

Secção – 3.ª Secção
Data 03/11/2025
Processo JRF: 8/2025

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.
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de processo de auditoria da 2.ª Secção do TdC.
- 3 O MP pediu no requerimento inicial (RI) que o Demandado 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, alíneas b) e l), 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 apresentou contestação com alegação articulada que concluiu da seguinte forma:

«Requer ao Tribunal de Contas, em conformidade com as alegações acima,
I. O arquivamento do processo, atenta a extinção da responsabilidade criminal por prescrição da infração imputada.
Sem prescindir,
II. O arquivamento do processo, atenta a falta de culpa em face do erro sobre a ilicitude em que o Demandado incorreu, nos termos do n.º 5 do art. 61.º da LOPTC.
Sem prescindir, e subsidiariamente,
III. A dispensa de aplicação da multa, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.
Sempre sem prescindir, e apenas subsidiariamente,
IV. A atenuação especial da multa prevista no n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, reduzindo-se a metade os limites mínimo e máximo previstos no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.»
 - 4.2 Notificado da contestação, o Demandante nada disse.
- 4.3 Realizou-se audiência com produção de prova pessoal promovida pelo Demandado (depoimento de parte e inquirição de uma testemunha) 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 O Instituto Politécnico de Coimbra (IPC) estrutura-se em unidades orgânicas autónomas (UO) detentoras de órgãos e pessoal próprios, designadas por escolas ou institutos superiores.

5.2 A Escola Superior de Educação de Coimbra (ESEC) e o Instituto de Investigação Aplicada (IIAPC) são UO do IPC sendo a primeira uma UO de ensino (UOE).

5.3 As UO do IPC gozam de autonomia científica, pedagógica, cultural, administrativa e disciplinar nas suas áreas específicas de intervenção e no âmbito dos cursos em funcionamento e em termos financeiros têm poderes para gerir o orçamento que lhes for atribuído pelo Conselho Geral.

5.4 Por Despacho n.º 5995/2018, de 11.4.2018, publicado no *Diário da República*, 2.ª série n.º 116, de 19.6.2018, fez-se público que o Demandado tomou posse como Presidente da Escola Superior de Educação de Coimbra.

5.5 No período de 27.09.2018 a fevereiro de 2019, o Demandado, enquanto presidente da ESEC, tinha competência para:

a) Decidir, na sequência de autorização prévia para início do procedimento, [...] sobre as contratações do pessoal especialmente contratado (professores convidados, assistentes convidados e monitores), em regime de tempo parcial, com observância das regras previstas no ECPDESP, no Regulamento de Contratação de Pessoal Especialmente Contratado do IPC e demais legislação aplicável, e celebrar os respetivos contratos [por força de delegação do Presidente do IPEC (alínea b) do n.º 1 do Despacho n.º 7297/2017, de 24.07 publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 85, de 18.08.2017)].

b) Autorizar despesa no âmbito das competências do Conselho Administrativo da ESEC até ao montante de 5.000,00 € [por força de delegação do Conselho Administrativo da ESEC (Deliberação n.º 552/2018, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 85, de 03.05.2018)]».

- 5.6 Entre 27.09.2018 e fevereiro de 2019, BB (doravante BB) era detentora do vínculo de emprego público na modalidade de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo, celebrado com o IPC, em 15.09.2016, na categoria de investigadora auxiliar convidada.
- 5.7 Em 25.06.2018, através do documento em plataforma digital, ref. a I/ESEC/768/2018, com o assunto “Consulta de disponibilidade para docência”:
- a) O Presidente da ESEC, AA remeteu ao Diretor do IIAPC, CC, uma ficha de consulta para disponibilidade de docência em unidade curricular (UC) da ESEC (Metodologia de Investigação-Ação);
 - b) O Diretor do IIAPC solicitou a BB informação sobre a sua disponibilidade para lecionar a mencionada UC;
 - c) BB confirmou a disponibilidade para a lecionação daquela UC;
 - d) O Diretor do IIAPC deu o seu parecer favorável e remeteu o mesmo ao Vice-Presidente do IPC, DD.
- 5.8 Em 28.06.2018, e no mesmo documento em plataforma digital referido no número anterior, o Vice-Presidente do IPC emitiu despacho de não oposição ao proposto, que «teve como alcance autorizar, previamente, a acumulação de funções públicas [...] e que não dispensava o procedimento definido no [...] regulamento».
- 5.9 Este despacho foi remetido na plataforma digital para “ESEC — Expediente”, com conhecimento a CC (Diretor do IIAPC), a EE, Chefe de Divisão do Departamento de Gestão de Recursos Humanos (DGRH) do IPC, e ao Demandado AA (Presidente da ESEC).
- 5.10 Em 21.09.2018, por mensagem de correio eletrónico dirigida ao Diretor do IIAPC, o Serviço de Gestão de Recursos Humanos da ESEC transmitiu «aceitámos a proposta de colaboração da Doutora BB, que nos foi indicada por V. Ex.^a aquando do pedido de consulta prévia [...] e indicou a data e horário de início das atividades letivas».
- 5.11 Em 27.09.2018, BB iniciou a lecionação da referida UC como Professora Adjunta Convidada, a tempo parcial correspondendo ao total de 168 horas de trabalho que integravam lecionar as aulas, horas de apoio aos alunos e horas de preparação e outras atividades previstas no ECDESP.

