



Sentença nº 01/2026 – 3ª Secção

Processo nº 21/2025-JRF/3ª Secção

Sumário

1. Sendo os contratos que vieram a ser celebrados de qualificar como contratos de locação de bens móveis e considerando que as prestações típicas de tais contratos estão sujeitas à concorrência, com vista à celebração dos mesmos devia ter-se adotado o procedimento por concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação num caso e consulta prévia no outro, atentos os seus valores.
2. Tendo ocorrido violação de normas legais relativas à contratação pública, nomeadamente os artigos 16.º, n.º 2, alínea d) e 20.º, n.º 1, alíneas b) e c), bem como os artigos 127.º, n.ºs 1 e 3 e 431.º, todos do CCP, por não terem sido adotados os devidos procedimentos de contratação pública nem feita a obrigatória publicitação do contrato celebrado no portal dos contratos públicos, mostra-se preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
3. A ineficácia, nomeadamente para efeitos de pagamentos, do contrato que não foi publicitado no portal dos contratos públicos, com pagamentos efetuados em execução do contrato e a não adoção dos procedimentos contratuais relativamente aos contratos de locação, configuram violação de normas sobre pagamento de despesas públicas e facto gerador da despesa que, não respeitando as normas legais aplicáveis, implica violação de normas sobre autorização de despesas públicas e, nessa medida, o preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

**INFRAÇÃO FINANCEIRA – CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA –
CONTRATAÇÃO PÚBLICA – AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS**

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

3.^a Secção

Data: 06/01/2026

Processo: 21/2025-JRF

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADA EM JULGADO

*

I – Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira contra a demandada melhor identificada nos autos, pedindo a sua condenação, pela prática, a título negligente, na forma continuada, de uma infração financeira sancionatória, prevista e punida (p. e p.), no art.º 65º, nº 1, alíneas b) e l) da Lei nº 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas-LOPTC), diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, na multa de 25 UC.

Alega, em resumo, que o Conselho de Administração (CA) da Teatro Circo de Braga, EM, S.A. (TCB), autorizou, por unanimidade, com a participação da demandada como vogal, o recurso a dois contratos de locação financeira, para aquisição de bens, mas tais contratos não foram precedidos de procedimento pré-contratual, nem foram publicitados no Portal Base, tendo no entanto sido executados e pagos os respetivos serviços, além de que as deliberações do CA em que participou a demandada e que autorizaram a realização da despesa são ilegais.

Mais alega que a demandada, em função do cargo que exercia, tinha o dever de observar e cumprir as normas legais relativas à contratação pública, que não cumpriu, por não ter tido o devido cuidado na verificação da legalidade dos atos que praticou.

Finalmente alega que a demandada agiu de forma livre, voluntária e consciente, sem o cuidado devido e sem a diligência necessária, no zelo pela observância das tais normas legais, concluindo que incorreu em infração financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, nº 1, alíneas b) e l) da LOPTC.

*

2. Contestou a demanda pedindo que se julgue “a atuação em causa dentro da lei” ou, assim não se entendendo, que seja relevada a responsabilidade financeira ou, no limite, que seja dispensada do pagamento de qualquer multa.

Alega, em resumo, que a aquisição de bens em causa foi concretizada através do correspondente e competente procedimento pré-contratual, tendo a empresa municipal assumido, ela própria, a condição de entidade adjudicante e procedido à respetiva procedimentalização nos termos legais e consequente publicitação no Base.Gov, sendo os contratos de locação financeira meros empréstimos para obtenção de fundos necessários para aquelas aquisições.

Mais alega que a empresa municipal e seus representantes (de entre os quais a aqui contestante) não fugiram ou procuraram fugir a quaisquer regras, muito menos de contratação pública, tendo atuando na convicção plena de que cumpriam integralmente a lei, como sempre, pois estava convicta de que os empréstimos nunca haviam sido objeto

de aplicação *tout court* do Código dos Contratos Públicos (CCP), revelando-se assim uma “inconsciência desculpante da ilicitude”, não lhe sendo censurável o erro.

Finalmente convoca os n.ºs 9 e 8 do artigo 65.º da LOPTC para alegar que se verificam os pressupostos para relevar a responsabilidade financeira e, sem prescindir, para a dispensa de aplicação de multa.

✱

3. O Tribunal é competente, o processo é o próprio e o Ministério Público e a demandada têm legitimidade.

Não se verificam nem foram arguidas nulidades, exceções dilatórias ou exceções perentórias que obstem ao prosseguimento dos autos ou ao conhecimento do mérito da causa.

Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como da ata consta.

