não apresenta no regime legal dimensão exclusivamente objetiva, i.e., a condenação como agente de um ilícito financeiro depende de a conduta ter ocorrido com dolo ou negligência (artigo 61.º, n.º 5, da LOPTC), tendo, no caso *sub judice*, a conduta do Demandado D1 sido enquadrada na imputação do MP como negligente.

53 No caso presente, a questão cingia-se à eventualidade de negligência inconsciente, pois não foi provado que o Demandado D1 tivesse previsto a violação das regras legais relativas à norma sancionatória secundária (ou outra), sendo o núcleo do problema objeto do presente julgamento saber se foi violado um concreto dever objetivo de cuidado relativo à obrigação funcional de assegurar o respeito da legalidade.

54 O cargo do Demandado D1 compreende uma responsabilidade de cuidado e defesa do interesse público e da legalidade voluntariamente assumido quando o titular é empossado num cargo que exige um nível de empenho, estudo e conhecimento das regras acima do homem médio que não foi incumbido dessas funções.

55 O problema em termos de dever de diligência do Demandado D1 reporta-se à operação material de contagem de prazos realizada por técnico superior e subsequente verificação por chefe de

divisão, tendo os atos sido levados a cabo por agentes da unidade orgânica com competência para o efeito.

- 56 A ilegalidade no caso concreto derivou de um erro de material de subordinados de D1 na contagem do prazo que não foi o resultado de menosprezo do que era imposto a D1, nem de concretos falta de atenção ou descuido, défice de prudência ou diligência.
- 57 Importa ter presente, além do enunciado do § 5.28, a responsabilidade do Diretor de um DF do MC ao qual, nos termos do ponto 3.8 da I Parte do Regulamento Orgânico dos Serviços do MC (Organização dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Coimbra), incumbia:
- 57.1 «No domínio da contabilidade e gestão financeira: «apoiar o executivo na conceção e implementação de políticas e estratégias de gestão financeira; contribuir para a elaboração dos instrumentos previsionais e de gestão financeira da autarquia, designadamente o orçamento; promover a elaboração de estudos e projetos económicos e financeiros de suporte à atividade municipal; contribuir para a elaboração do relatório de gestão e prestação de contas; monitorizar a atividade económica e financeira do sector empresarial municipal; acompanhar e monitorizar protocolos, contratos -programa e instrumentos afins, entre a autarquia e outras entidades; gestão de tesouraria para o adequado funcionamento dos serviços municipais».
- 57.2 «No domínio da gestão do património municipal: apoiar o executivo na administração do património municipal; promover e assegurar a inventariação e cadastro dos bens móveis e imóveis do Município, em articulação com os serviços municipais».
- 57.3 «No domínio das compras e logística: apoiar o executivo na conceção e planeamento das compras e logística; assegurar o aprovisionamento de bens e serviços centralizados necessários à atividade do Município; assegurar a gestão da frota municipal».
- 57.4 «No domínio do planeamento e controlo: assegurar a elaboração e revisão dos documentos previsionais, nomeadamente as Grandes Opções do Plano e Orçamento, bem como os respetivos relatórios de execução; coordenar, em articulação com os serviços municipais, a elaboração do Relatório de Gestão do Município; monitorizar os indicadores globais de desempenho do município para avaliação de execução e suporte à tomada de decisão; identificar e apoiar os serviços na procura e enquadramento de fontes de financiamento à atividade municipal; controlo e acompanhamento dos Fundos Disponíveis; apoiar a elaboração e acompanhar a execução de candidaturas a programas de financiamento da atividade municipal, em articulação com os serviços municipais,

coordenando a elaboração dos relatórios de execução; promover a difusão de informação relativa ao planeamento e atividade dos serviços municipais, em articulação como os serviços responsáveis pela comunicação».

57.5 «No domínio do desenvolvimento económico: estruturar e implementar programas e estratégias de desenvolvimento económico e empresarial; promover e acompanhar projetos estratégicos e estruturantes para o tecido empresarial do Concelho; assegurar o relacionamento com empresas municipais, sociedades ou associações de atividade económica participadas pelo Município, bem como propor e acompanhar as orientações estratégicas relativas ao exercício dos direitos societários do Município».

58 A circunstância de o Demandado D1 não ter identificado a falha material da técnica e do chefe da DCL na contagem de um prazo determinante para a admissibilidade do recurso ao ajuste direto num particular procedimento de contratação com um valor base inferior a 25 000,00 € nunca lhe podia ser censurável num caso em que foi assegurada a tramitação pela Divisão competente com ação de um técnico superior e verificação de um chefe de divisão responsável pela contratação, sob pena de se impor ao diretor de departamento a assunção direta de tarefas que inviabilizariam o efetivo exercício de todas as suas responsabilidades primeiras.

59 As circunstâncias referidas nos §§ precedentes determinam que se conclua que o Demandado D1 não violou deveres de cuidado a que estava sujeito com a consequente inadmissibilidade de imputação subjetiva do ilícito imputado.

60 Sendo certo, que os factos essenciais para se imputar a violação do concreto dever de cuidado não foram alegados na ação tendo sido aí identificadas como etapas relevantes da infração atos anteriores à efetiva preparação da abertura do concreto procedimento levada a cabo pela DCL (i.e., atos que, independentemente do erro de dois dos intervenientes eram insuscetíveis de conformar a avaliação jurídica que nos termos do regime orgânico em vigor no MC tinha de ser compreendida em primeira linha pela DCL, cf. *supra* § 47).

61 Em conclusão, impõe-se absolver os dois Demandados da infração que lhes foi imputada.

#### II.4.4 Emolumentos

62 A absolvição dos Demandados 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 improcedente a ação proposta pelo Ministério Público contra os Demandados AA e BB, absolvendo-os dos pedidos de condenação em multa.
- 2) Não há lugar a emolumentos.

\*

- Registe e notifique.

- Após abra conclusão. DN.

Lisboa, 3 de junho de 2025

O Juiz Conselheiro,

---

(Paulo Dá Mesquita)