- 5.12 Em 29.01.2019, através de mensagem de correio eletrónico, BB questionou o Chefe de Divisão do DGRH do IPC sobre o não pagamento das horas que lecionou na ESEC.
- 5.13 Nessa sequência, em data não apurada, o DGRH do IPC «veio questionar o procedimento utilizado uma vez que a Dra. BB, embora tenha um vínculo laboral ao IPC, está integrada na carreira de investigação, pelo que não poderia vir a ser enquadrada no procedimento de consulta prévia utilizado para os docentes».
- 5.14 Em 02.02.2019, tendo em vista sanar a eventual irregularidade o Demandado, Presidente da ESEC, submeteu ao Conselho Técnico e Científico (CTC) daquela Escola uma proposta de ratificação da decisão de convidar a docente a lecionar, no 1º semestre do ano letivo de 2018/2019 referida UC.
- 5.15 Em 06.02.2019, em reunião do CTC esta proposta foi aprovada por unanimidade.
- 5.16 Em 25.10.2019, por mensagem de correio eletrónico, esta docente solicitou novamente o pagamento da remuneração devida.
- 5.17 Em 20.11.2019, o Conselho Administrativo da ESEC (ata n.º 28/2019) autorizou a alteração orçamental constante do documento ref. a I/ESEC/1379/2019, referente à reafecção orçamental, da ESEC para o IIAPC, no âmbito da colaboração de BB na UC de "Métodos de Investigação", do valor de 3.779,00 €.
- 5.18 Estiveram presentes nesta reunião o Presidente, o Vice-Presidente e a Secretária da ESEC, respetivamente, o Demandado AA, FF e GG, respetivamente, tendo a deliberação sido tomada por unanimidade.
- 5.19 Nesse mesmo dia, o Conselho Administrativo do IIAPC (ata n.º 18/2019) autorizou a reafecção orçamental a favor da ESEC, no valor de 3.778,08 €, relativa a esta colaboração.
- 5.20 Estiveram presentes nesta reunião HH, II e JJ, respetivamente, Diretor, Professora e técnica superior deste instituto.
- 5.21 Em 29.11.2019, o Conselho de Gestão do IPC (ponto 2.1 da ata n.º 22/2019) aprovou por unanimidade propostas de reafecção orçamentais que constam em anexo à ata desta reunião, incluindo a proposta de reafecção orçamental da ESEC para o IIA e relativa ao pagamento a efetuar a BB.
- 5.22 Estiveram presentes nesta reunião o Vice-Presidente do IPC, DD, e os Conselheiros KK, LL, MM; NN, OO, Presidente da Escola Superior de Educação (não identificado e assinatura ilegível); Presidente da Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Oliveira do Hospital

(não identificado e assinatura ilegível); Presidente do Instituto Superior de Engenharia (não identificado e assinatura ilegível); Diretor do Instituto de Investigação Aplicada (não identificado e assinatura ilegível); Representante do Pessoal Não Docente (não identificado e assinatura ilegível).

- 5.23 Em 21.02.2020, foi autorizada pelo IPC a celebração de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado com BB, como investigadora auxiliar, com efeitos a 15.05.2020.
- 5.24 Em 21.06.2022, a ESEC informou BB, na sequência de requerimento por esta apresentado que «a Presidência da ESEC decidiu agir no sentido de conformar a sua proposta de colaboração ao entendimento [da DGRH]» daquele Departamento, reafectou o valor devido pela sua colaboração ao IIA, pelo que, no seu entendimento, era o IIA que devia proceder ao respetivo pagamento.
- 5.25 Em 08.09.2022, BB submeteu o pedido de compromisso arbitral no CAAD com vista «a obter o reconhecimento do direito ao pagamento das remunerações vencidas e não liquidadas referentes à lecionação da Unidade Curricular Metodologia de Investigação-Ação) dos respetivos proporcionais de férias, subsídio de férias e Natal [...] condenado o requerido (leia-se IPC) no pagamento de juros vencidos [...] e vincendos até efetivo e integral pagamento».
- 5.26 O IPC apresentou a sua contestação no referido processo que reproduz a posição do IPC sobre esta matéria e na qual:
- a) O IPC admitiu que, nos termos do disposto no ECPDESP e no Regulamento de Contratação de Pessoal Especialmente Contratado do IPC (RCPEC), qualquer processo de contratação obedece a vários trâmites, que descreveu (artigo 8.º e seguintes da contestação) como sendo necessários:
 - (i) Uma consulta prévia às UO de Ensino do IPC para aferir da existência de pessoal docente disponível para a lecionação necessária (artigo 9.º);
 - (ii) O envio pelo Presidente da UO para o DGRH iniciar o processo de contratação (artigo 11.º);
 - (iii) A existência de cabimento para a despesa (artigo 12.º);
 - (iv) O envio pelo DGRH ao Presidente do IPC para autorização do início do processo de contratação (artigo 13.º);

(v) A autorização do Presidente do IPC para o início do processo de contratação é remetida pelo DGRH ao Presidente da UO (artigo 14.º);

(vi) A conclusão do processo de contratação com a emissão pelo Presidente da UO de despacho autorizador e remessa ao DGRH, com o convite fundamentado em relatório subscrito por dois professores da área e aprovado pela maioria dos membros do CTC, acompanhado da proposta de contratação (artigo 16.º).

(vii) A elaboração de contrato pelo DGRH, a respetiva assinatura seguida de publicitação do extrato do contrato no site do IPC [(de acordo com o artigo 5.º da Lei n.º 35/2014, de 20.06 (LT FP)], após a qual o docente pode ser remunerado (artigos 17.º a 20.º).

b) Admitiu que ocorreu uma consulta prévia a BB, mas por razões que o IPC não conseguiu apurar não foi promovido o processo de contratação e o contrato escrito nunca foi celebrado (artigos 27.º a 35.º).

5.27 Por decisão arbitral de 01.06.2023, o IPC foi condenado no pagamento a BB “da remuneração relativa aos meses de setembro de 2018 a Fevereiro de 2019, pela lecionação no ano letivo 2018/2019, no valor de 3.028,63 €, aos quais acrescem os respetivos proporcionais referentes aos subsídios de férias e de Nata/ e, bem assim, compensação por caducidade, em montante a apurar (pelo IPC), aos quais acrescem juros moratórios vencidos e vincendos até integra/pagamento, à taxa supletiva aplicável às obrigações civis.

5.28 Não foi interposto recurso desta decisão insuscetível de impugnação por essa via.

5.29 A quantia a que o IPC foi condenado por decisão do CAAD foi paga a 21.7.2023, nos termos do anexo 1 ao apuramento, o qual constitui um documento denominado “Centro de Arbitragem Administrativa – Processo nº400/2022-A, Demandante: BB”, com o seguinte teor:

<i>Valor a processar</i>	<i>Serviço processador</i>	<i>Valor</i>	<i>Obs.</i>
<i>Remuneração</i>	<i>DGRH</i>	<i>3.028,63</i>	<i>Valor fixado pelo Tribunal</i>
<i>Subsídio de férias</i>	<i>DGRH</i>	<i>248,02</i>	<i>Montante apurado pelo Demandado, conforme determinação do Tribunal</i>
<i>Subsídio de Nata/</i>	<i>DGRH</i>	<i>243,93</i>	<i>Montante apurado pelo Demandado, conforme determinação do Tribunal</i>
<i>Compensação por caducidade</i>	<i>DGRH</i>	<i>146,35</i>	<i>Montante apurado pelo Demandado, conforme determinação do Tribunal</i>