✱

II – Fundamentação

A - De facto

A.A. Produzida a prova e discutida a causa, julgam-se como **factos provados (f. p.)**¹, os seguintes:

4. Do requerimento inicial e da discussão da causa²:

4.1. Os presentes autos são decorrentes de uma ação inspetiva realizada pela Inspeção Geral de Finanças (IGF) à empresa municipal TCB, na sequência de esta ter remetido à IGF cópia de dois contratos de locação financeira, celebrados em 27/12/2022 e 07/11/2023.

4.2. No final da ação inspetiva, com o n.º 2024/310/A9/189, foi elaborada a Informação n.º 335/2024, a qual foi remetida ao Secretário de Estado Ajunto e do Orçamento e ao Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território que a homologaram, respetivamente, em 08/11/2024 e 20/11/2024.

4.3. O recurso à “contratação de um empréstimo de 72 575,58 € + IVA, por um prazo de cinco anos, à entidade bancária que oferecer as melhores condições em termos de spread e comissionamento”, para “aquisição do equipamento mecânica de cena”, foi deliberado em 16/09/2022, pelos membros do CA testemunha B, Presidente, interveniente A e a demandada, vogais respetivamente.

4.4. O recurso à “contratação de um empréstimo de 159 300,00 € + IVA, por um prazo de cinco anos, à entidade bancária que oferecer as melhores condições em termos de spread e comissionamento”, para “aquisição do equipamento de som”, foi deliberado em 16/06/2023, pelos membros do CA testemunha B, Presidente, interveniente A e a demandada, vogais respetivamente.

¹ Esclareça-se que apenas se consideraram como provados ou não provados os “factos”, entendendo-se como tal os “estados” ou “acontecimentos” da realidade e não considerações, ilações ou conclusões e, muito menos, alegações, na medida em que o que é objeto de prova, nos termos do art.º 341º, do Código Civil, é a “demonstração da realidade dos factos”.

² No âmbito dos poderes de cognição do Tribunal previstos no artigo 5.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, foram considerados e dados como provados factos instrumentais em relação aos factos alegados e outros que são complemento destes, resultantes da discussão da causa e sobre os quais houve oportunidade de as partes se pronunciarem, no âmbito da audiência de julgamento.

4.5. Na sequência da deliberação referida em 4.3. supra foi celebrado o contrato de locação financeira n.º 2022047132, em 27/12/2022, para aquisição de equipamento técnico de maquinaria de cena, pelo valor de 72 575,58€, a que acresce IVA à taxa legal, o que totaliza o valor de 89 267,96€.

4.6. Neste contrato foi consagrado o pagamento de 60 rendas mensais, cada uma no valor indicativo de 1.262,02€, indexadas à taxa de juro Euribor a 6 meses, acrescida do spread.

4.7. Com vista à celebração do contrato de locação financeira a TCB realizou uma consulta a três instituições financeiras: sociedade D, sociedade E e sociedade F.

4.8. Evidencia-se do contrato de locação financeira que o locador - sociedade E - adquiriu e disponibilizou à locatária – TCB - pelo período acima mencionado o equipamento mencionado nas condições particulares.

4.9. Este equipamento foi selecionado pelo procedimento por consulta prévia n.º 6418059, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, cuja ficha relativa à formação do contrato foi publicitada no Portal Base em 27/03/2023.

4.10. Na sequência da deliberação referida em 4.4. supra foi celebrado o contrato de locação financeira n.º 2023041535, em 07/11/2023, para aquisição de sistema de controlo de som, pelo valor de 154 665,88€, a que acresce IVA à taxa legal, o que totaliza o valor de 190 239,03 €.

4.11. Neste contrato foi consagrado o pagamento de 60 rendas mensais, cada uma no valor indicativo de 2.782,86€, indexadas à taxa de juro Euribor a 6 meses, acrescida do spread.

4.12. Com vista à celebração do contrato de locação financeira foi realizada uma consulta a três instituições financeiras: sociedade D, sociedade E e sociedade F.

4.13. Resulta deste contrato de locação financeira que o locador - sociedade E - adquiriu e disponibilizou à locatária - TCB - pelo período acima mencionado o equipamento mencionado nas condições particulares.

4.14. Este equipamento foi selecionado pelo procedimento de concurso público n.º 6562905, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, cuja ficha relativa à formação do contrato foi publicitada no Portal Base em 20/02/2024.

4.15. Os motivos invocados para as contratações dos empréstimos, nos termos que constam das atas que os aprovaram, residem essencialmente no valor elevado dos equipamentos e na fragilidade da tesouraria da empresa local e, ainda, não ser prudente suportá-los com as suas contas correntes já que as mesmas seriam necessárias para suportar os encargos com o pagamento da programação, dos salários e dos fornecedores.

