



Secção – 3.ª Secção

Data 02/09/2025

Processo JRF: 39/2024

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

## SUMÁRIO

1. 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.
2. Os Demandados D2 e D3 não tinham o domínio do facto sobre a atuação da presidente do Conselho de Administração da empresa local como a relativa ao procedimento de formação dos acordos sobre os aditamentos e respetiva outorga, pelo que, tendo as alegadas infrações sido concretizadas em atos fora do domínio funcional desses agentes não lhes podem ser imputadas objetivamente.
3. A alegação pelo MP dos factos constitutivos das supostas responsabilidades financeiras dos Demandados D2 e D3 sancionatórias foi sustentada no pressuposto errado de que ambos eram gestores com funções executivas.
4. Não foram alegadas pelo Demandante quaisquer condutas omissivas dos Demandados D2 e D3 relativamente ao exercício das respetivas funções de fiscalização;
5. Não foram alegados quaisquer factos que permitissem concluir pela inexistência na empresa local de um sistema de controlo interno.



Secção – 3.ª Secção

Data 02/09/2025

Processo JRF: 39/2024

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADA EM JULGADO

## I. RELATÓRIO

- 1 O Ministério Público (MP) requereu perante a 3.ª Secção do Tribunal de Contas (TdC) o julgamento de AA (D1), BB (D2) e CC (D3), indicando o montante do pedido de condenação dos Demandados por força das suas alegadas responsabilidades financeiras sancionatórias.
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de processo de auditoria da Inspeção-Geral de Finanças (IGF).
- 3 O MP pediu, nomeadamente, que os Demandados D2 e D3 fossem condenados pela prática de «uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, a título negligente, cada um na multa de 25 UC».
- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
  - 4.1 A Demandada D1 procedeu ao pagamento voluntário e integral da multa requerida pelo Demandante no prazo da guia emitida para o efeito.
  - 4.2 Foi proferida a Sentença n.º 20/2025 em que, nomeadamente, o Tribunal declarou «está extinta a instância relativa à demanda instaurada pelo Ministério Público contra a Demandada AA».
  - 4.3 Os Demandados D2 e D3 apresentaram contestações autónomas com alegações articuladas similares que concluíram nos seguintes termos:

«Nestes termos, e nos demais de Direito que Vossa Excelência doutamente suprirá, requer-se:

— Que se digne a absolver o Demandado do pedido de condenação em responsabilidade financeira sancionatória que contra si vêm formulados, por falta de preenchimento dos elementos do tipo (subjetivo e objetivo – neste último caso, o tipo de culpa);

*Caso assim não se entenda:*

— Que se digna a absolver o Demandado, por provadas as violações normativas que lhe vêm imputadas;

*Caso assim não se entenda:*

— Que se digne a determinar a relevação da responsabilidade financeira sancionatória que vem imputada ao Demandado.

*Subsidiariamente:*

— Que se digne a dispensar a aplicação da multa ao Demandado.

*Subsidiariamente:*

— Que se digne a determinar a redução, para metade, da multa requerida pelo Exmo. Senhor Procurador-Adjunto.»

- 4.4 Notificado das contestações dos Demandados D2 e D3, o Demandante nada disse.
- 4.5 Não tendo sido requerida a produção de prova pessoal, realizou-se audiência apenas com 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 que se passam a indicar.
  - 5.1 Foi realizada uma auditoria pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF) à empresa Penafiel Verde, E.M. (PV).
  - 5.2 A essa Auditoria foi atribuído o n.º de processo 2020/310/A9/757 IGF tendo nesse âmbito sido elaborados o relatório final n.º 93/2022 e a informação n.º 522/2022 da IGF.
  - 5.3 A PV é uma empresa pública do sector empresarial local cujo objeto social se traduz na gestão e exploração dos sistemas municipais de abastecimento de águas residuais do Município de Penafiel, sendo incluído no seu âmbito a manutenção do sistema e de outros equipamentos e infraestruturas do domínio público e privado cuja gestão seja daquela autarquia ou a ela esteja confiada.
  - 5.4 À data dos factos descritos abaixo, a Demandada D1 era presidente do Conselho de Administração (CA) da PV e os Demandados D2 e D3 eram vogais do referido CA tendo ambos sido nomeados exclusivamente para o exercício de funções «não executivas» e «não remuneradas».
  - 5.5 No seguimento de procedimento de concurso público com publicidade internacional (Processo n.º 2020-10) a PV contratou o fornecimento de energia elétrica de média e baixa tensão com a Gás Natural Comercializadora, SA – Sucursal em Portugal, conforme

contrato celebrado a 28/07/2020, pelo valor de 372 619,45 euros (atentos os preços unitários contratualizados) e um prazo de vigência previsto até 28/07/2021.