<i>Seg. Social</i>	<i>DGRH</i>	<i>870,90</i>	
<i>Juros à taxa supletiva aplicável às obrigações civis</i>	<i>DGRH</i>	<i>656,63</i>	<i>Montante apurado pelo Demandado, conforme determinação do Tribunal; Portaria nº291/2003, de 08 de Abril dias: 1634/ taxa 4%</i>

- 5.30 A autorização de pagamento relativa à quantia a que a entidade foi condenada pelo CAAD foi concedida pelo Conselho Administrativo da ESEC, em reunião de 19.07.2023 (ata n.º 20/2023).
- 5.31 Nesta reunião foi também deliberado ratificar o cabimento da despesa relativa à decisão CAAD — processo nº 400/2022-A —2022 — BB, integração de vencimentos —julho " e juros por determinação do tribunal de acordo com os anexos a esta ata", apurando-se do teor dessa ata e respetivos anexos:
- a) O cabimento da despesa com o n.º 53, de 14.07.2023, no valor de 4.537,83 €;
 - b) O processamento, de 14.07.2023, relativo ao mês de julho de 2023, atribuído a BB, no valor total ilíquido de 6.486,73 € e líquido de 4.489,92 €;
 - c) A informação de controlo de fundos disponíveis, com indicação do compromisso da despesa relativa a vencimentos, com o n.º 20230000, emitido em 17.07.2023, no valor total de 708.656,46 €.
- 5.32 Estiveram presentes nesta reunião, o Demandado Presidente da ESEC, o Vice-Presidente da ESEC e a Secretária da ESEC.
- 5.33 O pagamento da quantia que o IPC foi condenado a pagar a BB, incluindo os juros de mora calculados no montante de 656,63 €, só ocorreu em 21.07.2023.
- 5.34 O Demandado agiu de forma livre mas à data dos factos em que interveio sem consciência de que na sua prática estava a violar quaisquer regras sobre o procedimento devido para a admissão de BB para a prestação de serviço docente na ESEC durante o 1.º semestre do ano letivo de 2018/2019.
- 5.35 A contratação de um docente por parte de uma UOE do IPC implica, para além do procedimento de autorização da contratação por parte dos órgãos da UOE, a remessa da previsão de despesa aos Serviços Centrais do IPC para cabimentação orçamental no orçamento do Instituto.
- 5.36 É nos serviços centrais do IPC que se concentram as competências em matéria financeira por força do artigo 12.º dos respetivos Estatutos.

- 5.37 BB exercia funções na categoria de investigadora auxiliar convidada no Instituto da Investigação Aplicada (IIA) do IPC ao abrigo de contrato celebrado em 2016.
- 5.38 À data BB era a única investigadora integrada numa UO do IPC.
- 5.39 O Demandado ao remeter, enquanto Presidente da ESEC, a consulta de disponibilidade para docência na plataforma digital utilizada pelo IPC estava a adotar o procedimento normal e determinado pela al. a) do n.º 1 do art. 4.º do Regulamento de Contratação de Pessoal Especialmente Contratado (RCPEC) tendo por objetivo evitar a contratação externa por convite, existindo na Instituição IPC docentes com disponibilidade de horário para colmatar as necessidades da ESEC.
- 5.40 Com a consulta prévia às UO pretende-se aferir da existência de recursos internos disponíveis, evitando-se, assim, a ineficiência de uma nova contratação destinada a preencher apenas algumas horas letivas.
- 5.41 Tendo BB demonstrado disponibilidade para a lecionação da referida unidade curricular, a 21.09.2018 o Serviço de Gestão de Recursos Humanos da ESEC aceitou a proposta do IIA de colaboração de BB.
- 5.42 Iniciando-se a lecionação das aulas no decurso do 1.º semestre do ano letivo de 2018/2019, mais concretamente em 27.09.2018.
- 5.43 Em 2018, o procedimento de consulta prévia interna destinava-se exclusivamente a docentes contratados pelo IPC em regime de tempo integral, cujo horário letivo se encontre incompleto na sua UO de origem.
- 5.44 Este procedimento de consulta prévia interna não prevê a celebração de novo contrato com o docente, uma vez que estes já têm contrato em regime de tempo integral com o IPC.
- 5.45 Os docentes também não recebem remuneração acrescida pela colaboração, dado que o seu vencimento, correspondente ao regime de tempo integral, já contempla as horas correspondentes à colaboração.
- 5.46 Não obstante, é efetuada uma reafetação orçamental, entre as UO, correspondente ao valor das horas letivas asseguradas pelo docente, no fim da colaboração.
- 5.47 Este procedimento exige, tão-só, após a consulta prévia, as autorizações das UO de origem e de destino, e a reafetação orçamental entre os diversos centros de custo, não havendo qualquer aprovação de despesa.

- 5.48 Tendo sido cumpridas todas as regras previstas para esse tipo de procedimento: houve autorizações de todas as UO envolvidas (ESEC e IIA), foi realizada a reafecção orçamental entre UO, conforme previsto, e existiu, inclusive, autorização do Vice-Presidente do IPC para a acumulação de funções, sob o exercício de competência delegada
- 5.49 Acresce que os Presidentes e Diretores de cada uma das UO do Instituto desconhecem a forma e condições de contratação dos trabalhadores das demais UO, uma vez que são alheios aos procedimentos de contratação daquelas, não lhes cabendo aí quaisquer atribuições ou competências.
- 5.50 A colaboração da Doutora BB com a ESEC foi por lapso dos serviços enquadrada no procedimento de consulta prévia interna uma vez que a mesma não era docente de carreira, mas sim investigadora, nem tinha um horário incompleto.
- 5.51 O Demandado AA desconhecia à data que não poderia seguir-se na contratação de BB o procedimento de consulta prévia interna para a contratação de docentes de outras UO do IPC pela circunstância de apesar de prestar funções numa UO do IPC estar integrada na carreira de investigação.
- 5.52 BB foi a primeira investigadora integrada no mapa de pessoal próprio de uma UO do IPC e era a única à data dos factos.
- 5.53 O procedimento acima descrito que determinou a prestação de serviço docente por BB na ESEC durante o primeiro semestre do ano letivo de 2018/2019 foi o primeiro em que se verificou a colaboração de investigadores de uma UO do IPC na componente letiva de uma outra UO do IPC.
- 5.54 A plataforma digital utilizada para aferir da consulta de disponibilidade, não dispunha de qualquer sistema que permitisse “filtrar” os trâmites do procedimento de consulta prévia interna entre docentes e profissionais integrados em outras carreiras, de modo a bloquear o seguimento do procedimento nestes casos.
- 5.55 O equívoco do Demandado ao intervir no procedimento tramitado por serviços administrativos do IPC derivou da circunstância de as carreiras de docente e de investigador no ensino superior terem estatutos equivalentes, fazendo parte do leque de funções dos investigadores a participação em projetos de investigação, orientação de teses de mestrado e de doutoramento, orientação e participação em programas de formação das instituições e identidade nas exigências para entrada e progressão na

carreira, – grau de Doutor e título de Agregado – tudo levando ao entendimento generalizado na comunidade académica de que docentes e investigadores são pares do mesmo ofício.