4.16. Os contratos de locação financeira foram precedidos de parecer prévio favorável ao negócio, emitidos pelo fiscal único.

4.17. Aqueles contratos de locação financeira não foram precedidos de procedimento pré-contratual, nem foram publicitados no Portal Base, tendo, no entanto, sido executados e pagos os respetivos serviços, entre 01/01/2023 e 31/05/2024, no valor de 30 847,53€, acrescido de despesas, juros e IVA.

4.18. A demandada agiu de forma livre, voluntária e consciente.

4.19. Enquanto participante nas deliberações do CA atrás descritas e ao votar tais deliberações, a demandada não teve o cuidado e a diligência necessários para observar os procedimentos pré-contratuais relativos à contratação daqueles contratos de locação financeira e zelar pela observância das normas legais respeitantes à autorização da despesa pública relativa a tais contratos.

*

5. Da contestação da demandada:

5.1. Para a prossecução das suas atribuições, a TCB teve necessidade de adquirir os seguintes bens:

- a) Mesa de Som: essencial para todos os espetáculos;
- b) Maquinaria de cena: essencial para a maior parte dos espetáculos (estava em causa a Sala Principal).

5.2. Foi então calculado o valor estimado de cada aquisição e, em conformidade, lançados os respetivos procedimentos pré-contratuais.

5.3. A aquisição da mesa de som, atento o valor estimado do contrato, seguiu o procedimento de concurso público e a ficha relativa à formação do contrato foi publicitada no portal dos contratos públicos.

5.4. A aquisição de maquinaria de cena, atento o valor estimado do contrato, seguiu o procedimento de consulta prévia e a ficha relativa à formação do contrato foi publicitada no portal dos contratos públicos.

5.5. Dadas as limitações e estratégia financeiras da TCB, esta teve necessidade de contratar financiamento para concretizar tais aquisições, o que a obrigou a consultar o mercado financeiro, tendo para o efeito deliberado “uma consulta ao mercado aos três bancos com quem a empresa se relaciona para tentar obter a proposta mais vantajosa”

5.6. Na sequência dessas consultas foram-lhe apresentadas as propostas de financiamento constantes do doc. de fls. 138, para a mesa de som e do doc. de fls. 122, para a maquinaria de cena.

5.7. Dentre essas propostas a TCB considerou que as melhores, nomeadamente em termos de juros e de aspetos financeiros, eram as apresentadas pela sociedade E, com o qual veio a celebrar os contratos de locação financeira.

5.8. A TCB remeteu os contratos de locação financeira à IGF.

5.12. A TCB, enquanto empresa municipal, e a demandante, como membro do seu CA, procuraram cumprir os procedimentos legais, publicando contratos sujeitos a essa obrigação nos termos do CCP.

5.13. Em 2022 a TCB publicitou no Base.Gov 147 contratos, em 2023 publicitou no Base.Gov 191 contratos e, em 2024, até à data da contestação, publicou 138 contratos.

5.15. Não se conhece qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção de irregularidade nos procedimentos adotados;

5.16. É a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno censuram a demanda pela prática dos procedimentos adotados.

*

A.B. E julgam-se como **factos não provados (f. n. p.)**, todos os que, com relevância para a discussão da causa, estejam em oposição – direta ou indireta - com os atrás considerados provados, nomeadamente que:

6. Do requerimento inicial:

6.1. nenhuns

*

7. Da contestação da demandada:

7.1. As propostas de financiamento constantes do doc. de fls. 138, para a mesa de som e do doc. de fls. 122, para a maquinaria de cena, nomeadamente a apresentada pela

sociedade E, não tinham a configuração de um contrato de locação de bens móveis, mas antes de serviços financeiros de obtenção de fundos, para custear aquelas aquisições.

7.2. Os contratos de locação financeira consubstanciaram meros empréstimos para obtenção de fundos necessários para as duas aquisições em causa.

7.3. Não foi o locador que comprou o bem em causa e, mediante um contrato de locação financeira, cedeu o gozo temporário do bem ao locatário, reservando para si a propriedade do mesmo.

7.4. Foi a Theatro Circo, Empresa Municipal, que procedeu à aquisição daqueles bens.

7.5. A demandada, do que até então tinha conhecimento, estava convicta de que os “empréstimos” nunca haviam sido objeto de aplicação *tout court* do CCP, sendo essa a “prática” vivenciada pelos membros do CA.

7.6. Na sua interpretação e tal como ocorria com o Município de Braga, a matéria de obtenção de fundos financeiros manteve sempre total coerência com o regime jurídico de exclusão que sempre existiu, continuando este tipo de serviços de financiamento a ficar de fora da contratação pública.