- 5.6 Em 01/09/2021 e 03/12/2021, a Presidente do CA da PV (D1) subscreveu dois aditamentos ao contrato inicial visando assegurar o fornecimento de energia elétrica desde 29/07/2021.
- 5.7 No aditamento de 01/09/2021 foram alterados os preços unitários de referência, com base num email do fornecedor de 18/08/2021, que indicava os novos preços a praticar, dos quais resultaram aumentos significativos.
- 5.8 O referido aditamento de 01/09/2021 foi celebrado após o término do prazo de vigência do contrato.
- 5.9 As despesas relativas aos dois aditamentos foram decididas e assumidas sem qualquer intervenção do CA tendo por suporte apenas a autorização da Presidente do CA.
- 5.10 À data dos factos narrados, a Presidente do CA era o único membro do CA da PV com funções executivas.
- 5.11 Os dois aditamentos foram subscritos apenas pela Presidente do CA.
- 5.12 Por proposta da presidente do CA, os dois aditamentos vieram a ser submetidos à apreciação pelo CA posteriormente à efetiva produção de efeitos e, segundo as respetivas atas, «aprovados» por unanimidade em deliberações de 10/09/2021 e 9/12/2021.
- 5.13 Foram apurados os valores pagos de 378 323 euros e 330 509 euros, a que acresce IVA e tarifas de acesso fixadas pela ERSE, correspondentes respetivamente ao 1º e 2º aditamentos.
- 5.14 A necessidade de outorga dos aditamentos decorreu de a entidade adjudicante não ter atempadamente promovido novo procedimento contratual para fornecimento de energia apesar do término previsível do contrato inicial.
- 5.15 Verificou-se a falta de publicitação do contrato e aditamentos no Portal Base e no Jornal Oficial da União Europeia.
- 5.16 Os Demandados D2 e D3 apenas intervieram nas deliberações do CA da PV de 10/09/2021 e 9/12/2021 e nesses momentos agiram livre, voluntária e conscientemente.

## 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 considera provado o facto que se passa a indicar.

6.1 Os Demandados D<sub>2</sub> e D<sub>3</sub> atuaram sem o cuidado devido, sem a diligência necessária e sem zelo para efeitos de observância de normas legais.

### **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 as contestações) tendo presente o quadro normativo conformador da repartição de funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 11 a 21), as regras e princípios de Direito Probatório, impondo-se destacar que:

- 7.1 A autonomia entre o procedimento de auditoria e o processo de efetivação de responsabilidades (o qual apenas nasce com a propositura da ação) também abrange as provas da ação sujeitas ao específico procedimento probatório 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.<sup>º</sup>, n.<sup>º</sup> 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.<sup>º</sup> do CPC *ex vi* artigo 80.<sup>º</sup> da LOPTC, sendo esse o quadro em que opera o princípio da aquisição processual reconhecido no artigo 413.<sup>º</sup> 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 com a dimensão e modelo da PV).
- 7.6 Como destacado no § 9 da Sentença n.º 11/2023 da 3.ª Secção do TdC, o conceito de «ausência de prova» tem por referência um juízo sobre a prova concretamente admitida no processo estando, consequentemente, 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 factos constantes dos §§ 5.1 a 5.3, 5.5 a 5.8 e 5.9 a 5.16 correspondem no essencial a factos alegados no RI complementados por alguns factos instrumentais, sendo esses enunciados resultado de inferências diretas a partir da valoração da prova documental admitida valorada de acordo com critérios lógicos e regras da experiência.
- 8.2 Em detrimento de juízos jurídicos e valorações conclusivas sobre o teor dos atos narrados adotaram-se fórmulas descriptivas e neutras por referência aos factos suscetíveis de serem suportados em provas (o que implicou significativas reformulações do texto do RI pelo Tribunal com eliminação de vários juízos valorativos de natureza jurídica e menção de factos instrumentais decorrentes dos elementos documentais, confronte-se, designadamente, o teor dos artigos 9, 11 e 17 do RI com os §§ 5.11, 5.12, 5.14 e 5.16).
- 8.3 Os factos constantes dos §§ 5.4, 5.9 e 5.10 correspondem a factos alegados na contestação (v.g. artigos 27, 31 e 135) suportados em prova documental junta pelos Demandados D2 e D3 apreciada tendo como base a ponderação das provas admitidas e a reformulação do texto à luz da matriz referida nos § 8.1 e 8.2.
- 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), em parâmetros determinantes da conclusão de que apreciada criticamente toda a prova se verifica ausência de prova que permita inferências sustentadas sobre a proposição constante do § 6.1 ou outras alegações incompatíveis com a factualidade provada, em particular, não se provou falta do cuidado devido por parte dos Demandados nas suas ações objeto do julgamento.