- 5.56 Os Estatutos do IPC (artigos 22.º e 23.º) agrupam docentes e investigadores na definição da composição do Conselho Geral do IPC ao estabelecer que os dois grupos elegem, conjuntamente, representantes para esse órgão, a par dos estudantes e dos trabalhadores não docentes e não investigadores.
- 5.57 O Demandado interveio no procedimento estabelecido no IPC para a colaboração entre UO confiando que estavam a ser cumpridas as normas aplicáveis.
- 5.58 Antes da reclamação realizada pela investigadora em 29.01.2019, o Demandado não foi alertado pelos serviços de apoio (das duas UO envolvidas e/ou quaisquer outros do IPC) no sentido de que existia uma eventual irregularidade no procedimento que precedeu o início da prestação do serviço docente.
- 5.59 Quando foi informado da irregularidade do procedimento adotado para a prestação de serviço docente por BB no 1.º semestre do ano letivo de 2018/2019, o Demandado desenvolveu esforços para corrigir a situação a dois níveis:
- a) Determinou de imediato a suspensão da colaboração prevista da Doutora BB que estaria prevista para o 2.º semestre daquele ano letivo.
 - b) Deu início ao procedimento devido, à luz das normas aplicáveis, à contratação de docentes por convite (cf. *supra* §§ 5.14 a 5.24).
- 5.60 Após ratificação da autorização levada a cabo pelos responsáveis a nível da ESEC, o procedimento relativo à lecionação ocorrida entre 27/09/2018 e 20/12/2018 passou para a esfera de competência dos serviços centrais do IPC – Departamento dos Recursos Humanos e Departamento de Gestão Financeira – para efeitos de cabimentação da referida despesa.
- 5.61 O procedimento designado como ratificação não teve seguimento porquanto serviços centrais do IPC entenderam que não seria possível realizar o cabimento da despesa.
- 5.62 O Demandado não poderia fazer avançar este procedimento e proceder ao pagamento espontâneo da docente por ter sido impedido por outros órgãos do IPC.
- 5.63 O Demandado atuou na convicção da legalidade dos seus atos.

- 5.64 Quando se apercebeu da irregularidade ocorrida, o Demandado encetou esforços para remediar a situação e possibilitar o pagamento da remuneração devida a BB.
- 5.65 A recusa do IPC colocou o Demandado numa situação de impotência para resolver a irregularidade no procedimento relativo à prestação de serviço docente por BB no primeiro semestre do ano letivo 2018/2019.
- 5.66 Posteriormente, BB foi contratada pela ESEC para prestação de serviço docente unidade letiva com adoção do procedimento geral para a contratação de pessoas que não são docentes em outra UO do IPC, sendo cumpridos todos os formalismos em termos de informação de cabimento, compromisso orçamental e fundos disponíveis.

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 BB concluiu em fevereiro de 2019 a lecionação na ESEC como Professora Adjunta Convidada a tempo parcial que tinha iniciado em 27-9-2018.
- 6.2 O Demandado agiu sabendo que os procedimentos adotados não eram legalmente admissíveis.

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), tendo presentes as regras e princípios de Direito Probatório e o quadro normativo conformador da repartição de funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 17 a 27), 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 ao IPC e ESEC) 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 relevantes para reconstituir componentes do processo decisório e da colaboração dos vários agentes incluindo procedimentos normalmente adotados.
- 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 5.34) e na contestação (§§ 5.35 a 5.65), tendo o Tribunal introduzido factos

instrumentais intercalados naqueles e também o do enunciado do § 5.66 atento a valoração da prova admitida e produzida no processo, tendo também sido empreendida significativa reformulação de textos constantes das alegações (tenho presente o que é matéria suscetível de prova e o que foi efetivamente provado).

- 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 IPC e ESEC 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 A existência de um erro partilhado pelo Demandado e serviços das UO do IPC intervenientes resulta de uma inferência direta da prova documental sobre os factos do procedimento corroborada pelos depoimentos isentos do Demandado e da testemunha (que assumiu uma posição contrária à defendida pelo Demandado sobre a possibilidade de retificação *a posteriori* do procedimento inicialmente adotado para a prestação de serviço).
- 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).
- 9.2 Não se provou que BB tivesse prestado serviço docente até fevereiro de 2019.
- 9.3 Não foi provado o enunciado do § 6.2 alegado pelo Demandante em parte do artigo 48.º do RI, tendo ao invés ficado provado que o Demandado quando alertado para um problema de legalidade agiu no sentido de correção da situação.

II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.4.1 Sistematização da análise jurídica

10 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas nas seguintes partes:

10.1 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto;

10.2 Julgamento do mérito da ação quanto às infrações imputadas pelo Demandante ao Demandado.

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

II.4.3.1 Enquadramento defendido pelo Demandante

- 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 ao Demandado.
- 23 Consequentemente, o Tribunal está limitado pelo objeto processual recortado pelo Demandante na ação proposta contra o Demandado, em particular, pela causa de pedir relativa à alegada atuação indevida daquele.
- 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 as seguintes normas sancionatórias primárias:
- 25.1 A norma da segunda parte da alínea 1) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC sobre *violação de normas legais ou regulamentares relativas à admissão de pessoal*;
- 25.2 A norma da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC sobre *violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*.
- 26 A normas sancionatórias secundárias invocadas pelo Demandante como violadas são as seguintes:
- 26.1 Quanto à infração na *admissão de pessoal* alegou «desrespeito pelo disposto nos n.ºs 4 do artigo 8º, n.º 1 do artigo 12º e n.º 4 do artigo 29º-B do ECPDESP, reproduzidos também no n.º 1 do artigo 2º e no artigo 4º do RCPEC do IPC, e da alínea b) do n.º 1 do artigo 5º da Lei n.º 35/2014, de 20.06, conjugado com o artigo 1º da LTFP».