7.7. Daí ter seguido o CCP e publicado no portal dos contratos públicos apenas a aquisição dos bens, cumprindo igualmente a consulta a três instituições de crédito e publicitado o(s) respetivo(s) contrato(s) de financiamento no site da *Theatro Circo*.

7.8. A demandada atuou na convicção plena de que cumpria integralmente a lei, como sempre.

*

A.C. Motivação da decisão de facto

8. Os **factos** dados como **provados** foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos n.ºs 4 e 5 do art.º 607º do CPC, aplicável, assim como os demais preceitos deste diploma legal adiante citados, *ex vi* artigos 80º e 94º, n.º 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos admitidos por acordo expressamente na contestação (cf. artigo 7.º), bem como implicitamente, ao tomar-se posição, em tal articulado, sobre as eventuais repercussões jurídicas da conduta material da demandada;

b) os documentos juntos a estes autos, com o requerimento inicial (o dossier de prova, a Informação n.º 335/2024 da IGF e respetivos anexos e o processo 2024/310/A9/189-IGF), assim como os documentos juntos com a contestação da demandada, todos documentos que não foram impugnados e que são relevantes para a prova dos factos julgados como provados;

c) os depoimentos das seguintes testemunhas, as quais depuseram com a razão de ciência que lhes advém do conhecimento dos factos, em virtude das atividades/funções descritas *infra* e, ainda, com isenção e credibilidade, na dimensão dos factos abaixo salientados:

1.^a – testemunha B (presidente da Câmara Municipal de Braga e presidente do CA da TCB, à data dos factos, amigo da demandada, que conhece também pelas suas funções profissionais desde 2012), o qual deu conta de que havia necessidade de aquisição dos equipamentos em causa e a ideia foi encontrar “um mecanismo qualquer de financiamento para suportar esta aquisição”. Admitiu que esta forma de financiamento que veio a ocorrer “não é muito comum”, “não é normal”, considerando-a mesmo, na sequência de instâncias, como “atípica”.

Embora afirmando, “nós contratamos diretamente”, referindo-se à TCB e à aquisição dos bens, não conseguiu explicar porque é que, nessas circunstâncias, a propriedade dos bens em causa foi considerada, nos contratos de locação, como sendo do locador e que apenas passava para a TCB no final do pagamento da locação. Referiu, a este propósito, que tem ideia de que “terão sido trocadas impressões com os serviços jurídicos do Município”, mas não soube explicar porque é que não foi celebrado um contrato de “financiamento tradicional”, admitindo que são questões jurídicas que não dominava, até pela sua formação que é a de economista;

2.^a – testemunha C (advogado, que conhece a demandada por razões profissionais, com a qual trabalhou em instituições públicas na região norte vários anos, tendo também prestado assessoria jurídica na TCB, em 2014/2015 e, mais tarde, em 2019, neste último caso a propósito do lançamento de um concurso público de uma empreitada), o qual considerou a demandada como uma profissional preocupada com o cumprimento da lei e pessoa que acolhia as sugestões/propostas da assessoria jurídica. Porém, em relação aos factos em causa nos autos, desconhecia-os e por isso não tinha conhecimento da forma como a demandada atuou em concreto.

*

d) Da apreciação global e crítica desta prova documental e testemunhal, conjugada com as regras de experiência comum, resultou para o Tribunal a convicção segura quanto aos factos provados, nomeadamente nas seguintes dimensões:

i) as funções e atividade da demandada;

ii) a atuação livre, voluntária e consciente da demandada, que é inferida desde logo das regras de experiência comum no exercício das funções de membro do CA de uma empresa municipal, além da circunstância de não haver nenhum elemento probatório que coloque em causa uma atuação com tais características;

iii) a falta de atenção e cuidado, por parte da demandada, nos termos considerados provados, nomeadamente relativamente às deliberações de contratações de empréstimos, para aquisição de equipamentos e posterior celebração de contratos de locação financeira.

Saliente-se que, neste aspeto, o que resulta da documentação, conjugada com a prova testemunhal, é que a preocupação terá sido apenas prática, ou seja, como referiu a testemunha B: encontrar “um mecanismo qualquer de financiamento para suportar esta aquisição”. Até se admite que tal “mecanismo” encontrado, o da locação financeira, pudesse ser o que seria mais adequado em termos económico/financeiros, em face das propostas recebidas (cf. docs de fls. 122 e 138), porquanto uma dessas propostas, a da sociedade D, envolvendo um financiamento comum, parece não ser a mais adequada, em face das condições apresentadas, nomeadamente de “comissionamento”.

Mas a preocupação não deveria ter sido apenas prática.

Deveria também ser a da conformidade legal do “mecanismo de financiamento” encontrado.