## II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

### II.4.1 Sistematização da análise jurídica

- 10 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas em duas partes:
- 10.1 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto;
  - 10.2 Julgamento da responsabilidade imputada pelo Demandante aos Demandados D2 e D3 por alegado preenchimento de uma infração financeira sancionatória.

### 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 indicação 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-3<sup>a</sup>S/PL).
- 16 No processo de efetivação de responsabilidades financeiras vigora, ainda, o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal, no sentido da vinculação do tribunal ao *teto* do(s) pedido(s) do demandante, na medida em que o RI deve compreender o

pedido sobre os «montantes que o Demandado deve ser condenado a repor, bem como o montante concreto da multa a aplicar» (artigo 91.º, n.º 1, al. c), da LOPTC) desde que a Lei n.º 20/2015, de 9 de março, revogou a versão originária do n.º 1 do artigo 94.º da LOPTC (que estabelecia que «o juiz não está vinculado ao montante indicado no requerimento, podendo condenar em maior ou menor quantia»),.

- 17 Pelo que, a apreciação do Tribunal é teleologicamente delimitada pela competência de julgamento sobre a procedência de uma ação tendo por referência os pressupostos de facto e de direito da demanda a sua obrigação de concluir por uma solução que, em abstrato, se pode situar no espaço existente entre a total procedência e a completa improcedência.
- 18 A dimensão jurisdicional entrelaça-se com a reserva constitucional do TdC estabelecida no artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da Constituição da República Portuguesa (CRP) e a competência legal exclusiva da 3.ª Secção do TdC que no exercício das suas competências jurisdicionais é independente de todos os órgãos do TdC ou de outras entidades que levam a cabo procedimentos de auditoria prévios à ação jurisdicional (sobre condições da constitucionalidade do processo, cf. §§ 66 a 72 da Sentença n.º 23/2022-07.OUT-3.ªS, da 3.ª Secção do TdC).
- 19 Contexto em que o procedimento probatório envolve três dimensões:
  - 19.1 Admissibilidade da prova definida por normas abstratas.
  - 19.2 Aquisição da prova (suscetível de ser subdividida em duas etapas, a admissão e a subsequente assunção) que tem de se operar à luz dos valores nucleares do contraditório, tutela jurisdicional efetiva e lealdade processual.
  - 19.3 Valoração da prova que tem por base as provas adquiridas até ao encerramento da audiência e se concretiza na fixação motivada dos enunciados sobre factos provados e não provados (cf. supra §§ 5 a 9).
- 20 Plano em que o contraditório *sobre a prova* apresenta vários corolários, nomeadamente:
  - 20.1 As provas suscetíveis de valoração pelo tribunal são apenas as admitidas no procedimento de aquisição probatória do processo jurisdicional até ao encerramento da audiência (artigo 425.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC), pelo que não estão incluídas eventuais provas pré-constituídas constantes de procedimentos de auditoria ou administrativo próprio do MP que não tenham sido objeto de prévia aquisição contraditória no processo jurisdicional;
  - 20.2 O Tribunal ao valorar as provas (§ 19.3) atende ao princípio da aquisição processual, reconhecido no artigo 413.º do CPC como instrumental do princípio da verdade material,

mas tem de se limitar aos conhecimentos atendíveis, no plano abstrato (§ 19.1) e concreto, (§ 19.2), fixando os factos provados (supra § 5) que serão atendidos na interpretação e aplicação do Direito ao objeto do processo.

- 21 Nos limites do objeto do processo, «o juiz não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito» (artigo 5.º, n.º 3, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC), cuja motivação no caso *sub judice* será empreendida de seguida.