26.2 Quanto à alegada infração por *falta de prévio cabimento orçamental* e por *não ter sido emitido um número de compromisso válido e sequencial de suporte à despesa, nem informação sobre fundos disponíveis* invoca-se «desrespeito do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 52.º da LEO, do artigo 13.º e n.º 1 e 2 do artigo 22.º da RAFE, da alínea a) do artigo 3.º e n.ºs 1, 3 e 5 do artigo 5.º da LCPA e n.ºs 1 e 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06».

II.4.3.2 Alegada infração financeira sancionatória relativa à admissão de pessoal

27 Importa começar por analisar a alegada infração relativa à admissão de pessoal.

28 O Demandante defende que se verifica uma infração praticada «de forma continuada, e a título de negligência», invocando quanto à continuação o artigo 30.º, n.º 2, do Código Penal (CP).

29 No período em referência, o Demandado AA tinha competência em matéria de admissão e contratação de docentes e investigadores, na qualidade de responsável máximo pela gestão de recursos humanos da respetiva UO.

30 Defendeu o Demandante que:

30.1 «BB lecionou, na ESEC, aulas de "Metodologia de Investigação — Ação", sem que tenha sido cumprido o procedimento previsto no RCPEC para este tipo de contratação, isto é, com ausência de convite fundamentado em relatório subscrito por dois professores da área, de aprovação pela maioria dos membros do conselho técnico-científico de informação com indicação das disposições legais que deviam fundamentar a autorização da contratação, bem como das datas do seu início e respetivo termo, de aprovação da minuta do contrato e da sua redução a escrito e da respetiva publicitação»;

30.2 Forma violadas as normas sancionatórias secundárias acima indicadas em trecho do RI transcrito *supra* no § 26.1.

31 O Demandado defende que a possibilidade de procedimento quanto a essa eventual infração está extinta por prescrição, apresentando a seguinte argumentação:

«2.º No Relatório n.º 3/2025, elaborado no âmbito do processo de auditoria, na 2.ª Secção deste Douto Tribunal, consideraram os Exmos. Senhores Juízes Conselheiros, quanto à prescrição da infração, o seguinte:

“i. Importa considerar que estamos perante uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, pelo que o prazo de prescrição é de 5 anos (n.º 1 do artigo 70.º da LOPTC) e conta-se apenas a partir do último ato ilegal que deu origem à infração [n.º 2 do artigo 30.º conjugado com a alínea b) do n.º 2 do artigo 119.º do Código Penal, aplicável ex vi n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC].

ii. Ora, a ilegalidade permanece enquanto se executam os serviços docentes afetados pela mesma e o último ato ilegal ocorreu com o termo da lecionação das aulas (fevereiro de 2019), tendo decorrido até ao início da auditoria (26.04.2024) 4 anos, 7 meses e 8 dias, por efeito da suspensão daquele prazo pela denominada legislação COVID.

iii. O prazo de prescrição suspendeu-se novamente até à audição dos responsáveis (n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC) e, tendo-se reiniciado a respetiva contagem, em 08.01.2025, por efeito da resposta recebida (07.01.2025), o seu termo ainda não ocorreu.”¹ - Cfr. doc. 1, que ora se junta (Relatório n.º 3/2025)

3.º Ora, o Tribunal, no citado ponto ii., considerou, erroneamente e certamente por manifesto lapso, que o termo da lecionação das aulas (i.e., do serviço docente prestado afetado pela ilegalidade) foi, de forma lata, em “fevereiro de 2019”.

4.º Tal não é, contudo, verdade. As aulas lecionadas pela Sr.ª Doutora BB terminaram no dia 20.12.2018, o que se pode facilmente constatar pelos sumários registados pela própria. - Cfr. doc. 2, que ora se junta (sumários).

5.º Destarte, e no limite, a data que forçosamente se tem de considerar para efeitos de contagem do prazo de prescrição – a data do último ato ilegal, do último serviço prestado afetado pela ilegalidade, de acordo com o próprio Tribunal de Contas – é o dia 20 de dezembro de 2018.

6.º E deve considerar-se a data do *termo da lecionação das aulas*, porquanto aos serviços prestados pela Sr.ª Doutora BB foi atribuído um valor remuneratório por hora, fatorizado pelo número de horas correspondente às aulas lecionadas.

7.º Foi esse o método de cálculo utilizado para a reafetação do valor da colaboração entre as unidades orgânicas ESEC e IIA.

8.º O último ato relativo ao serviço prestado pela Sr.ª Doutora BB ocorreu, assim, no dia da última aula lecionada.

9.º Tendo-se dado, com o término das aulas, o fim da ilicitude subjacente ao procedimento de contratação irregular.

10.º Refira-se, ainda, que o fim da ilicitude nunca poderia considerar-se ter sido em “fevereiro de 2019”, uma vez que a própria Sr.ª Doutora BB questionou o Chefe de Divisão do Departamento de Gestão de Recursos Humanos do IPC (DGRH) sobre o pagamento das horas lecionadas, no dia 29.01.2019 (cfr. n.º 16 do Requerimento Inicial),

11.º O que implica a admissão de que, não só já havia terminado o serviço prestado, como ainda que o pagamento era esperado em momento anterior a essa data.

12.º Nesse seguimento, desde a data da infração até à data de início do processo de auditoria (26.04.2024), considerando os dois períodos em que o prazo se suspendeu por efeito da denominada legislação COVID, num total de 160 dias², decorreram 1794 dias, correspondentes a, sensivelmente, 4 anos, 10 meses e 29 dias, o que muito dista do indicado pelo Tribunal no mesmo ponto ii.

13.º Destarte, com a retoma do prazo no dia 08.01.2025, após a audição do responsável (07.01.2025), temos que a infração imputada prescreveu no passado dia 10.02.2025 (dia útil seguinte ao término do cômputo do prazo).

14.º Data em que o Demandado não havia, ainda, sido citado no presente processo de julgamento para efetivação de responsabilidades financeiras sancionatórias, evento que interromperia o prazo prescricional.

15.º Com efeito, o Demandado apenas rececionou a 1.ª citação (embora nula) no dia 13.02.2025.

¹ Cfr. pág. 29 do Relatório n.º 3/2025.

² Cfr. n.º 61 do Relato de Auditoria datado de 03-12-2024.

16.º A referida citação veio a ser declarada nula pela 3.ª Secção deste Tribunal de Contas, conforme requerido pelo Demandado, devido à incompletude dos documentos que a acompanhavam, essenciais ao exercício cabal do direito de defesa do Demandado.

17.º Tendo o Demandado sido validamente citado apenas no dia 20.03.2025, já decorrido mais de um mês após o término do prazo prescricional.