Desde logo, aferindo da possibilidade de a TCB, enquanto empresa municipal, em face do regime legal, nomeadamente a previsão do artigo 51.º da Lei n.º 73/2013 de 03.09, poder ou não contrair um empréstimo de médio/longo prazo, atentos o tipo de bens a adquirir. E a concluir-se ser o mecanismo de financiamento mais adequado para financiar a aquisição dos bens em causa o da locação financeira, então impunha-se a preocupação de averiguar qual o procedimento legal adequado para o efeito de realizar tal contratação mediante locação financeira.

Ora, o que a prova produzida demonstra é que não houve essa preocupação de aferir da conformidade legal do “mecanismo de financiamento”, nomeadamente mediante assessoria jurídica – como aconteceu no passado num procedimento em que a testemunha C prestou esses serviços – e, nessa medida, não pode deixar de se concluir que a demandada não agiu com a prudência e diligência a que estava obrigada enquanto membro do CA da TCB.

*

9. Igualmente, quanto aos **factos** julgados **não provados**, se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo certo, no entanto, que da ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, nomeadamente porque:

a) não estão provados documentalmente, no âmbito da ação de controlo realizada ou pelos documentos juntos aos autos.

b) a conjugação da prova documental e testemunhal, com as regras de experiência comum, não permite formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os factos considerados não provados.

Saliente-se que, relativamente à aquisição dos bens, diretamente pela TCB e não através do locador, mediante os contratos de locação financeira e cedência do gozo temporário dos bens ao locatário, reservando para si a propriedade dos mesmos, deve começar por evidenciar-se que não foi suscitada nos autos, a falsidade destes contratos.

Consequentemente, as declarações insertas nos mesmos, nomeadamente que o “locatário declara ter escolhido de sua livre vontade o equipamento a locar”, o “locador é proprietário exclusivo do equipamento...” e que, “no termo da locação, e salvo exercício da opção de compra, o locatário deve restituir imediatamente o equipamento ao locador”, tendo-se por verdadeiras, são contrárias à alegação da demandada que, por isso, não se pode considerar como verdadeira.

Assim, não tendo sido colocada em causa a falsidade daqueles contratos de locação, não é possível concluir e afirmar, ao contrário do alegado pela demandada, que foi a TCB que procedeu à aquisição dos bens. Com efeito, a aquisição, mediante contrato de compra e venda, implica ou pressupõe, como efeito essencial, a transmissão da propriedade da coisa ou da titularidade do direito (cf. artigo 879.º do Código Civil), o que não se mostra comprovado documentalmente – nem testemunhalmente – pelas fichas relativas à formação dos contratos publicitados no Portal Base. Assim como não se mostra comprovado por qualquer outra prova documental, nomeadamente faturas emitidas pelo vendedor dos bens e recibos, comprovando o pagamento dos bens, por parte do TCB diretamente ao fornecedor. Pelo contrário, a prova documental, nesta matéria do pagamento do preço dos bens, é antes no sentido de que tal pagamento foi feito pela forma prevista nos contratos de locação financeira, através das rendas mensais, que foram, “entre 01/01/2023 e 31/05/2024, no valor de 30 847,53€, acrescido de despesas, juros e IVA” (cf. n.º 4.17. dos f. p.).

As considerações antecedentes, bem como a simples análise dos documentos juntos a fls. 122 e 138, evidenciam que pelo menos duas das propostas de financiamento tinham a configuração de contrato de locação de bens móveis.

No que tange à alegação do convencimento da demandada sobre a não aplicação do CCP aos “empréstimos” e a sua exclusão da contratação pública, bem como a sua convicção de que cumpria integralmente a lei, deve referir-se que nenhuma prova documental ou testemunhal foi produzida nesse sentido.

*

B – De direito

B.A. As questões decididas

10. Considerando o pedido formulado no requerimento inicial e os seus fundamentos, bem como a defesa apresentada na contestação, as questões que se impõem decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.^a - *A demandada, na qualidade em que interveio, não observou os seus deveres de conduta, violando normas legais relativas à contratação pública, bem como normas sobre a autorização de despesas públicas, tendo agido com culpa e incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC?*

2.^a - *Considerando a resposta dada à questão antecedente, deve a demanda ser condenada na multa peticionada pelo Mº Pº ou deve ser relevada a responsabilidade financeira ou, no limite, ser dispensada de aplicação de multa, como peticiona a demandada?*

Vejamos, tendo naturalmente em consideração que devem ser resolvidas todas aquelas questões, exceto se alguma delas ficar prejudicada pela solução dada à anterior, como resulta do estatuído no artigo 608.º, n.º 2, 1.^a parte, do CPC.

