

Secção – 3.^a Secção
Data 05/12/2025
Processo JRF: 04/2025

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 sete Demandados indicando o montante dos pedidos de condenação por força das suas alegadas responsabilidades financeiras sancionatórias.
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de processo de auditoria de responsabilidade financeira desenvolvido pela 2.^a Secção do TdC.
- 3 No requerimento inicial (RI), o MP pediu a condenação dos Demandados demandada 1 (D1), demandada 5 (D5) e demandado 6 (D6) nos termos indicados de seguida:
 - 3.1 A Demandada D1 pela prática de uma infração sancionatória na multa de 25 UC.
 - 3.2 A Demandada D5 pela prática de duas infrações sancionatórias nas multas de 25 UC por cada uma delas perfazendo o total de 50 UC.
 - 3.3 O Demandado D6 pela prática de uma infração sancionatória na multa de 25 UC.
- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
 - 4.1 O Tribunal declarou a extinção da instância relativa às demandas instauradas pelo MP contra os Demandados D2, D3, D4 e D7, respetivamente, nas Sentenças n.ºs 11/2025, 25/2025, 16/2025 e 22/2025 (todas transitadas em julgado).
 - 4.2 Relativamente aos Demandados cuja instância não se extinguiu antes da audiência de julgamento, depois das respetivas citações:
 - a) A Demandada D1 apresentou contestação com alegação articulada concluída da seguinte forma:
 - «i) Deverá a exceção da prescrição ser julgada procedente, e consequentemente, ser ordenado o arquivamento dos autos, com todas legais consequências;
Caso assim não se entenda,



ii) Nos termos do exposto na presente contestação, deverá a Demandada ser absolvida do pedido de condenação formulado, por não provado, e ser ordenado o arquivamento do processo, com todas legais consequências;

Sem conceder, por mera cautela de patrocínio,

iii) Deverá ser dispensada a aplicação da multa, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, no âmbito responsabilidade financeira sancionatória imputada e determinar-se o arquivamento do processo, ou quanto muito, nos termos do previsto no n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, ser especialmente atenuada a multa.»

b) A Demandada D5 apresentou contestação com alegação articulada concluída da seguinte forma:

«a) Requer-se a V. Exa. se digne concluir pela não verificação dos pressupostos da responsabilidade financeira quanto à prática da infracção sancionatória prevista no art. 65.º n.º 1 als. b) e l) identificada em 51. da petição inicial, absolvendo a demandada da mesma e do correspondente pedido de condenação ao pagamento de multa de 25UC, a que corresponde o montante de €2.550,00, formulado também a final na petição inicial.

b) Subsidiariamente, e no caso de assim não se entender, concluindo-se pela existência de uma conduta objectivamente tipificada como infracção financeira sancionatória, bem como de culpa da demandada – o que apenas se admite à cautela e por dever de patrocínio – requer-se a V. Exa. se digne decidir pela dispensa de aplicação da multa à demandada, nos termos do n.º 8 do art. 65.º da LOPTC, na medida em que, face aos fundamentos de facto supra expostos, a culpa da demandada apenas poderá ser qualificada como diminuta.

c) Requer-se a V. Exa. se digne concluir pela inexistência de conduta objectivamente qualificável como infracção financeira sancionatória prevista no art. 65.º n.º 1 al. b) e identificada em 58. da petição inicial, e assim pela não verificação dos pressupostos da correspondente responsabilidade financeira, absolvendo a demandada da mesma e do correspondente pedido de condenação ao pagamento de multa de 25UC, a que corresponde o montante de €2.550,00, formulado também a final na petição inicial.

d) Subsidiariamente, no caso de assim não se entender, equacionando-se, apenas à cautela e como mera hipótese de raciocínio, que a conduta da demanda é objectivamente consubstanciadora da prática de infracção financeira prevista na al. b) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC, requer-se a V. Exa. se digne concluir, face aos fundamentos de facto supra expostos, e no que respeita ao elemento subjectivo da infracção, que a conduta da demandada é censurável apenas a título de negligência, e que estão reunidos os pressupostos para dispensa de aplicação da multa, nos termos do n.º 8 do art. 65.º da LOPTC, ou para a sua atenuação especial nos termos do n.º 7 do art. 65.º da LOPTC;

e) Também subsidiariamente, e no caso de se entender não estarem reunidos os pressupostos para dispensa de aplicação da multa, ou para a sua atenuação especial, requer-se a V. Exa. se digne concluir pela adequação do valor da pena de multa pelo valor mínimo abstracto, correspondente ao peticionado pelo Ministério Público, de 25 UC.»

c) O Demandado D7 apresentou contestação com alegação articulada concluída da seguinte forma:

«Deve a presente ser julgada provada e procedente, e, em consequência, deve o demandado ser absolvido, por não ter praticado qualquer infração, ou, quando assim

se não entenda, deve concluir-se pela relevação da responsabilidade do demandado pela infração financeira, ou, ser dispensada a aplicação da multa, tudo nos termos do disposto no artigo 65 n.º 9 e 8 da LOPTC, tudo com as legais consequências.»

- 4.3 Notificado das contestações, o Demandante nada disse.
- 4.4 Realizou-se audiência com produção de prova pessoal (depoimento de parte dos Demandados D5 e D6 e inquirição de quatro testemunhas, uma arrolada pelo Demandante e três por Demandados) 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 que se passam a indicar.
- 5.1 A 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TdC) procedeu a uma Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira (ARF) efetuada à Pinhais do Zêzere – Associação para o Desenvolvimento (APZ), Município de Pedrógão Grande (MPG), Município de Figueiró dos Vinhos (MFV), Município de Castanheira de Pera (MCP) e Município de Pampilhosa da Serra (MPS), relativa às gerências de 2015 a 2018, tendo sido elaborado e aprovado o respetivo relatório de auditoria.
- 5.2 A APZ foi constituída por escritura pública em 09-04-1994 (publicada em *Diário da República* em 25-06-1994, III Série, n.º 145), enquanto associação sem fins lucrativos, por tempo indeterminado, tendo a sua sede e funcionamento em Castanheira de Pera.
- 5.3 De acordo com aquela escritura pública, participaram da sua constituição três pessoas coletivas de direito público [o MPG (representado naquele ato por interveniente A), o MFV (representado naquele ato por interveniente B) e o MCP (representado naquele ato por interveniente C)] e nove pessoas singulares, tendo o MPS aderido à APZ posteriormente.
- 5.4 Os Municípios associados, quando criaram a APZ, padeciam de insuficiência de meios técnicos e humanos para as atribuições que lhes estão adstritas tendo a criação da APZ visado em 1994 criar um mecanismo para atenuar essas limitações ao potenciar a economia de escala decorrente da outorga de protocolos de vários municípios da mesma área territorial e com carências similares com a APZ.

- 5.5 Por escritura pública celebrada em 20-09-2002 (publicada em *Diário da República* em 08/11/2002, III Série, nº 25819) operou-se uma alteração aos estatutos, nomeadamente acrescentando-se que a APZ desenvolverá a sua atividade também no concelho da Pampilhosa da Serra e que tendo a APZ a sede no concelho de Castanheira de Pera poderá mudar para qualquer concelho da sua área de intervenção.
- 5.6 O objeto da APZ foi fixado na *«promoção do desenvolvimento socioeconómico e cultural da região, de uma forma integrada, através do aproveitamento e rentabilização dos seus recursos endógenos, promovendo a participação e integração da comunidade», e, ainda, «na elaboração e promoção de estudos e projetos, bem como a atuação no âmbito do desenvolvimento local e regional, em cooperação com outras entidades públicas e privadas que prossigam o mesmo fim»*
- 5.7 De acordo com os estatutos fixados aquando da sua constituição:
- a) Os associados têm a categoria de membros efetivos e honorários (artigo 3.º dos Estatutos iniciais).
 - b) Os associados ficam obrigados ao pagamento de uma joia inicial e de uma quota anual, alteráveis por deliberação da Assembleia Geral (artigo 4.º dos Estatutos iniciais).
 - c) Os órgãos sociais são a Assembleia Geral (AG), composta pelos membros efetivos, sendo a mesa da mesma composta por 1 presidente e 2 secretários, a Direção, composta por 1 presidente e 4 vogais, o Conselho Fiscal (CF), composto por 1 presidente e 2 vogais e o Conselho Ativo, composto por todos os membros honorários, bem como por representantes de instituições e/ou entidades com jurisdição ou intervenção no espaço físico dos concelhos de Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos e Pedrógão Grande. Os órgãos sociais são eleitos por mandatos de 2 anos.
- 5.8 No que respeita ao funcionamento da APZ, verifica-se que:
- a) À AG compete deliberar sobre os Estatutos e Regulamento Interno, eleger os demais órgãos sociais da APZ (mesa da AG, Direção e CF) e destituí-los, aprovar o Orçamento, o Plano de Atividades e o Relatório e Contas apresentados pela Direção, determinar a dissolução da Associação, deliberar sobre a admissão de novos membros e sobre a adesão da APZ a outras instituições de carácter associativo e, ainda, estipular os valores decorrentes da prestação de serviços à comunidade;
 - b) À Direção compete representar a APZ, executar a sua atividade de acordo com o Plano de Atividades aprovado pela AG, dirigir os serviços e administrar os bens,

contratar pessoal e fixar as respetivas condições de trabalho, estabelecer protocolos de colaboração com outras entidades e praticar todos os atos convenientes para a prossecução dos fins da Associação;

c) Ao CF compete examinar a escrita, emitir parecer sobre o Relatório e Contas, o Plano de Atividades e o Orçamento, bem como sobre qualquer consulta que lhe seja apresentada pela Direção, e aprovar as prestações de serviços eventuais, assim como outro tipo de despesas.