18.º Não obstante, mesmo considerando-se aquela primeira citação, é cristalino que a mesma não logrou interromper o prazo prescricional, por posterior ao término do mesmo.

19.º Pelo que será forçoso concluir pela prescrição da infração indiciada, devendo consequentemente ser declarada extinta a responsabilidade financeira do Demandado, o que assim expressamente se requer.»

32 O Demandante discorda do Demandado, mantendo a defesa da tese do relatório de auditoria, no sentido de se verificar uma infração continuada em que a última infração teria sido cometida em fevereiro de 2019 defendendo, ainda, que caso a última infração tivesse ocorrido na segunda quinzena de dezembro de 2018 as suspensões e ampliações do prazo obstarão à prescrição do procedimento.

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

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

33.2 O prazo conta-se a partir da data da infração (artigo 70.º, n.º 2).

33.3 O prazo da prescrição do procedimento suspende-se com a entrada da conta ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos (artigo 70.º, n.º 3).

33.4 A prescrição do procedimento interrompe-se com a citação do demandado em processo jurisdicional (artigo 70.º, n.º 5).

33.5 A prescrição do procedimento tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade (artigo 70.º, n.º 6).

34 A primeira questão que se suscita é se tem suporte a alegação jurídica do Demandante sobre a existência de continuação infracional ao abrigo do invocado artigo 30.º, n.º 2, do CP (*ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC), para, eventualmente, depois se aferir qual a data da infração mais recente para efeitos de contagem de prazo de prescrição.

35 Os artigos 65.º, 66.º e 67.º da LOPTC não compreendem nenhuma norma diretamente reguladora do conceito de concurso efetivo de infrações, mas 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 as normas do artigo 30.º do CP.

- 36 O artigo 30.º, n.º 1, do CP prescreve que «o número de crimes determina-se pelo número de tipos de crime efetivamente cometidos, ou pelo número de vezes que o mesmo tipo de crime for cometido», consequentemente a matéria de facto objeto do concurso efetivo de crimes pode compreender:
- 36.1 Várias ações ou omissões distintas (concurso real);
- 36.2 Uma única ação ou omissão que lesa ou põe em perigo bens jurídicos eminentemente pessoais de diferentes ofendidos (concurso ideal).
- 37 Do artigo 30.º, n.º 1, do CP resulta, ainda, que no direito positivo português o concurso efetivo pode envolver:
- 37.1 A aplicação de diferentes normas incriminadoras (concurso heterogéneo); ou
- 37.2 A aplicação plúrima de uma única norma incriminadora (concurso homogéneo).
- 38 As duas classificações acabadas de referir podem intercalar-se, sendo possível um concurso efetivo de crimes ideal homogéneo em que o agente lesa ou põe em perigo bens jurídicos eminentemente pessoais de mais do que um ofendido.
- 39 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, sanção única em vez de pluralidade de penas por cada crime praticado.
- 40 A imputação objetiva de infrações financeiras sancionatórias tem carácter normativo, pelo que depender da apreciação das específicas normas sancionatórias que sustentam as imputações do Demandante.
- 41 A remissão do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC para o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do CP também 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.
- 42 A solução normativa do atual Direito Português em matéria de formas de realização típica de infrações penais e financeiras tem na base uma dogmática que reconhece a diversidade estrutural entre ação e omissão repercutida em múltiplas dimensões epistemológico-jurídicas, nomeadamente, conexas com a teoria geral da infração.

- 43 O tipo de infração reportado à norma sancionatória primária *violação de normas legais ou regulamentares relativas à admissão de pessoal* prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC admite duas formas de realização típica, por ação e omissão.
- 44 Passemos a analisar as normas sancionatórias secundárias alegadamente violadas:
- 44.1 As normas dos n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de julho, na versão desse regime cuja última alteração tinha sido empreendida pela Lei n.º 7/2010, de 13 de maio (ECPDESP 1981/2010) prescreviam que os contratos relativos a prestação de serviço docente em instituições do ensino politécnico por pessoas especialmente contratadas para o efeito por a sua colaboração se revestir *de necessidade e interesse comprovados são precedidos de convite, fundamentado em relatório subscrito por dois professores da área ou áreas disciplinares do convidado e aprovado pela maioria dos membros em efetividade de funções do conselho técnico-científico do estabelecimento de ensino interessado* e que esse relatório acompanhará a *proposta de contrato da individualidade a que disser respeito*.
- 44.2 A norma do n.º 1 do artigo 12.º do ECPDESP 1981/2010 estabelecia que os *professores convidados são contratados a termo certo, em regime de tempo parcial, nos termos da lei e de regulamento a aprovar por cada instituição de ensino superior*.
- 44.3 A norma do n.º 4 do artigo 29.º-B do ECPDESP 1981/2010 prescrevia que a contratação de docentes por concurso ou por convite é objeto de publicação na *2.ª série do Diário da República* e no sítio da Internet da instituição de ensino superior.
- 44.4 A norma do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento de Contratação de Pessoal Docente especialmente Contratado do Instituto Politécnico de Coimbra aprovado pelo Despacho n.º 7332/2020 do IPC e publicado no *Diário da República, 2.ª série*, de 21-07-2020 (RCPECIPC) estabelece que a contratação para *prestação de serviço docente de professores convidados nas UOE do IPC cuja colaboração se revista de necessidade e interesse comprovados* deve ser *precedida de convite, fundamentado em relatório subscrito por dois professores da área ou áreas disciplinares do convidado e aprovado pela maioria dos membros em efetividade de funções do Conselho Técnico -Científico da UOE*.
- 44.5 A norma do artigo 4.º, n.º 1, do RCPECIPC determina que no *âmbito do procedimento de decisão sobre as contratações*, devem ser observados os *seguintes requisitos prévios para autorização do início do processo de contratação*: a) *Realização de consulta prévia às*

UOE, para aferir da inexistência de pessoal docente disponível para a lecionação da(s) unidade(s) curricular(es); b) Excetuam -se do disposto na alínea anterior as UC que o Conselho de Gestão tenha excecionado dessa consulta, sob proposta da UOE, pelo facto de apenas existirem docentes com formação nessas áreas científicas em uma das UOE do IPC; c) Verificação, junto do Departamento de Gestão de Recursos Humanos dos Serviços Centrais do IPC da existência de lugar/ETI (Equivalente a Tempo Inteiro) no mapa de pessoal docente; d) Verificação, junto do Departamento de Gestão Financeira dos Serviços Centrais do IPC, da existência de cabimento de verba e de cumprimento dos limites estabelecidos em orçamento de estado para a contratação de trabalhadores das instituições de ensino superior.