*

B.B. Enquadramento

11. O Ministério Público imputa à demandada a prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, a título negligente, na forma continuada, prevista no art.º 65º, nº 1, alíneas b) e l), tendo por base as condutas sumariamente descritas no relatório supra.

12. Efetivamente, sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias”, prevê-se no nº 1 daquele preceito que o “Tribunal de Contas pode aplicar multas”:

- “Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos” – cf. alínea b);

- “Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal” – cf. alínea l).

13. Por outro lado, no nº 2 do citado preceito são estatuídos os limites, mínimo e máximo da multa, sem prejuízo daquele limite mínimo ser igual a um terço do limite máximo no caso de dolo (nº 4 do art.º 65º citado) e, deste limite máximo, ser reduzido a metade em caso de negligência (nº 5 do mesmo preceito).

14. Perante este enquadramento normativo, importa apurar, para responder à primeira questão equacionada supra, se a demandada, com culpa, incorreu na previsão típica da imputada infração financeira sancionatória, no segmento relevante, em função dos factos provados e não provados, supra descritos.

15. Posteriormente, perante a resposta a tal questão, se analisará a seguinte, que se desdobra em várias, ou seja, saber se a demandada deve ser condenada e em que termos ou se deve ser relevada a responsabilidade ou ser dispensada de aplicação de multa.

*

B.C. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos objetivos e subjetivos da infração financeira sancionatória imputada

16. O demandante imputa à demandada esta infração tendo por base, no essencial, a alegação de que a demandada, como vogal do CA da TCB, votou a deliberação de autorização do recurso a dois contratos de locação financeira, para aquisição de bens, mas

tais contratos não foram precedidos de procedimento pré-contratual, nem foram publicitados no Portal Base, tendo no entanto sido executados e pagos os respetivos serviços.

17. Considerando a factualidade que foi dada como provada, nomeadamente os n.ºs 4.3. a 4.17 dos f. p., cremos que é possível concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b) e 1.ª parte da alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, nos termos que a seguir se procurará justificar.

18. Com efeito, uma vez que os contratos que vieram a ser celebrados, na sequência das deliberações do CA da TCB, votadas favoravelmente pela demanda, são de qualificar como contratos de locação de bens móveis, nos termos do estatuído no artigo 431.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), e considerando que as prestações típicas de tais contratos estão sujeitas à concorrência, nos termos do artigo 16.º, n.º 2, alínea d), do CCP, com vista à celebração dos mesmos devia ter-se adotado o procedimento por concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação num caso e consulta prévia no outro, atentos os seus valores e o estatuído no artigo 20.º, n.º 1, alíneas b) e c), do CCP, na redação dada a estes dois últimos preceitos pelo DL 111-B/20217 de 31.08.

19. Acresce que o contrato celebrado, na sequência do procedimento que devia ter sido adotado de consulta prévia, devia ter sido publicitado no portal dos contratos públicos, sendo tal publicitação condição de eficácia do respetivo contrato, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos, nos termos do artigo 127.º, n.ºs 1 e 3, do CCP, na redação dada pela Lei n.º 30/2021 de 21.05.

20. Nesta medida, pelos fundamentos expostos, é de concluir que ocorreu violação de normas legais relativas à contratação pública, nomeadamente os citados artigos 16.º, n.º 2, alínea d) e 20.º, n.º 1, alíneas b) e c), bem como os artigos 127.º, n.ºs 1 e 3 e 431.º, todos do CCP, pois não foram adotados os devidos procedimentos de contratação pública nem feita a obrigatória publicitação do contrato celebrado, na sequência do procedimento que devia ter sido adotado, mostrando-se assim preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

21. Importa ainda considerar que na sequência da celebração de tais contratos de locação financeira, não precedidos de procedimento pré-contratual, nem publicitação no Portal Base, os mesmos vieram a ser executados e pagos, pelo menos em parte dos respetivos serviços, entre 01/01/2023 e 31/05/2024, no valor de 30 847,53€, acrescido de despesas, juros e IVA.

22. Assim, sendo o contrato que não foi publicitado no portal dos contratos públicos ineficaz, nomeadamente para efeitos de pagamentos, bem como tendo sido efetuados pagamentos, relativamente a ambos os contratos, cujo facto gerador da despesa não respeitou as normas legais aplicáveis, por não terem sido adotados os devidos procedimentos contratuais, foram violadas normas sobre a autorização e pagamento de despesas públicas, nomeadamente o artigo 127.º, n.º 3, do CCP e o artigo 52.º, n.º 3, alínea a), da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pelo artigo 1.º da Lei n.º 151/2015 de 11.09 e publicada em anexo a este diploma legal, mostrando-se assim preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

23. Tendo a demandada, como membro do CA da TCB, votado as deliberações em causa, é a mesma de considerar como responsável, porquanto estamos perante “o agente ou agentes da ação”, nos termos previstos no art.º 61º, n.º 1, aplicável *ex vi* art.º 67º, n.º 3, ambos da LOPTC.