5.9 A composição dos órgãos sociais da APZ, no biénio 2017/2019 consta do quadro seguinte:

CARGOS/ ÓRGÃOS SOCIAIS	DIREÇÃO	ASSEMBLEIA GERAL (mesa)	CONSELHO FISCAL
PRESIDENTE	Presidente do MPG interveniente M	interveniente B	interveniente N
VOGAIS	Presidente do MCP demandada 1 Presidente do MFV interveniente O Presidente do MPS Dias interveniente P interveniente S interveniente V interveniente W Suplente: interveniente X	interveniente Q Suplente: interveniente T	interveniente R Suplente: interveniente U
SECRETÁRIO	(Não aplicável)	interveniente Y	interveniente Z

5.10 A Direção era composta pelos presidentes dos municípios participantes, sendo o Presidente da Direção o Presidente do MPG.



5.77 As efetivas formas de financiamento da APZ pelos Municípios participantes, nos anos de 2015 a 2018 derivaram essencialmente da transferência de verbas dos Municípios nos termos do quadro que se segue:

Município	Protocolos/ Contratos- Programa	Anos de vigência	Montantes (€)			Receitas APZ (€)
			Protocolo	Compromissos	Pagamentos	
MCP	Protocolo de Promoção do Desenvolvimento Socioeconómico e Cultural	2018 (celebrado em 22/09/2018)	Até 64.300	64.300	64.300	64.300
		2017 (celebrado em 19/05/2017)	Até 89.300	89.300	89.300	89.300
		2016 (celebrado em 19/10/2016)	Até 31.300	31.300	31.300	31.300
		2015 (celebrado em 24/09/2015)	Até 36.000	36.000	36.000	36.000
	Protocolo de Parceria Grupo de Ação Local	2015 (celebrado em 16/07/2015)	Indefinido	9.965	9.965	9.700



Município	Protocolos/ Contratos- Programa	Anos de vigência	Montantes (€)			Receitas APZ (€)
			Protocolo	Compromissos	Pagamentos	
MFV	Protocolo de Colaboração (celebrado em 14/05/2010, renovado sucessivamente ⁴¹)	2018	Indefinido	260.993 ⁴²	213.688	180.740
		2017	Indefinido	205.955 ⁴³	158.059	212.680
		2016	Indefinido	162.621 ⁴⁴	136.163	134.444
		2015	Indefinido	174.607 ⁴⁵	148.186	145.692 + 6.000
MPS	Protocolo de Concessão de Apoio Financeiro "Contrato-Programa"	2018 (celebrado em 30/04/2018) + Alteração ao Protocolo celebrada	320.000 + 263.500 = 583.500	569.952	569.952	586.392



Município	Protocolos/ Contratos- Programa	Anos de vigência	Montantes (€)			Receitas APZ (€)
			Protocolo	Compromissos	Pagamentos	
		em 18/12/2018				
		2017 (celebrado em 20/02/2017) + Alteração ao Protocolo celebrada em 23/08/2017	624.000 + 400.000 = 1.024.000	900.504	900.504	894.901
		2016 (celebrado em 02/06/2016) + Alteração ao Protocolo celebrada em 31/10/2016	830.500 + 220.000 = 1.050.500	1.009.863	1.009.863	1.013.252 + 500
		2015 (celebrado em 28/01/2015) + Alteração ao Protocolo celebrada em 02/09/2015	420.000 + 460.000 = 880.000	880.000	880.000	882.162
	Protocolo de Parceria Grupo de Ação Local (30/01/2015)	2015	6.150	6.150	6.150	12.500
MPG	Contrato- Program a de Desenvol vimento	2018 (celebrado em 14/12/2017)	650.000	649.064	664.750 ⁴⁶	649.064

Município	Protocolos/ Contratos- Programa	Anos de vigência	Montantes (€)			Receitas APZ (€)
			Protocolo	Compromissos	Pagamentos	
		2017 (celebrado em 25/11/2016)	564.000	548.835	548.708 ⁴⁷	547.967
		2016 (celebrado em 12/01/2016)	420.000	345.037	343.947 ⁴⁸	344.028
		2015 (celebrado em 02/03/2015)	198.000	110.624	220.082 ⁴⁹	221.153

5.12 Em reunião ordinária de 27-07-2018 da Câmara Municipal de Castanheira de Pêra (CMCP) foi apresentada proposta de aprovação de celebração de Protocolo de Promoção de Desenvolvimento Socioeconómico e Cultural a celebrar entre o Município e a APZ, tendo por objeto a definição de medidas de cooperação e apoio entre ambas as entidades, durante o ano de 2018, para o desenvolvimento do concelho de Castanheira de Pêra das atividades integradas no âmbito de atuação da associação.

5.13 Nessa reunião, a proposta foi aprovada por unanimidade incluindo o voto favorável da Demandada D1.

5.14 O protocolo foi outorgado em 22-09-2018 entre a APZ e o MCP, representado pela Demandada D1, na qualidade de Presidente da CMCP, estabelecendo-se nos n.ºs 3 e 7 da sua cláusula 2.ª que:

«3. É da exclusiva responsabilidade da Pinhais do Zêzere assegurar e suportar os encargos com os meios técnicos e humanos que considere necessários para a realização das atividades elencadas nos números anteriores das quais depende a concessão do presente incentivo de apoio financeiro.

[...]

7. O município compromete-se a compartilhar financeiramente, até ao montante de 64.300,00€, as despesas suportadas pela APZ com o cumprimento das obrigações decorrente do presente Protocolo, sem prejuízo de eventual ajustamento, atendendo

à complexidade e abrangência do âmbito de atuação e à natureza das ações a desenvolver.»

- 5.15 Ao abrigo do referido protocolo, a APZ continuou a disponibilizar ao MCP um funcionário, com a categoria de veterinário que também prestava serviços na sua área de especialidade nos municípios de Pampilhosa da Serra e Figueiró dos Vinhos, tudo, ao abrigo de contrato celebrado em 9/7/2013, a termo resolutivo, que estabelecia a remuneração mensal de 1 201,48 euros.
- 5.16 Em 2018 foram feitos pagamentos pelo MCP à APZ, no valor global de 64 300,00 € também para pagamento de tal remuneração.
- 5.17 A Demandada D1 foi eleita pela primeira vez Presidente da CMCP para o mandato de 2017 a 2021 tendo tomado posse em outubro de 2017 e presidido à primeira reunião ordinária da Câmara Municipal em 27-10-2017.
- 5.18 Na reunião ordinária da CMP de 27-10-2017, entre outros assuntos, a Demandada D1 foi pela primeira vez confrontada com a nomeação de representante do Município na Assembleia Geral da APZ, tendo sido nomeado para esse cargo o vereador interveniente D.
- 5.19 Em 19-04-2018, as reuniões da Direção e da Assembleia Geral da APZ realizaram-se em Castanheira de Pera tendo a Demandada D1 informado os restantes membros da CMCP desse facto na reunião do executivo ocorrida em 23-04-2018.
- 5.20 Depois da reunião de 27-10-2017, a primeira deliberação da CMCP sobre a APZ ocorreu na reunião do executivo de 27-07-2018 em que foi apresentada a proposta de protocolo acima referida entre a APZ e a CMCP.
- 5.21 Da referida deliberação constam, designadamente, como pressupostos do protocolo que a APZ foi criada com o escopo de *«promoção do desenvolvimento socioeconómico e cultural da região»*.
- 5.22 O protocolo outorgado em 22-09-2018 aparenta constituir a concretização da cooperação e apoio no âmbito de várias atribuições do MCP que esteve na base da criação da APZ, na medida em que as cláusulas 1.^a e 2.^a, n.º 1, do texto referem um conjunto vasto de áreas de cooperação e apoio em sintonia com os estatutos da APZ.
- 5.23 Na prática dos factos em que interveio, a Demandada D1 agiu livre e conscientemente.