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

- 22 O presente julgamento em matéria de direito é delimitado pela causa de pedir e pelo pedido da ação instaurada pelo MP (supra §§ 15 a 17) exclusivamente quanto às responsabilidades financeiras imputadas aos Demandados D2 e D3<sup>1</sup>, pelo que o Tribunal está proibido de apreciar eventuais responsabilidades subjetivas de outros agentes que intervieram nos procedimentos.
- 23 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* que sendo autónomas entre si 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*).
- 24 O enquadramento empreendido pelo Demandante teve por referência:
- 24.1 Os ilícitos previstos nas normas sancionatórias primárias das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC relativas, respetivamente, a violação de normas sobre «assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos» e «violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública».
- 24.2 As alegadas normas sancionatórias secundárias constantes:
- a) Do artigo 313.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos (CCP), «a modificação fundada em razões de interesse público não pode ter lugar quando implicar uma modificação substancial do contrato ou configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência»;

---

<sup>1</sup> Na medida em que relativamente à Demandada D1 existia uma situação de litisconsórcio voluntário passivo nos termos do disposto pelo artigo 32.º, nº 1, do CPC, i.e., uma mera cumulação de ações que não decorre de nenhum imperativo legal, sendo preservada a independência das decisões finais sobre a extinção instância quanto à Demandada D1 decidida pela Sentença n.º 20/2025 transitada em julgado (supra § 4.2), atenta, ainda, a norma do artigo 288.º, n.º 1, do CPC aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC

- b) Do artigo 287.º, n.º 2, al. c), do CCP (embora o MP apenas não tenha indicado o n.º e alínea do preceito em causa), «as partes podem atribuir eficácia retroativa ao contrato quando razões de interesse público o justifiquem, desde que a produção antecipada de efeitos [...] não impeça, restrinja ou falseie a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à de formação do contrato»;
- c) Do artigo 312.º do CCP, «a modificação do contrato pode ter como fundamento: a) Cláusulas contratuais que indiquem de forma clara, precisa e inequívoca o âmbito e a natureza das eventuais modificações, bem como as condições em que podem ser aplicadas; b) A alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar, desde que a exigência das obrigações por si assumidas afete gravemente os princípios da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato; c) Razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes»;
- d) Dos n.os 1 e 3 do artigo 127.º do CCP (na redação fixada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto), a publicitação de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto pela entidade adjudicante no portal dos contratos públicos «é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos»;
- e) Do n.º 6 do artigo 42.º da Lei de Enquadramento Orçamental aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (na redação fixada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto), «nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente: a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis, b) A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as exceções previstas na lei, c) A despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia»;
- f) Do n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP, «na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da

responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação».

25 A apreciação subsequente vai ser conformada por duas coordenadas matriciais:

- 25.1 A eventual 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 no plano substantivo, a imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente tem como epicentro a atribuição de eventos típicos a condutas concretas de pessoas singulares;
  - 25.2 Como se destacou *supra* no § 22, as únicas pessoas singulares cuja eventual responsabilidade financeira pode ser apreciada no presente julgamento são os Demandados D2 e D3.
- 26 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.
- 27 A imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente associada no caso de violação de deveres normativos a critérios normativos sobre competências, exige que se atenda ao património conceptual de disciplinas jurídicas sobre outras tipologias de responsabilidade na interpretação sistemático-teleológica das normas sobre infrações financeiras.
- 28 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), nomeadamente, a norma do artigo 10.º, n.º 1, do CP que na parte aqui relevante estabelece que quando um tipo legal comprehende um certo resultado o facto punível comprehende também a omissão da ação adequada a evitá-lo.
- 29 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*.

---

<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».

30 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 ao artigo 62.º da LOPTC que estabelece:

«1 - A responsabilidade efetivada nos termos dos artigos anteriores pode ser direta ou subsidiária.  
2 - A responsabilidade direta recai sobre o agente ou agentes da ação.  
3 - É subsidiária a responsabilidade financeira reintegratória dos membros do Governo, 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, se forem estranhos ao facto, quando:  
a) Por permissão ou ordem sua, o agente tiver praticado o facto sem se verificar a falta ou impedimento daquele a que pertenciam as correspondentes funções;  
b) Por indicação ou nomeação sua, pessoa já desprovida de idoneidade moral, e como tal reconhecida, haja sido designada para o cargo em cujo exercício praticou o facto;  
c) No desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno.»

31 Resulta da factualidade provada que os Demandados D2 e D3 apenas intervieram depois da consumação dos atos alegadamente ilícitos (*supra §§ 5.5 a 5.15*).