24. Não há fundamento para eximir a demandada de tal responsabilidade, nomeadamente com base nos invocados “erro censurável ou desculpável” (cf. capítulo V da contestação da demandada).

25. Na verdade, não se mostra provada factualidade (cf. nomeadamente n.ºs 7.5. a 7.8 dos f. n. p.), que possibilite equacionar uma atuação sem consciência da ilicitude, por erro não censurável, suscetível de aplicação do instituto do erro sobre a ilicitude, nos termos do artigo 17.º do Código Penal, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.

26. Mas não basta, como sabemos, para concluir pelo cometimento de uma infração financeira sancionatória, uma conduta objetivamente tipificada como tal, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação.

27. Com efeito, a responsabilidade financeira sancionatória exige a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cf. artigos 61º, nº 5, 65º, nº 5 e 67º, nº 3, todos da LOPTC.

28. A culpa, na modalidade de negligência – única que está em causa nestes autos, desde logo pela conformação à alegação no requerimento inicial - implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tendo o dever de observar e cumprir as normas legais em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação daquele regime legal e, por tal razão, não observando tais normas e regime, agiu com culpa.

29. Quando o agente, ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Já se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado, igualmente aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4 citado.

30. Nesta medida, atenta a factualidade provada (cf. n.ºs 4.18 e 4.19. dos f. p.) consideramos que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo da infração financeira em causa, na medida em que a conduta da demandada é de qualificar como negligente porquanto, ao adotar as deliberações do CA atrás descritas, não teve o cuidado e a diligência necessários para observar os procedimentos pré-contratuais relativos à contratação daqueles serviços de locação financeira e zelar pela observância das normas legais respeitantes à autorização da despesa pública relativa a tais contratos.

31. Embora estejamos perante mais do que uma ação, porquanto a demandada votou favoravelmente duas deliberações de recurso à contratação de empréstimos, em momentos temporais diversos, a repetição da conduta inicial, cerca de nove meses depois, ocorre num mesmo circunstancialismo, a necessidade de adquirir bens para a prossecução das atribuições da TCB, pelo que pode considerar-se haver uma diminuição da culpa do agente na repetição da conduta, estando assim preenchidos os pressupostos do n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC, que nos permitem concluir que estamos perante uma única infração, na forma continuada.

32. Nestes termos, pelos fundamentos expostos, *é de concluir, quanto à primeira questão equacionada supra, que se mostram preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da prática, pela demandada, de uma infração financeira sancionatória negligente, na forma continuada, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. b), 2.ª parte (violação das normas sobre autorização e pagamento de despesas públicas) e al. l), 1.ª parte (violação das normas legais relativas à contratação pública).*

*

B.D. – Consequências/Sanção da apurada infração

33. Impõe-se agora analisar e decidir os aspetos da 2ª questão atrás enunciada (cf. § 10. supra), considerando aquela resposta dada à 1.ª questão e tendo presente o pedido do demandante de condenação na multa peticionada e as pretensões da demandada de relevação da responsabilidade financeira ou dispensa de aplicação de multa.

Vejamos.

34. Os pressupostos exigidos para a possibilidade de relevação são os constantes das diversas alíneas do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC e, como temos repetidamente afirmado³, nos termos da previsão deste preceito, é da competência exclusiva da 1ª e 2ª Secções deste Tribunal operar tal relevação, na fase de auditoria e, mesmo perante relatórios dos órgãos de controlo interno, em fase anterior à atual fase jurisdicional de julgamento de responsabilidades financeiras, esta no âmbito da competência da 3.ª Secção.

35. Consequentemente, não é possível nesta fase de julgamento fazer operar o instituto da relevação da responsabilidade financeira, pelo que se torna despidendo analisar se estariam ou não preenchidos os pressupostos enunciados nas diversas alíneas do citado n.º 9 do artigo 65.º, não podendo ser acolhida esta pretensão da demandada.

36. Por outro lado, na ponderação levada a cabo por este Tribunal, cremos que não se verificam os requisitos exigidos pelo n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, cujo preenchimento é necessário para fazer funcionar o instituto da dispensa de aplicação de multa, como se procurará justificar de seguida.

37. Prevê-se efetivamente, no n.º 8 do art.º 65º da LOPTC, que o “Tribunal pode dispensar a aplicação de multa” (sublinhado nosso), “quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada”.