5.24 Entre 2015 e 2018, o MPG celebrou com a APZ contratos-programa designados Contratos Programa de Desenvolvimento Educativo, Cultural, Turístico de Marketing Territorial do Concelho de Pedrogão Grande, todos tendo por objeto estabelecer medidas de cooperação e apoio entre o Município e a APZ, bem como a atribuição de apoio financeiro, tendo em vista a execução do programa de desenvolvimento educativo, cultural e turístico e de marketing territorial do concelho de Pedrogão Grande, a realizar pela Pinhais do Zêzere:

a) Contrato de 02-03-2015, para vigorar no ano de 2015, sendo o apoio financeiro à APZ a atribuir pelo Município no montante máximo de 198 000,00 € destinado a suportar os custos decorrentes do programa, que contempla os meios humanos, técnicos e recursos conexos à sua execução, a mobilizar pela APZ (cláusulas 2ª e 6ª do contrato-programa);

b) Contrato de 12-01-2016, para vigorar no ano de 2016, sendo o apoio financeiro à APZ a atribuir pelo Município no montante máximo de 420 000,00 € destinado a suportar os custos decorrentes do programa, que contempla os meios humanos, técnicos e recursos conexos à sua execução, a mobilizar pela APZ (cláusulas 2ª e 6ª do contrato-programa);

c) Contrato de 25-11-2016, para vigorar no ano de 2017, sendo o apoio financeiro à APZ a atribuir pelo Município no montante máximo de €414.000€ destinado a suportar os custos decorrentes do programa, que contempla os meios humanos, técnicos e recursos conexos à sua execução, a mobilizar pela APZ (cláusulas 2ª e 6ª do contrato-programa), com adenda de 29.9.2017, aumentando o apoio financeiro para montante máximo de 564 000,00 €;

d) Contrato de 14-12-2017, a para vigorar para o ano de 2018, sendo o apoio financeiro à APZ a atribuir pelo Município no montante máximo de 650 000,00 € destinado a suportar os custos decorrentes do programa, que contempla os meios humanos, técnicos e recursos conexos à sua execução, a mobilizar pela APZ (cláusulas 2ª e 6ª do contrato-programa).

5.25 O MPG aproveitou o ensejo do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários (PREVPAP), aprovado pela Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro, para proceder à abertura de procedimento concursal de recrutamento para a regularização da situação dos trabalhadores da APZ cedidos ao Município ao abrigo dos Contratos referidos, tendo optado, como se demonstra no quadro abaixo, pela regularização extraordinária dos

vínculos precários de pessoas que foram reconhecidas como em exercício de funções que correspondem a necessidades permanentes, sem vínculo jurídico, para ocupação de postos de trabalho, previstos e não ocupados no(s) mapa(s) de pessoal do município.

Municípios	Postos de Trabalho (n.º; carreira/categoria)		Forma de recrutamento	Aprovação
MPG	1	Técnico Superior	Regularização extraordinária dos vínculos precários, na modalidade de relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado	Abertura de procedimento - CM 25/10/2018; Homologação da Lista unitária de ordenação final – 28/12/2018
	11	Assistente Técnico		
	41	Assistente Operacional		
Total: 53				

- 5.26 Tal procedimento concursal de recrutamento para a regularização da situação dos trabalhadores da APZ cedidos ao município ao abrigo dos contratos/protocolos em análise, conduziu à regularização de situações de pessoas que para ele trabalhavam por intermédio da APZ e, como tal, sem vínculo jurídico àquele Município (já que os contratos de trabalho que detinham eram com a APZ e não diretamente com o município que encetou o procedimento).
- 5.27 Em 15-10-2018, em reunião extraordinária da CMGP foi deliberado aprovar, por unanimidade, com os votos favoráveis dos Demandados D5 e D6 e de dois outros vereadores, a proposta de alteração ao mapa de pessoal do MPG (“Proposta N.º 02/RH2018 - 2.ª Alteração ao Mapa de Pessoal da Câmara Municipal de Pedrógão Grande”).
- 5.28 Em 25-10-2018, em reunião ordinária da CMGP foi deliberado aprovar, por maioria, com os votos favoráveis dos Demandados D5 e D6 e a abstenção de um vereador a proposta de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários, com reconhecimento dos postos de trabalho, e consequente Aviso de Abertura de Procedimento Concursal.
- 5.29 Em 05-11-2028, a Demandada D1 proferiu o seguinte despacho: «No uso da competência conferida pela al.a) do n.º 2 do art.º 35.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro, e por deliberação em reunião ordinária da CMGP de 25 de outubro de 2018, a Abertura de Procedimento Concursal de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários, para ocupação de 53

postos de trabalho, na modalidade de contrato de trabalho em funções pública por tempo indeterminado» e na mesma data proferiu despacho de nomeação do júri.

- 5.30 O Demandado D6 por despacho de 28-12-2018 homologou a lista unitária de ordenação final do procedimento concursal comum para 53 postos de trabalho da carreira de Técnico Superior, Assistente Técnico e Assistente Operacional no âmbito do PREVPAP.
- 5.31 Na prática dos factos em que intervieram, os Demandados D5 e D6 agiram livre e conscientemente.
- 5.32 Os contratos indicados no § 5.24 consagravam apenas a disponibilização de profissionais, por parte da APZ, para o exercício de funções, não comprometendo, também, a munir aqueles trabalhadores dos necessários equipamentos de trabalho, nem a providenciar pela obtenção de instalações para o exercício do mesmo, obrigações que impendiam sobre o MPG sendo instalações da autarquia a sede do respetivo local de trabalho e o controlo da respetiva assiduidade levado a cabo pelos serviços do MPG.
- 5.33 A atividade laboral contratualizada era desenvolvida de modo permanente e duradouro, com utilização dos instrumentos de trabalho do MPG e nas instalações deste último, com subordinação e horário de trabalho estabelecidos pelo MPG e com a finalidade de assegurar funções com natureza duradoura do MPG.
- 5.34 Desta forma, os indicados trabalhadores estavam contratualmente vinculados à APZ, mas a esta entidade cabia apenas a disponibilização de profissionais para o exercício de funções no MPG, não lhe competindo munir os trabalhadores dos necessários equipamentos de trabalho nem providenciar pela obtenção de instalações para o exercício do mesmo, obrigações que impendiam sobre o MPG.
- 5.35 A Demandada D5 foi eleita vereadora da CMPG para o mandato 2017-2021, tendo assumido o cargo a tempo inteiro e sido designada como vice-presidente da CMPG e à data dos factos interveio em substituição do presidente por ausência do mesmo.
- 5.36 Nas decisões em que interveio ouviu uma jurista de empresa de prestação de serviços à autarquia sobre a legalidade dos procedimentos à luz do regime sobre regularização aplicável a qual lhe disse que a situação tinha enquadramento nesse regime.
- 5.37 O Demandado D6 tomou posse como vereador da CMPG em 21-10-2017 e exerceu o cargo a tempo parcial.
- 5.38 No momento das deliberações em que interveio a convicção do Demandado D6 era de que a regularização respeitava o quadro legal.