44.6 A norma da alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 35/2014, de 20.06, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas estabelece que *são afixados no órgão ou serviço e inseridos em página eletrónica, por extrato os contratos a termo resolutivo e as respetivas renovações.*

45 Impõem-se, ainda, algumas considerações suplementares sobre a teoria geral da infração financeira sancionatória com relevo para a análise dos particularismos do caso concreto.

46 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 por força do n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC também a responsabilidade sancionatória.

47 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 se atenda ao património conceptual de disciplinas jurídicas sobre outras tipologias de responsabilidade na interpretação sistemático-teleológica das normas sobre infrações financeiras.

48 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.

49 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 LOPTC³: a *responsabilidade recai sobre o*

³ 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».

agente ou agentes da ação.

50 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 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.»

51 Como se destacou, a análise dos ilícitos tem de se estribar numa compreensão do complexo normativo em causa à luz de uma compreensão sistemático-teleológica da jurisdição própria do TdC de controlo de legalidade financeira tendo por referência o enquadramento dogmático de categorias de direito sancionatório.

52 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: 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.

53 Existem casos de violação de normas de conduta em que a omissão de uma conduta relativa ao dever de interromper o exercício de determinado cargo e/ou prestação laboral pode gerar várias infrações sucessivas por força da norma prescritiva que determina a obrigação do *contável* (com competência para o efeito) fazer cessar a situação ilícita, por exemplo, é o caso do dever de remover o nomeado para cargo dirigente em regime de substituição decorridos 90 dias sobre a vacatura e sem que tenha sido publicitado o obrigatório concurso para o provimento desse cargo, atento o ilícito extraído da conjugação das normas do artigo 65.º, n.º 1, alíneas *b)* e *l)*, da LOPTC e dos artigos 21.º, n.º 2, e 27.º, n.º 3, do Estatuto do Pessoal Dirigente — cf. §§ 56 a 92 do Acórdão n.º 12/2024 da 3.ª Secção do TdC, de 10-04-2024.

54 No caso *sub judice*, os factos essenciais relativos à conduta do Demandado que integram a causa de pedir da concreta ação jurisdicional intentada pelo Demandante e foram julgados provados não se reportam a celebração de vários contratos com professor convidado ou à

omissão de procedimentos contratuais em sucessivas admissões de uma pessoa como professor contratado, mas apenas a adoção de procedimento decisório inadequado numa única admissão de professor convidado.

- 55 Tratando-se da admissão de uma única trabalhadora para serviço docente relativa a uma unidade curricular durante um único semestre escolar (1.º semestre de 2018/2019), a tese do Demandante é que a mesma se consumou com o início da atividade laboral (em 27-9-2018) defendendo que foi violada a norma de conduta relativa à preterição de atos procedimentais obrigatórios (resultando da factualidade que isso resultou da aplicação de um procedimento incorreto que era apenas admissível para pessoas integradas na carreira docente de outra UO do IPC e não para pessoas que também prestando serviço em outra UO do IPC integram a carreira de investigação).
- 56 Consequentemente, existiu apenas uma infração na medida em que não houve várias *admissões* consideradas violadoras da lei, pelo contrário, a pessoa em causa posteriormente (em semestres subsequentes) voltou a ser admitida para o mesmo serviço docente na ESEC tendo sido cumpridas as normas de conduta obrigatórias para admissão como docente convidada.
- 57 No caso *sub judice* a única alegada violação de deveres legais suscetível de apresentar relevância para efeitos de responsabilidade financeira sancionatória reporta-se a um ato de *contratação de facto* de um docente para lecionar no âmbito do primeiro semestre do ano letivo 2018 /2019, tendo o procedimento de formação do acordo sido concluído em 21-9-2018 e a admissão à prestação da atividade docente produzido efeitos em 27-9-2018.
- 58 A única admissão de docente em causa no caso concreto reportou-se ao primeiro semestre do ano letivo de 2018 / 2019 (e a questão suscitada não se reporta a uma falta de habilitação para o exercício da docência, mas tão só à circunstância de terem sido omitidos atos procedimentais obrigatórios antes da admissão ao serviço e da respetiva prestação se iniciar).
- 59 No caso, o Demandado alertado (depois de terminada a prestação do serviço docente) para a circunstância de no caso de pessoal da carreira de investigação dever ser adotado um procedimento distinto do previsto para o pessoal da carreira docente tentou corrigir a situação através de uma designada ratificação, mas os serviços do IPC não aceitaram essa iniciativa por considerarem que já não era possível retificar a admissão ocorrida em 27-9-2018.
- 60 Esclarecida a data da infração relevante para efeitos de prescrição e passando a analisar as suspensões do prazo que não dependem de nenhum evento específico suscetível de prova que não se reportando à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito devem ser oficiosamente conhecidas pelo tribunal:

- 60.1 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);
- 60.2 O prazo voltou a correr entre o dia 21.06.2020 e o dia 21.01.2021;
- 60.3 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).
- 60.4 Isto é, a contagem dos prazos de prescrição do procedimento infracional esteve suspensa por um total de 5 meses e 10 dias.
- 61 Por outro lado, 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».
- 62 Deve, ainda, atender-se que quanto à causa de suspensão prevista no artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC os eventos determinantes são os seguintes:
- 62.1 A auditoria determinou a suspensão do prazo de prescrição do procedimento das infrações investigadas a partir do respetivo início em 26-04-2024.
- 62.2 O Demandado emitiu pronúncia no processo de auditoria em 7-1-2025.
- 63 Tendo presentes as normas acima indicadas deve concluir-se que antes da abertura de auditoria, mesmo descontado os 5 meses e 10 dias de suspensão do prazo decorrente da *legislação COVID*, já se tinham perfeito mais de cinco anos desde a data da infração, mas menos de 5 anos, 5 meses e 10 dias, i.e., o prazo de prescrição alargado pelo artigo 5.º da Lei n.º 13-B/2021 cujo termo final (deduzida a suspensão entre 26-4-2024 e 7-1-2025) também não tinha atingido o respetivo termo final antes da primeira citação do Demandado (em 13-2-2025), nem mesmo antes da segunda citação (20.03.2025).
- 64 Em conclusão, deve ser julgada improcedente a exceção perentória invocada pelo Demandado quanto à eventual infração relativa à admissão da docente.