32 Com efeito, a intervenção dos Demandados D2 e D3 ocorre apenas em sede de apreciação por órgão colegial dos dois aditamentos em 10/09/2021 e 9/12/2021, posteriormente aos momentos da decisão de contratação, da outorga e da produção de efeitos (*supra §§ 5.12 e 5.16*).

33 À data dos factos, os Demandados D2 e D3:

33.1 Eram gestores com funções não executivas ao abrigo das disposições conjugadas do artigo 21.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, do artigo 32.º, n.º 1, do Regime Jurídico do Setor Público Empresarial, e dos artigos 19.º e 21.º, n.º 1, do Estatuto do Gestor Público (EGP), na medida em que ambos foram designados nessa condição (*supra § 5.4*).

33.2 Não tinham competências para decidir procedimentos de contratação ou procederem à respetiva aprovação, ainda que por ratificação, incumbindo-lhes apenas acompanhar e avaliar continuamente a gestão da PV por parte da respetiva presidente enquanto único gestor (à data dos factos) com funções executivas, *com vista a*, nos termos do artigo 21.º, n.º 3, do EGP, *assegurar a prossecução dos objetivos estratégicos da empresa, a eficiência das suas atividades e a conciliação dos interesses dos acionistas com o interesse geral*.

34 Na medida em que os Demandados D2 e D3 não tinham competência para a prática de qualquer ato procedural anterior ou posterior à aprovação e outorga dos dois aditamentos pela presidente do CA da PV, a superveniente submissão por essa gestora dos referidos aditamentos

a apreciação pelos vogais com funções não executivas era insuscetível de interferir com os atos vinculativos para a PV anteriormente decididos pela presidente do CA.

- 35 Consequentemente, os aditamentos cuja legalidade é controvertida na presente ação foram apenas aprovados pela presidente do CA da PV, por ela outorgados e produziram efeitos vinculativos para a PV exclusivamente em resultado de ações livres e autónomas dessa gestora, pelo que, apesar da designação adotada nas atas das reuniões de 10/09/2021 e 9/12/2021, no plano jurídico as apreciações levadas pelos outros membros do CA não constituem aprovações de contratação, na medida em que:
  - 35.1 A aprovação e produção de efeitos já tinham sido anteriormente consumadas;
  - 35.2 A competência para aprovação dos aditamentos contratuais constituía competência exclusiva da presidente do CA.
- 36 Os Demandados D2 e D3 não tinham o domínio do facto sobre a atuação da presidente do CA da PV relativa ao procedimento de formação dos acordos sobre os aditamentos e respetiva outorga, pelo que, tendo as alegadas infrações sido concretizadas em atos fora do domínio funcional desses agentes não lhes podem ser imputadas objetivamente.
- 37 No julgamento da concreta ação, importa, ainda, ter presente que:
  - 37.1 Constitui ónus do requerente da ação a alegação dos factos essenciais constitutivos da eventual responsabilidade dos demandados (cf. *supra* § 14);
  - 37.2 Na constante do RI sobre os factos constitutivos das supostas responsabilidades financeiras sancionatórias está pressuposto que os Demandados D2 e D3 eram gestores com funções executivas, ao invés da factualidade provada (§ 5.4) e do consequente regime aplicável (§ 33);
  - 37.3 Não foram alegadas pelo Demandante condutas omissivas dos Demandados D2 e D3 relativamente ao exercício das respetivas funções de fiscalização;
  - 37.4 Não foram alegados quaisquer factos que permitissem concluir pela inexistência na PV de um sistema de controlo interno.
- 38 Sem embargo, ainda que se considerasse que a factualidade alegada e provada permitia o enquadramento de condutas dos Demandados D2 e D3 no n.º 3 do artigo 62.º *ex vi* artigo 67.º, n.º 3 da LOPTC, não foram alegados nem provados quaisquer factos que permitissem concluir pela violação de deveres de cuidado relativos às respetivas funções legais de fiscalização.

- 39 Em síntese, as condutas dos Demandados D2 e D3 não preencheram a infração sancionatória imputada pelo Demandante e ainda que o tipo infracional lhes fosse imputável objetivamente não estariam reunidos os requisitos jurídicos para imputação subjetiva da infração financeira sancionatória aos referidos agentes.
- 40 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 BB e CC e absolver esses Demandados dos pedidos contra eles formulados pelo Demandante;
- 2) Não há lugar a emolumentos.

\*

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

Lisboa, 2 de setembro de 2025

O Juiz Conselheiro,

---

(Paulo Dá Mesquita)