- 5.39 O facto de os trabalhadores cedidos pela APZ ao MPG estarem a exercer as suas funções no MPG, para suprir necessidades permanentes da autarquia, em local e horário designados pelo MPG, com recurso a instrumentos e equipamentos de trabalho do MPG, com sujeição à autoridade e direção do MPG determinou a convicção do Demandado D6 de que a regularização do seu vínculo tinha enquadramento no regime legal invocado.
- 5.40 O Demandado D6 confiou na documentação técnica que lhe foi presente e atendeu ao sentido do voto da Demandada D5 que era vice-presidente e vereadora responsável pelos recursos humanos.
- 5.41 O Demandado D6 também relevou a pronúncia da jurista interveniente E que estava a prestar apoio técnico através de empresa de prestação de serviços contratada pela autarquia.
- 5.42 O Demandado D6 homologou a lista final de ordenação que lhe foi apresentada atendendo a que o Júri a tinha aprovado e atendendo e a que a Chefe de Divisão Municipal em regime de substituição, interveniente F, não apresentou qualquer informação ou parecer técnico suscetíveis de colocar em causa a correção formal e legal do concurso e da lista final, motivos que o levaram a confiar que tecnicamente tudo se encontrava de acordo com a legislação aplicável.
- 5.43 A reunião da CMPG que teve lugar no dia 15-10-2018 e na qual foi deliberada a aprovação da 2.ª proposta de alteração ao mapa de pessoal da Câmara foi presidida pela Demandada D5 por motivo da ausência do presidente da CMPG.
- 5.44 A Demandada D5 praticou atos no procedimento que culminou na colocação no mapa de pessoal daquela autarquia:
- a) Da sua filha interveniente G;
 - b) Do seu irmão interveniente H que tinha contato a termo resolutivo com a APZ, celebrado em 10.4.2018 para prestar atividade profissional de auxiliar de serviços gerais;
 - c) Da sua cunhada interveniente I, que tinha contato a termo resolutivo com a APZ, celebrado em 30.11.2017 para prestar atividade profissional de auxiliar de serviços gerais.
- 5.45 Analisada a lista unitária de ordenação final homologada relativa ao procedimento concursal para regularização extraordinária de vínculos precários levado a cabo pelo MPG,

confirma-se que a filha, o irmão e a cunhada da Vice-Presidente da CM se encontram admitidos e em posição elegível para a integração no mapa de pessoal do MPG, sendo:

- a)* interveniente G, na categoria/carreira de assistente técnica;
- b)* interveniente H, na categoria/carreira de assistente operacional;
- c)* interveniente I, na categoria/carreira de assistente operacional.

5.46 Nas reuniões da CMPG realizadas em 15 e 25 de outubro de 2018 e acima referidas foram deliberadas e aprovadas as propostas de alteração ao mapa de pessoal (“Proposta N°02/RH2018 - 2ª Alteração ao Mapa de Pessoal da Câmara Municipal de Pedrógão Grande”) e de reconhecimento dos vínculos precários (“Proposta de Deliberação de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários”), tendo:

- a)* A primeira deliberação sido aprovada por unanimidade o que incluiu o voto favorável da Demandada D5 que apresentou a proposta;
- b)* A segunda deliberação sido aprovada apenas com os votos a favor dos Demandados D5 e D6 e a abstenção dos demais vereadores presentes (interveniente J e interveniente K, que fizeram declaração de voto).

5.47 A Demandada D5 invocou impedimento para não participar na homologação das listas de ordenação final do processo concursal para a regularização extraordinária de vínculos precários e na assinatura dos contratos de trabalho dos seus familiares (atos de execução da decisão).

5.48 Contudo, a Demandada D5 participou nas decisões decisivas para se despoletar o procedimento de recrutamento de que vieram a beneficiar os seus familiares:

- a)* A alteração ao mapa de pessoal para a criação dos lugares necessários;
- b)* A deliberação que operou o reconhecimento dos vínculos precários e que permitiu a identificação dos opositores ao concurso (as pessoas que tinham exercido funções reconhecidas como satisfazendo necessidades permanentes, sem vínculo adequado),

5.49 A Demandada D5 agiu sem o cuidado devido a que estava obrigada e de que era capaz enquanto autarca, na medida em que sabia que as referidas decisões eram essenciais para um procedimento de regularização de que poderiam beneficiar os seus familiares que sabia estarem a trabalhar para o MPG através da APZ.

5.50 A Demandada D5 não cuidou de evitar a violação das regras sobre impedimentos e de afetar a imparcialidade de decisões em que teve intervenção decisiva.

- 5.51 A Demandada D5 agiu livre e conscientemente e era conhecedora do regime sobre impedimentos.
- 5.52 A Demandada D6 sabia que os seus familiares enquanto trabalhadores da APZ a exercerem funções em exclusividade no MPG poderiam ser opositores no âmbito do procedimento de regularização de precários com a configuração que foi aprovada pela CMPG e que permitia que os mesmos, ao abrigo do referido procedimento excecional, concorressem à constituição de vínculos de emprego público por tempo indeterminado no MPG.
- 5.53 A Demandada D6 proferiu os despachos de abertura do procedimento e de nomeação do júri que veio a pronunciar-se favoravelmente ao recrutamento dos seus familiares.
- 5.54 O MP instaurou contra a aqui Demandada D5 ação administrativa para declaração de perda de mandato, nos termos dos arts. 97.º e seguintes do CPTA, a qual correu termos pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria sob o n.º de processo 778/23.3BELRA.
- 5.55 Por sentença proferida em 02-11-2023, o Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria julgou improcedente a ação, absolvendo a Ré do pedido.
- 5.56 O MP interpôs recurso da referida sentença para o Tribunal Central Administrativo Sul que por acórdão de 20-06-2024 revogou a decisão recorrida e julgou a ação procedente, declarando a perda de mandato da ora Demandada D5.
- 5.57 A Demandada D5 interpôs recurso contra o acórdão referido no § precedente para o Supremo Tribunal Administrativo que por acórdão proferido em 24-10-2024 (retificado a 04.12.2024), já transitado em julgado, decidiu conceder provimento ao recurso, confirmando a decisão do TAF de Leiria, que julgou totalmente improcedente a ação por ter considerado que não se logrou «demonstrar que, com a sua intervenção no procedimento administrativo de regularização extraordinária de vínculos precários de trabalhadores do Município de Pedrógão Grande, a Recorrente visou obter uma vantagem patrimonial indevida para os seus familiares».
- 5.58 No procedimento concursal a que se candidatou a filha da Demandada D5 – interveniente G – para preenchimento de dois postos de trabalho na categoria/carreira de Assistente Técnico foram apresentadas 7 candidaturas, das quais foram aprovadas 4, tendo a candidata ficado classificada em 2.º lugar.
- 5.59 No procedimento concursal a que se candidatou o irmão da Demandada D5 – interveniente H – para preenchimento de dois postos de trabalho na categoria/carreira de

Assistente Operacional foram apresentadas 2 candidaturas, ambas aprovadas, tendo o candidato ficado classificado em 2.º lugar.

- 5.60 No procedimento concursal a que se candidatou a cunhada da demandada – interveniente I – para preenchimento de dois postos de trabalho na categoria/carreira de Assistente Operacional foram apresentadas 7 candidaturas, todas aprovadas, tendo a candidata ficado classificada em 2.º lugar.
- 5.61 Em 28-12-2018, a Demandada D5 apresentou declaração de impedimento para homologar as listas unitárias de ordenação final do processo concursal para regularização extraordinária de vínculos precários – Referências A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U e V – nos termos e para os efeitos previstos na al. b) do n.º 1 do art. 69.º do CPA.
- 5.62 Em 02-01-2019, a Demandada D5 apresentou declaração de impedimento para a fase de negociação de posicionamento remuneratório e assinatura de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado com interveniente G, interveniente H e interveniente I, nos termos e para os efeitos previstos na al. b) do n.º 1 do art. 69.º do CPA.
- 5.63 Por força da referida declaração de impedimento, a Demandada não praticou nem participou nos atos de homologação das listas de ordenação final do processo concursal, nem assinou os contratos de trabalho em funções públicas com interveniente G (filha), interveniente H (irmão) e interveniente I (cunhada).

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 O clausulado do protocolo outorgado em 22-9-2018 entre a APZ e o MCP consagra apenas a disponibilização de profissionais da APZ ao MCP.
- 6.2 A Demandada D1 ao votar favoravelmente a deliberação relativa ao protocolo entre o MCP e a APZ agiu sem o cuidado devido.

- 6.3 A Demandada D1 tinha informação suficiente ou forma de a obter tempestivamente no sentido de se aperceber que o protocolo visava o recrutamento de pessoal pelo MCP por recurso a entidade terceira (através dos serviços da APZ) que procede à seleção, contratação e sua afetação junto dos municípios, sem abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de vínculos de emprego público, como forma de contornar as disposições legais relativas ao recrutamento de pessoal nas autarquias locais, e consequente realização de despesa não permitida por lei.
- 6.4 A Demandada D1 sabia que os procedimentos em que interveio eram legalmente inadmissíveis configuravam a prática de infrações financeiras sancionatórias.
- 6.5 Os Demandados D5 e D6 agiram bem sabendo que as suas condutas configuravam a prática de infrações financeiras sancionatórias.