- 65 Passemos a analisar a eventual responsabilidade financeira sancionatória do Demandado relativa à primeira infração imputada pelo MP tendo em atenção a análise da factualidade provada em face dos pressupostos de imputação objetiva e imputação subjetiva da infração financeira sancionatória em causa.
- 66 A violação de norma de conduta no procedimento de admissão de BB à docência de unidade letiva no âmbito da ESEC no 1.º semestre do ano letivo de 2018/2019 derivou de erros de agentes (incluindo o Demandado) intervenientes apenas relativos ao procedimento que devia ter sido adotado para a admissão, na medida em que:
- 66.1 Julgaram que a admissão da docente se operava no âmbito do procedimento de consulta prévia às UO do IPC para aferir da existência de pessoal docente disponível (sendo, *a final*, o valor do trabalho pago pela UO onde foi prestado o serviço docente à UO onde o docente está integrado);
- 66.2 Deviam ter atendido a que a pessoa em causa (BB), que tinha as habilitações adequadas para o serviço docente e tinha contrato de trabalho com o IPC em uma outra UO, não integrava a carreira docente mas a carreira de investigação científica, pelo que, à data dos factos, o procedimento que devia ter sido seguido era o estabelecido em geral para admissão de docentes convidados⁴.
- 67 Plano em que se impõe concluir que a violação objetiva de normas legais e regulamentares pelo Demandado no procedimento relativo à admissão de BB para prestação de serviço docente na ESEC no 1.º semestre do ano letivo de 2018/2019 deve ser enquadrado como atingido por *erro sobre a ilicitude*, o Demandado estava equivocadamente convencido da conformidade do procedimento adotado com o estabelecido nas regras legais e regulamentares aplicáveis para admissão da docente e que, consequentemente, a sua conduta seria lícita.
- 68 A questão subsequente que se coloca é a de saber se a conduta do Demandado pode enquadrada na norma do artigo 17.º, n.º 1, do CP (aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC) que prescreve «age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável».
- 69 Concluindo-se que o concreto *erro sobre a ilicitude* não é *censurável* verifica-se uma causa de exculpação que a exclui a responsabilidade financeira sancionatória do agente atentas as normas conjugadas dos artigos 61.º, n.º 5, e 67.º, n.º 4, da LOPTC.

⁴ Incluindo pessoas sem qualquer contrato com o IPC.

- 70 O juízo jurídico sobre a *não censurabilidade* do erro enquanto pressuposto da causa de exculpação prevista na norma do n.º 1 do artigo 17.º do CP integra o julgamento de direito e, no caso concreto, deve concluir-se que, para além da matéria objeto do erro se apresentar axiologicamente neutra, em concreto o *erro não é censurável*, pois os factos constantes dos §§ 5.6 a 5.11, 5.14 a 5.22, 5.24, 5.34, 5.37 a 5.66 revelam de forma inequívoca que *o erro não resultou de uma atitude interna desvaliosa*, mas apenas de um equívoco perfeitamente compreensível (inclusive no plano cognitivo, atendendo à existência de vínculo da docente com o IPC, à perfeita adequação das habilitações para a docência e ao paralelismo e similitude das carreiras docente e de investigação científica).
- 71 Em conclusão, relativamente ao tipo previsto no artigo 65.º, n.º 1, al. /), da LOPTC verifica-se uma causa de exclusão de culpa, pelo que falta um pressuposto legal para a responsabilidade financeira sancionatória imputada pelo Demandante ao Demandado.

II.4.3.3 Alegada infração financeira sancionatória relativa a falta «de prévio cabimento orçamental»

- 72 O Demandante também imputou ao Demandado a prática de infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC com o argumento de que «a despesa decorrente» da «prestação de serviço docente, para além de ter sido ilegal, não foi objeto de prévio cabimento orçamental, não tendo igualmente sido emitido um número de compromisso válido e sequencial de suporte à despesa, nem informação sobre fundos disponíveis», alegando, ainda, que «não foi efetuado atempadamente o pagamento das aulas lecionadas, tendo a docente recorrido ao CAAD que, por decisão de 01.06.2023, condenou o IPC a pagar a BB a quantia de 3.028,63 €, acrescida dos respetivos proporcionais referentes aos subsídios de férias e de Natal e compensação por caducidade, em montante a apurar por aquele instituto, bem como os juros moratórios vencidos e vincendos até integral pagamento».
- 73 Neste segmento as teses da demanda são incompatíveis com a correta aplicação do direito à factualidade julgada provada:
- 73.1 A admissão de BB para a prestação do serviço docente em causa baseou-se no quadro de suposta aceitação de serviço docente através de procedimento de consulta prévia às UO do IPC, o qual implica operações realizadas pela UO dirigida pelo Demandado de afetação da verba devida pela docência à UO do IPC onde estava integrada a docente.
- 73.2 Não houve contrato de trabalho.

- 73.3 A fonte jurídica do dever de pagamento à pessoa que realizou o serviço docente foi uma decisão posterior do CAAD tendo, subsequentemente, havido lugar a todos os atos legalmente devidos em matéria de cabimento, compromisso e fundos disponíveis.
- 74 Importa, ainda, ter presente que além de no ESEC terem sido empreendidos todos os procedimentos relativos a informação de cabimento, compromisso orçamental e fundos disponíveis advenientes do enquadramento estabelecido na deliberação arbitral do CAAD sobre a fonte jurídica do pagamento a BB, a alegação do RI não compreendias os factos essenciais para se poder imputar objetivamente ao Demandado a violação de normas suscetíveis de enquadramento na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
- 75 Plano em que importa ter presente que 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:
- 75.1 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.
- 75.2 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).
- 76 Tendo presente o objeto processual fixado pelo Demandante e o específico contexto organizacional e de competências no âmbito do IPC nunca se poderia proferir um julgamento condenatório suportado no juízo de que o Demandado violou objetivamente as normas primária e secundária invocadas em termos de alegada *violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*, nem que agiu com negligência relativamente ao dever de cumprir essa categoria de normas.
- 77 Em conclusão, impõe-se absolver o Demandado pela infração ao tipo previsto no artigo 65.º, n.º 1, al. *f)*, da LOPTC que lhe foi imputada pelo MP.

II.4.4 Emolumentos

78 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 improcedente a ação proposta pelo Ministério Público contra o Demandado AA e absolvê-lo do pedido de condenação em multa.
- 2) Não há lugar a emolumentos.

*

- Registe e notifique.

- Após abra conclusão. DN.

Lisboa, 3 de novembro de 2025

O Juiz Conselheiro,

(Paulo Dá Mesquita)