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 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 autarquias com estruturas similares ao MCP e MPG) 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 5.3, 5.5 a 5.16, 5.24 a 5.30, 5.44 a 5.51) e nas contestações (§§ 5.4, 5.34 a 5.43, 5.52 a 5.63), tendo o Tribunal introduzido factos instrumentais intercalados naqueles (designadamente nos §§ 5.4, 5.32, 5.33, 5.51 e 5.52) atenta a valoração da prova admitida e produzida no processo, tendo também sido empreendida alguma 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 ao MCP e MPG 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 Embora tenha existido alguma tibieza no depoimento de parte da Demandada D5, afigurou-se evidente que mantinha relações próximas com os seus familiares e necessariamente sabia das implicações que o procedimento de regularização abrangente dos trabalhadores com vínculo formal com a APZ poderia ter para eles, abrindo-lhes uma porta para constituição de vínculos de emprego público por tempo indeterminado com o MPG que sem o empenho da Demandada D5 em promover o procedimento se teria entretanto fechado por força carácter temporário do regime excecional de que vieram a beneficiar.
- 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 a 6.5 (alegados pelo Demandante nos artigos 26, 34, 37, 2.ª parte, 50, 2.ª parte, e 60, 2.ª parte,).
- 9.2 Em particular não se provou que os Demandados tivessem conhecimento da ilegalidade de quaisquer dos atos por eles praticados, com exceção da parte relativa ao conhecimento que a Demandada D5 tinha sobre o regime de impedimentos em face das suas competências cognitivas e culturais (licenciada e professora, com discurso articulado revelador dessas capacidades) e ainda da sua vasta experiência como autarca, designadamente, entre 2000 e 2013 como vice-presidente da Câmara Municipal de Condeixa a Nova e em anterior mandato (entre 2013 e 2017) como vereadora na CMPG sem pelouro.

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 ao Demandado D2 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 indiciação e articulação quanto aos pressupostos e fundamentos da ação.
- 14 O ónus de alegação dos factos essenciais constitutivos da eventual responsabilidade recai exclusivamente sobre o requerente da ação, não sendo partilhado com o organismo que desenvolveu a auditoria, o tribunal de julgamento ou o(s) demandado(s) — cf. artigo 91.º, n.º 1, al. b), da LOPTC conjugado com o disposto nos artigos 5.º, n.º 1, e 552.º, n.º 1, al. d), do CPC e o artigo 342.º, n.ºs 1 e 3, do CC.
- 15 O objeto do processo é recortado pelo demandante por referência à causa de pedir e pedido do concreto RI (sobre a delimitação do objeto para efeitos de litispendência e caso julgado na relação com processos de outras jurisdições, cf. Acórdão n.º 23/2022-27.JUN-3ªS/PL).
- 16 No processo de efetivação de responsabilidades financeiras vigora, ainda, o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal, no sentido da vinculação do tribunal ao *teto* do(s) pedido(s) do demandante, na medida em que o RI deve compreender o pedido sobre os «montantes que o Demandado deve ser condenado a repor, bem como o montante concreto da multa a aplicar» (artigo 91.º, n.º 1, al. c), da LOPTC) desde que a Lei n.º 20/2015, de 9 de março, revogou a versão originária do n.º 1 do artigo 94.º da LOPTC (que estabelecia que «o juiz não está vinculado ao montante indicado no requerimento, podendo condenar em maior ou menor quantia»),.

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

- 27 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 das responsabilidades financeiras sancionatórias imputadas pelo Demandante aos Demandados D1, D5 e D6 e dos pedidos de condenação em multas contra eles formulados

II.4.3.1 O concreto objeto do julgamento de direito

- 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 infrações imputadas aos Demandados D1, D5 e D6, atenta, nomeadamente, a extinção das instâncias contra outras pessoas visadas na demanda inicial do MP (*supra* § 4.1).
- 23 Consequentemente, o Tribunal está proibido de apreciar eventuais responsabilidades subjetivas de agentes que além dos Demandados D1, D5 e D6 intervieram nos procedimentos, i.e., não se vão julgar responsabilidades financeiras (sancionatórias ou reintegratórias) que não integrem o objeto processual recortado pelo Demandante na ação proposta contra aqueles Demandados.

II.4.3.2 Apreciação de exceção perentória de prescrição do procedimento invocada pela Demandada D1

- 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* 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*).
- 25 O enquadramento empreendido pelo Demandante na infração imputada à Demandada D1 teve por referência:
- 25.1 Os ilícitos previstos nas normas sancionatórias primárias das alíneas *b)* e *l)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, pela violação de normas legais sobre «assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos» e «admissão de pessoal».
- 25.2 As normas sancionatórias secundárias constantes dos «artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30/06, e artigos 48.º e 47.º das Leis do Orçamento do Estado para os anos de

2014 e 2015 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, respetivamente), do n.º 2 do artigo 4.º do RFALEI, e da al. c) do n.º 2 do artigo 59.º do RJAL».

26 O Demandante defende que a infração imputada à Demanda D1:

26.1 Decorreu de a outorga do protocolo referido *supra* nos §§ 5.12 a 5.15 e 5.22 celebrado entre o MCP e a APZ «através de instrumentos que visam essencialmente o recrutamento de pessoal, por recurso a entidade terceira (através dos serviços da APZ) que procede à seleção, contratação e sua afetação junto dos municípios, sem abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de vínculos de emprego público, como forma de contornar as disposições legais relativas ao recrutamento de pessoal nas autarquias locais, e consequente realização de despesa não permitida por lei» violando as normas sancionatórias secundárias acima indicadas».

26.2 Considerando, em particular, que a Demandada D1 ao *deliberare aprovar e celebração do protocolo* agiu «não cuidando de evitar, o recrutamento de pessoal pelo município de Castanheira de Pêra, por recurso a entidade terceira (através dos serviços da APZ) que procede à seleção, contratação e sua afetação junto dos municípios, sem abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de vínculos de emprego público, como forma de contornar as disposições legais relativas ao recrutamento de pessoal nas autarquias locais, e consequente realização de despesa não permitida por lei».

27 A Demandada D1 defende que a possibilidade de procedimento quanto a essa eventual infração está extinta por prescrição, apresentando a seguinte argumentação:

«9.º [...] estamos a falar de uma deliberação aprovada em 27 de julho de 2018 e de um protocolo outorgado em 22 de setembro de 2018.

10.º Ou seja, há mais de 5 (cinco) anos.

11.º Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC: [...]

12.º Por sua vez, a 2.ª parte do n.º 1 do artigo 70.º da LOPTC prevê uma prescrição de 5 anos por responsabilidades sancionatórias.

13.º Dispondo o n.º 2 do artigo 70.º da LOPTC que (negrito e sublinhado nosso):

«2 - *O prazo da prescrição do procedimento conta-se a partir da data da infração ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respectiva gerência.*»

14.º Nos termos do n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC, o prazo da prescrição do procedimento suspende-se com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos.

15.º Sendo que, a prescrição do procedimento interrompe-se com a citação do demandado em processo jurisdicional, tendo sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade – cfr. n.ºs 5 e 6 do artigo 70.º da LOPTC.

16.º Assim, a alegada infração terá ocorrido em 27 de julho de 2018 (cfr. artigo 70.º, n.º 2 da LOPTC).

17.º Em 25 de novembro de 2019 (data de início da auditoria) o curso do prazo de prescrição suspendeu-se, tendo retomado o seu curso em 7 de outubro de 2020 (data do exercício do direito de audição da aqui Demandada) - cfr. artigo 70.º, n.º 3 da LOPTC.

18.º Não ocorreu mais qualquer causa suspensiva ou interruptiva da prescrição.

19.º Pelo que, o procedimento por responsabilidade sancionatória se encontra prescrito desde 7 de junho de 2024, data em que completou os 5 anos.

20.º Encontrando-se, por isso, verificada a exceção de prescrição do procedimento por responsabilidade sancionatória, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 69.º, n.º 2, alínea b), e 70.º, n.ºs 1, 2, 3 e 5 da LOPTC, que aqui se argui desde já para todos os legais efeitos.

Sem conceder,

21.º Caso venha a ser considerada a suspensão do prazo de prescrição por via dos diplomas no decurso da Pandemia COVID-19, a saber, num total de 160 dias (Leis n.º 1-A/2020, de 19 de março, 4-A/2020, de 4 de abril, 16/2020, de 29 de maio, 4-B/2021, de 1 de fevereiro, e 13-B/2021, de 5 de abril), verifica-se que o procedimento se encontra prescrito desde 13 de novembro de 2024.

22.º Sendo que a citação do processo jurisdicional, o qual constituiria uma causa interruptiva da prescrição (cfr. n.º 5 do artigo 70.º da LOPTC), apenas se verificou no dia 14 de novembro de 2024, já se encontrando nessa data o procedimento prescrito.»

28 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*:

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

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

28.3 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).

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

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

29 A imputação objetiva de infrações financeiras sancionatórias tem carácter normativo, pelo que depende da apreciação das específicas normas sancionatórias que sustentam as imputações do Demandante.

30 A remissão do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC para o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal 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.

- 31 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.
- 32 O tipo de infração reportado às normas sancionatórias primárias acima referidas admite duas formas de realização típica, por ação e omissão.
- 33 Impõem-se, ainda, algumas considerações suplementares sobre a teoria geral da infração financeira sancionatória com relevo para a análise dos particularismos do caso concreto.
- 34 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.
- 35 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.
- 36 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.
- 37 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 LOPTC¹: a *responsabilidade recai sobre o agente ou agentes da ação*.
- 38 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

¹ 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».

outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.»

- 39 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.
- 40 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.
- 41 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.
- 42 No caso *sub judice*, os factos essenciais relativos à conduta da Demandada D1 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 ou protocolos mas apenas a alegada adoção de procedimento decisório inadequado numa única admissão de pessoal.
- 43 Consequentemente, segunda a demanda existiu apenas uma infração na medida em que não houve várias *admissões* consideradas pelo Demandante violadoras da lei.
- 44 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* que segundo a alegação jurídica do Demandante compreendia um procedimento de formação do acordo concluído em 21-09-2018, tendo a admissão (alegadamente ilícita) à prestação da atividade produzido efeitos em 22-09-2018 (na versão da alegação jurídica do

Demandante, sublinhe-se, pois a questão da correspondência dos factos alegados e provados a previsão de norma proibitiva de conduta será apreciada à frente).

45 Deve, ainda, atender-se à causa de suspensão prevista no artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC quanto à qual os eventos determinantes são os seguintes:

45.1 A auditoria determinou a suspensão do prazo de prescrição do procedimento das infrações investigadas a partir do respetivo início em 25-11-2019.

45.2 O Demandado emitiu pronúncia no processo de auditoria em 7-10-2020.

45.3 Pelo que o prazo de prescrição esteve suspenso por força da auditoria durante 10 meses e 12 dias.

46 Relativamente às 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:

46.1 A contagem do prazo esteve 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).

46.2 Isto é, a contagem dos prazos de prescrição do procedimento infracional voltou a estar suspensa por um total de 2 meses e 13 dias.

47 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».

48 A Demandada foi citada para a presente ação em 14-11-2024 ato que interrompe a contagem do prazo de prescrição caso o mesmo não tenha anteriormente atingido o seu termo final.

49 Tendo presentes as normas acima indicadas, impõe-se concluir que antes da citação da Demandada D1, mesmo descontado o período de 1 ano e 25 dias de suspensões do prazo, 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.

50 Em conclusão, deve ser julgada improcedente a exceção perentória invocada pela Demandada D1 quanto à eventual infração que lhe foi imputada pelo Demandante.

II.4.3.3 Apreciação da alegada responsabilidade financeira sancionatória imputada pelo Demandante à Demandada D1

- 51 A dimensão normativa da compreensão dogmática exige atenção às concretas normas sancionatórias primária e secundária pois a generalidade das normas primárias relativas a infrações financeiras sancionatórias integram no tipo a violação de prescrições estatuídas em regras e/ou princípios legais, conformadas por uma dimensão axiológica fundamental: regras de conduta que devem ser cumpridas pelos *contáveis* e cuja violação determina o preenchimento do tipo estabelecido na norma sancionatória principal.
- 52 No caso *sub judice* inexistente factualidade alegada e provada suscetível de permitir a imputação objetiva de qualquer uma das infrações financeiras sancionatórias juridicamente invocadas na alegação jurídica da ação proposta contra a Demandada D1, na medida em que os factos alegados relativos a específicas condutas, por ação ou omissão, da Demandada D1 por si sós são insuscetíveis de enquadramento na *facti species* das normas invocadas na demanda (cf. *supra* §§ 25 e 26).
- 53 Sendo o problema objeto do processo um alegado ato de admissão de pessoal viciado resulta da própria factualidade alegada que o mesmo precedeu o protocolo e a posse da Demandada D1 como presidente da CMCP e, por outro lado, não foram alegados factos que permitam consubstanciar qualquer hipotética fraude à lei envolvendo a Demandada D1, até porque resulta da própria alegação que o veterinário em causa prestava serviço em outros membros da APZ e a escassa factualidade é insuficiente para suportar qualquer inferência sobre a utilização indevida dos mecanismos de cooperação entre a APZ e o MCP nesse caso concreto (nomeadamente ao nível da utilização das verbas transferidas pelo segundo para a primeira).
- 54 Acrescente-se que a obrigação do demandante estabelecida pelo direito ordinário de alegação de factos constitutivos da responsabilidade imputada integra as condições de constitucionalidade do regime processual.
- 55 Com efeito, o contraditório do demandado em sede de processo jurisdicional opera relativamente à ação proposta pelo MP que é a entidade responsável nos planos ético e jurídico por esse exercício e respetiva sustentação num sistema em que a independência institucional e operativa do tribunal que julga a ação relativamente ao demandante constitui condição de salvaguarda dos direitos constitucionais protegidos pelos artigos 32.º, n.º 10, e 20.º, n.ºs 1 e 4, da CRP.

- 56 Acresce que a factualidade provada, além de não compreender enunciados que permitam a imputação objetiva à Demandada D1 da violação de deveres estabelecidos nas normas sancionatórias secundárias invocadas na demanda, também não integra matéria para imputação subjetiva a título de dolo ou negligência de ilícitos à Demandada D1.
- 57 De tudo resulta que a ação contra a Demandada D1 deva ser julgada improcedente, determinando-se, consequentemente, a absolvição dessa Demandada.

II.4.3.4 Apreciação da alegada responsabilidade financeira sancionatória imputada pelo Demandante aos Demandados D5 e D6 por violação do regime sobre Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários

- 58 O MP começa por imputar uma mesma infração aos Demandados D5 e D6 por considerar que «ao deliberarem a aprovação dos atos relativos aos procedimentos concursais irregulares, e correspondente autorização de despesa e ao decidirem» nos termos dos enunciados dos §§ 5.27 a 5.29:

58.1 Violaram o disposto no n.º 1 do artigo 1.º e no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro, que aprovou o Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários (PREVPAP), preceitos que prescrevem, respetivamente, o seguinte:

a) «A presente lei estabelece os termos da regularização prevista no programa de regularização extraordinária dos vínculos precários de pessoas que exerçam ou tenham exercido funções que correspondam a necessidades permanentes da Administração Pública, de autarquias locais e de entidades do setor empresarial do Estado ou do setor empresarial local, sem vínculo jurídico adequado, a que se referem o artigo 25.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro.»

b) «A presente lei abrange as pessoas que exerçam ou tenham exercido funções que correspondam ao conteúdo funcional de carreiras gerais ou especiais e que satisfaçam necessidades permanentes dos órgãos ou serviços abrangidos pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, e alterada pelas Leis n.os 84/2015, de 7 de agosto, 18/2016, de 20 de junho, 42/2016, de 28 de dezembro, 25/2017, de 30 de maio, 70/2017, de 14 de agosto, e 73/2017, de 16 de agosto, bem como de instituições de ensino superior públicas de natureza fundacional, de entidades administrativas independentes com funções de

regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo e de entidades do setor empresarial do Estado ou do setor empresarial local, cujas relações laborais são abrangidas, ainda que em parte, pelo Código do Trabalho, com sujeição ao poder hierárquico, à disciplina ou direção desses órgãos, serviços ou entidades, sem vínculo jurídico adequado.»

58.2 Em consequência, incorreram nos ilícitos previstos nas normas sancionatórias das alíneas *b)* e *l)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por violação de normas legais sobre «assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos» e «admissão de pessoal».

59 Nesta parte, a tese da demanda relativa à infração imputada aos Demandados D5 e D6 sustenta-se no entendimento de que é necessariamente ilícito um procedimento de regularização ao abrigo do PREVPAP de quem trabalha no município através de entidade terceira como a APZ:

«42. Ora, os trabalhadores em causa não reuniam os requisitos concorrer ao procedimento concursal de regularização no âmbito do PREVPAP, não podendo, consequentemente, integrar os mapas de pessoal do Município por via do referido Programa, porquanto não estava presente o requisito legal de existência de vínculo inadequado com o Município, e tendo tal sucedido, a sua integração no Município viola a lei.

43. Assim, o MPG, ao abrigo do PREVPAP, regularizou situações de pessoas que para ele trabalhavam por intermédio da APZ e, como tal, sem vínculo jurídico aos municípios, em desrespeito pelos requisitos de aplicação do PREVPAP, nomeadamente n.º 1 do artigo 1.º e n.º 1 do artigo 2.º.»

60 Os Demandados divergem da tese do Demandante que também foi a do relatório de auditoria referido no § 5.1 considerando, como tinham defendido em fase de auditoria, que as situações de *outsourcing* integravam o programa legislativo assumido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro, e na exposição de motivos da proposta de lei n.º 91/XIII, tendo também invocado argumentos do *guião* da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) «para a dissipação de dúvidas que ocorram na adaptação às entidades da administração local do regime estabelecido para a regularização prevista no PREVPAP», datado de 1-03-2018 (disponível para consulta na em file:///C:/Users/Paulo%20Mesquita/Downloads/Guiao_Precarios_01032018.pdf).

61 Em sentido contrário, no relatório de auditoria considerou-se que «os casos de “outsourcing”» «não são expressamente tratados» no *guião* da DGAL, pois «são ali apenas admitidas situações de relações laborais abrangidas pelo Código do Trabalho, no setor empresarial local, com recurso a contrato de utilização de trabalho temporário, necessariamente celebrados com empresas especializadas e licenciadas na contratação de trabalho temporário» e tal não se

verifica no «caso em apreço, nem sequer é esse o objeto social da APZ, nem se encontra apta a desenvolver tal atividade».

- 62 Os elementos literal e histórico-teleológico da interpretação das normas dos artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 112/2017 confluem no sentido de que um trabalhador vinculado por contrato de trabalho a associação que tem um protocolo com autarquia local e exerce funções na referida autarquia ao abrigo desse acordo em exclusividade e no quadro de uma relação de subordinação jurídica nos termos constantes dos §§ 5.32 a 5.34 e 5.39, sendo, consequentemente, a APZ um mero veículo para colocar trabalhadores ao serviço do MPG, numa situação que corresponde a uma relação laboral de facto mas sem a fonte jurídica prevista no ordenamento, ou seja, na fórmula do artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 112/2017, um caso de carência de «vínculo jurídico adequado, a que se referem o artigo 25.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro».
- 63 A opção legislativa do regime jurídico designado PREVPAP compreendeu a regularização de situações de *vínculo jurídico não adequado*, ainda que através de entidade terceira não excluindo casos tingidos pela violação pretérita de regras legais relativas à admissão de pessoal, algo que aliás está subjacente ao próprio conceito de *vínculo não adequado*.
- 64 No mesmo sentido, vd. os pontos 72 a 76 a Sentença n.º 8/2024, de 26-02-2024, da 3.ª Secção do TdC (transitada em julgado).
- 65 Deve reconhecer-se que a factualidade parece revelar um plano de fraude à lei estabelecido através dos contratos / protocolos entre a APZ e o MPG indicados no § 5.24, isto é, o encadeamento de um conjunto de atos que isoladamente se poderiam apresentar como lícitos, mas globalmente constituem um meio para prosseguir um *resultado final global ilícito*, no caso da proibição em análise, pelo facto de serem *equivalentes* a atos de *admissão de pessoal* no MPG².
- 66 Contudo, a ação do MP não incide nos atos de admissão de facto de pessoal em fraude à lei através do estratagema da utilização da APZ para esse fim, nem do relevo em termos de eventuais infrações financeiras, dos pagamentos ocorridos do MPG à APZ para remuneração dos trabalhadores de facto da autarquia através de um veículo ilegal para o efeito, a APZ, e na medida em que essa matéria não integra o objeto do julgamento fixado no RI o tribunal tem de se abster de qualquer apreciação nessa sede (cf. *supra* §§ 11 a 23 e, ainda, §§ 54 e 55).

² Para uma panorâmica da figura, na jurisprudência e na doutrina, cf. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 20-10-2009 (processo n.º 115/09.0TBPTL.S1) e interveniente L, *A fraude à lei no Direito Civil português*, Almedina, Coimbra, 2018, pp. 137-205.

- 67 Consequentemente, impõe-se concluir que não estando comprovada a violação da norma sancionatória secundária que suporta a tese da demanda não se podem considerar preenchidas as normas sancionatórias principais invocadas pelo Demandante.
- 68 A ação do MP compreende uma outra imputação visando apenas a Demandada D5 por força de infração financeira «prevista na al. b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC» porque essa agente «teve intervenção em decisões cruciais que despoletaram o procedimento de recrutamento excecional para regularização de vínculos precários e que culminou com a integração no mapa de pessoal do MPG de familiares seus — processos nos quais estava impedida de intervir por neles ter interesses diretos ou indiretos — determinado situações geradoras de autorizações de despesas em violação da lei na medida em que a conformidade legal da despesa não se encontrava verificada, pois são inválidos os atos praticados, motivo pelo qual a autorização para a assunção dos compromissos respetivos não podia ter ocorrido».
- 69 Defendendo o Demandante que a Demandada D5 «podia e devia adotar um comportamento conforme à legalidade vigente, na salvaguarda e defesa dos interesses públicos da respetiva autarquia, pois sobre ela recaía o dever de boa gestão e de fiscalização da atividade administrativa do Município, os quais não poderiam deixar de ser cumpridos com estrita observância de todo o acervo normativo a que estava vinculada como responsável por força do exercício de funções públicas, sendo esta a única forma de garantir a prossecução do interesse público».
- 70 Relativamente a este ponto, no plano da qualificação jurídica, entende-se que a conduta da Demandada não é suscetível de enquadramento no tipo da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, pois, ao invés da tese do Demandante, em face da factualidade provada não se pode considerar verificada a «violação de normas sobre assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, nomeadamente no incumprimento dos artigos 5.º e 9.º da LCPA, e integra responsabilidade financeira sancionatória».
- 71 Sem embargo, em sede de interpretação e aplicação do Direito, o tribunal aprecia as questões essenciais à luz do que entende ser imposto pela metodologia, princípios e normas jurídicas relevantes (cf. *supra* § 21), i.e., não está vinculado ao enquadramento jurídico empreendido pelo Demandante.
- 72 Desta forma, ainda que não seja alegada norma sancionatória primária que suporte a pretensão da demanda, a qualificação jurídica pode ser assumida pelo Tribunal, desde que, sublinhe-se, tenham sido alegados os factos essenciais pelo Demandante para efeitos da respetiva causa de

pedir (além do preenchimento da condição objetiva de procedibilidade relativa à indicição em sede de relatório de auditoria, *v.g.* §§ 20 a 52 da Sentença n.º 8/2023, de 3-03-2023).

- 73 Independência do tribunal que permite em sede de apreciação jurídica dos pedidos formulados pelo Demandante constatar que a demanda implicitamente imputa violação de deveres legais em atos obrigatórios no procedimento de regularização de vínculos precários.
- 74 Plano em que, pelo menos em abstrato, poderia a conduta de membros do executivo autárquico incorrer no preenchimento da infração prevista na parte final da alínea *l)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, *violação de normas legais ou regulamentares relativas à admissão de pessoal*.
- 75 Desta forma, a única infração financeira sancionatória suscetível de apreciação para efeitos de eventuais imputações objetiva e subjetiva de tipo de ilícito financeiro sancionatório reporta-se à eventual *violação de normas legais ou regulamentares relativas à admissão de pessoal*.
- 76 Neste ponto, o procedimento de regularização de vínculos precários compreendia um conjunto de etapas obrigatórias que constituíam *conditiones sine quibus non* da admissão de pessoal ao abrigo do regime estabelecido na Lei n.º 112/2017, etapas em que a Demandada D5 teve intervenção essencial, nomeadamente, ao promover o procedimento de regularização e ao alterar o quadro de pessoal do MPG ao abrigo desse regime excecional e temporário o que foi indispensável para o processo causal que culminou na constituição de vínculos de emprego público por tempo indeterminado dos seus três familiares com o MPG, atos em que, sublinhe-se, existia matéria de decisão positiva conformada por ampla discricionariedade.
- 77 Existindo inequívoco interesse da Demandada D5 no procedimento em causa, ela não devia ter intervenção em nenhuma etapa do mesmo, pelo que a sua conduta decisiva na admissão de pessoal apenas foi possível por via do desrespeito do regime de impedimentos.
- 78 Existe violação do princípio constitucional da imparcialidade (artigo 266.º, n.º 2, da CRP), gerador de vício autónomo de violação de lei, sempre que sejam levados a cabo procedimentos que contenham o risco de consubstanciarem atuações parciais.
- 79 Passando à legislação ordinária aplicável no presente caso, a secção III do capítulo II (da relação jurídica procedimental) da parte III (do procedimento administrativo) do Código de Procedimento Administrativo (CPA), intitulada das garantias de imparcialidade, tem como primeiro preceito o artigo 69.º, com a epígrafe casos de impedimento, em cuja alínea *a)* do n.º 1 se prescreve: «salvo o disposto no n.º 2, os titulares de órgãos da Administração Pública e os respetivos agentes, bem como quaisquer outras entidades que, independentemente da sua natureza, se encontrem no exercício de poderes públicos, não podem intervir em procedimento

administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública [...] quando nele tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa».

- 80 Por seu turno, a alínea *a*) do n.º 2 do artigo 69.º do CPA ressalva da estatuição transcrita apenas as intervenções que se traduzam em atos de mero expediente, designadamente, atos certificativos.
- 81 O impedimento estabelecido no artigo 69.º, n.º 1, alínea *b*), do CPA apresenta-se em sintonia com o estabelecido na alínea *iv*) do artigo 6.º do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL) aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, no sentido de que os eleitos locais estão vinculados no exercício das suas funções ao cumprimento do princípio de não intervenção «em processo administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, ou em que tenha interesse ou intervenção em idênticas qualidades o seu cônjuge, parente ou afim em linha reta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum».
- 82 Os impedimentos, além de compreenderem potenciais situações de colisão suscetíveis de atingir as garantias de imparcialidade, derivam de um juízo abstrato do legislador, pelo que a sua verificação não envolve qualquer implicação necessária ao nível das condutas dos concretos agentes ou titulares de órgãos, nomeadamente, sobre desvio funcional de carácter culposo, como tem sido destacado em várias oportunidades pela jurisprudência e doutrina — *v.g.* acórdãos do STA de 20-7-1994, proferido no processo n.º 35345³, de 22-4-2004, proferido no processo n.º 0248/04, e pareceres do Conselho Consultivo da PGR n.º 45/90, de 9-11-1990⁴, n.º 45/90 - complementar, de 13-2-1992⁵, n.º 120/2005, de 8-6-2006⁶.
- 83 Em síntese, os impedimentos derivados do objeto de uma decisão não se confundem com a qualidade da decisão, nomeadamente em face do interesse público, mas são o resultado de uma ponderação normativa (consequentemente genérica e abstrata) sobre a exigência das garantias de imparcialidade se dever repercutir em estatuições legais por força das quais, em face do objeto do ato administrativo, determinadas pessoas não podem participar no exercício de uma função pública no âmbito de um específico procedimento.

³ Publicado na *Revista de Direito Autárquico*, ano 3, n.º 4, pp. 43-56.

⁴ Publicado no *BMJ* n.º 416 (1992), pp. 87-96.

⁵ Publicado no *BMJ* n.º 416 (1992), pp. 97-111.

⁶ Publicado no *Diário da República*, II Série, de 7-8-2006

- 84 Plano hermenêutico em que ao intérprete e aplicador apenas incumbe verificar se está preenchida uma situação taxativamente estabelecida na lei como suscetível de criar dúvidas sobre a imparcialidade do agente, seja por força da envolvimento de um interesse pessoal de três dos seus familiares (alínea *b*) do n.º 1 do artigo 69.º do CPA).
- 85 Ou seja, a ilegalidade da intervenção do impedido é independente da bondade substantiva da decisão atingida por essa mácula, o que determina a anulabilidade dos atos praticados nos termos do disposto pelo artigo 76.º, n.º 1, do CPA e do artigo 163.º, n.º 2, do mesmo diploma legal.
- 86 Existiu em particular uma intervenção relativa à indispensável «decisão do respetivo órgão executivo que reconheceu que as mesmas correspondem a necessidades permanentes», nos termos do artigo 2.º, n.º 3, da Lei n.º 112/2017, em que a Demandada D5 participou a dois níveis, ao promover os atos do órgão executivo e ao intervir na sua aprovação, ações essenciais para os seus familiares poderem vir a beneficiar do regime temporário graças à adoção com celeridade da via excecional e derogatória do concurso publico para todos os cidadãos e ao juízo sobre necessidades permanentes, duas decisões com grande margem de discricionariedade.
- 87 Em face do exposto e tendo por referência o disposto nos 61.º, n.ºs 1, 3 e 5, 62.º, n.º 2, 63.º, 64.º, n.ºs 1 e 2, e 65.º, n.º 1, al. /), da LOPTC em conjugação com o artigo 2.º, n.º 3, da Lei n.º 112/2017 e toda a factualidade provada impõe-se concluir que a atuação da Demandada D5 na prática de atos determinantes do procedimento que culminou na constituição de vínculos de emprego público por tempo indeterminado dos seus três familiares com o MPG foi culposa, tendo agido com negligência na medida em que apesar de consciente de que a sua ação determinaria a admissão de pessoal com violação de regras legais sobre a imparcialidade dos decisores de atos nucleares do procedimento que o tornou possível, não se coibiu de intervir no procedimento.
- 88 Da factualidade provada resulta que para efeitos de imputação subjetiva a conduta da Demandada D5 deve ser qualificada como negligentes, na medida em que violou o concreto dever objetivo de cuidado relativo à obrigação funcional de assegurarem o respeito da legalidade na componente relativa ao princípio da imparcialidade.
- 89 O cargo da Demandada D5 compreendia uma responsabilidade de cuidado e defesa do interesse público e legalidade voluntariamente assumidos ao ser empossada, exigindo gerou de empenho, estudo e conhecimento das regras acima do homem médio que não foi incumbido dessas funções.
- 90 Pelo que, era exigível em termos gerais à Demandada a tomada de precauções suficientes quanto ao respeito de princípios e regras legais nos seus processos decisórios (ainda que relativos à

submissão à CM PG e/ou aprovação de proposta de deliberação, ao abrigo dos artigos 33.º, n.º 1, e 34.º, n.º 1, do RJALEI conjugado com o artigo 2.º, n.º 3, da Lei n.º 112/2017).

- 91 Em conclusão, na medida em que a Demandada D5 não cumpriu os deveres de cuidado a que estava obrigada e a sua falta foi determinante para o processo causal que culminou na admissão de pessoal em violação do regime legal (atentas as disposições dos artigos 69.º, n.º 1, alínea *b*), do CPA, e da alínea *iv*) do artigo 6.º do EEL em conjugação com os artigos 33.º, n.º 1, e 34.º, n.º 1, do RJALEI e do artigo 2.º, n.º 3, da Lei n.º 112/2017) estão reunidos todos os pressupostos da respetiva responsabilidade financeira sancionatória pela infração prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *l*), 2 e 5, da LOPTC.
- 92 No caso concreto, o grau de negligência e da ilicitude verificados implicam que as violações de deveres funcionais de respeito da legalidade sejam insuscetíveis de enquadramento na categoria *culpa diminuta* prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC e também se conclua pela inexistência de *circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa* para efeitos de atenuação especial da multa ao abrigo do n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC.
- 93 A moldura abstrata da infração preenchida tem o limite mínimo de 25 UC e o máximo de 90 UC atento o disposto no artigo 65.º, n.ºs 2, 4 e 5, da LOPTC.
- 94 Tendo o MP pedido a condenação da Demandada D5 no montante mínimo da moldura aplicável (25 UC) impõe-se julgar procedente esse pedido sem necessidade de mais considerandos.

II.4.4 Emolumentos

- 95 A absolvição dos Demandados D1 e D6 quanto a todos os pedidos formulados pelo Demandante 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 (RJETC).
- 96 Por outro lado, a condenação da Demandada D5 em multa implica a respetiva condenação nos emolumentos devidos ao abrigo dos artigos 1.º, 2.º e 14.º, n.ºs 1 e 2, do RJETC.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Julgar improcedente a ação proposta pelo Ministério Público contra a Demandada D1 e, consequentemente, absolvê-la.
- 2) Julgar parcialmente procedente a ação de responsabilidade financeira sancionatória proposta pelo Ministério Público contra a Demandada D5, condenando-a como autora de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea /), 2 e 5, da LOPTC na multa de 25 UC.
- 3) Julgar improcedente a ação proposta pelo Ministério Público contra o Demandado D6 e, consequentemente, absolvê-lo.
- 4) Relativamente a emolumentos, condenar a Demandada 5 em emolumentos no montante de 15% da multa em que foi condenada *supra* no ponto 2 do dispositivo da sentença.

✱

- Registe e notifique.

- Após abra conclusão. DN.

Lisboa, 5 de dezembro de 2025

O Juiz Conselheiro,

(Paulo Dá Mesquita)