38. Cremos, como decorre do inciso “pode” das normas em causa que, quer a dispensa de aplicação de multa, quer a sua atenuação especial, não são automáticas e, como se fundamentou na Sentença n.º 5/2020-3.ª Secção⁴, a aplicação destes regimes “não pode entender-se como uma obrigação *ope legis* do Tribunal, mas antes como um poder/dever, a operar em função de todas as circunstâncias do caso concreto”.

39. Acresce que este Tribunal «tem efetivamente perfilhado um entendimento exigente quanto à qualificação de “culpa diminuta”», no sentido de não ser «de qualificar como “diminuta” uma simples e comum negligência porquanto, em regra, estas infrações são cometidas apenas na forma negligente»⁵ e não se vislumbram razões para alterar este entendimento.

40. Assim, tendo-se procedido à análise e ponderação de toda a factualidade pertinente, relativa à culpa da demandada, não cremos que tal culpa seja de qualificar como “diminuta”, nos termos e com o conteúdo atrás explanados, pelo que não há fundamento que justifique a dispensa de aplicação de multa.

³ Cf. , por todas, a Sentença n.º 22/2002, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2022/sto22-2022-3s.pdf>

⁴ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/sto05-2020-3s.pdf>

⁵ Cf. Acórdão n.º 36/2020-3.ª Secção, de 23.09.2020, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2020/aco36-2020-3s.pdf>

41. Afigura-se-nos, porém, existirem circunstâncias anteriores à infração que diminuem por forma acentuada a culpa da demandada, nomeadamente a circunstância de ter havido uma preocupação em que o valor dos bens a adquirir resultasse de uma concorrência de mercado, tendo-se lançado dos adequados procedimentos de contratação de bens, assim como, no que tange ao “mecanismo de financiamento” dessas aquisições, não obstante não terem sido realizados os adequados e legais procedimentos de contratação desses serviços, ainda assim foi realizada uma consulta ao mercado a três entidades, embora limitada tal consulta a entidades com quem a TCB se relacionava (cf. n.ºs 5.1. a 5.6 dos f. p.).

42. Assim, perante tais “circunstâncias anteriores...” à infração em causa que possibilitam formar um juízo no sentido de que as mesmas “diminu[em]am por forma acentuada a ... culpa” da demandada, conclui-se pela verificação dos requisitos exigidos pelo n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, para o Tribunal proceder a uma atenuação especial da multa.

43. Considerando que estamos perante infração financeira sancionatória cometida na forma negligente, impõe-se atentar que os limites mínimo e máximo se situam, em abstrato, entre o mínimo de 25 UC e o máximo de 90 UC e que, por força desta atenuação especial, se reduzem a um mínimo de 12,5 UC e a um máximo de 45 UC - cf. art.º 65º, n.ºs 2, 5 e 7, da LOPTC.

44. Ponderando, outrossim, os factos provados relevantes neste âmbito e os critérios de graduação da multa, previstos no n.º 2 do art.º 67º da LOPTC, nomeadamente:

- (i) a culpa, na modalidade ou grau de negligência;
- (ii) que, globalmente, não assumem especial gravidade os factos em causa, além de que não se provou serem graves as consequências concretas desses factos, embora não seja de desvalorizar a violação, que ocorreu, de princípios essenciais da contratação pública como os relativos à concorrência, publicidade, transparência e igualdade de tratamento;
- (iii) que o montante material dos valores públicos em causa ou em risco não é elevado;
- (iv) o nível da demandada, em termos de responsabilidade, no patamar cimeiro, em função das suas qualidades de membro do CA duma empresa municipal;
- (v) a condição económica da demandada, de considerar como média, em função daquela qualidade;
- (vi) o desconhecimento da existência de antecedentes ao nível de infrações financeiras sancionatórias, à data dos factos;

Conclui-se que o montante da multa, a impor à demandada se deve situar no limiar mínimo da moldura abstrata, especialmente atenuada, em concreto em 12,5 UC⁶.

*

III – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, julgo a presente ação parcialmente procedente, por provada e, em consequência:

⁶ De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26.02, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (doravante IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS.

Assim, considerando a data da prática dos factos e atento o disposto no art.º 3.º do DL n.º 323/2009, de 24.12, que fixa o valor do IAS para 2010 em € 419,22 €, a que acresce que o regime de atualização anual do IAS se encontrou suspenso desde 2010 até 2022 (cf. alínea a) do artigo 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e artigo 9.º da Lei n.º 99/2021 de 31.12) o valor da UC é de 102,00€.

1. Condeno a demandada pela prática de uma infração financeira sancionatória negligente, na forma continuada, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. b), 2.ª parte (violação das normas sobre autorização e pagamento de despesas públicas) e al. l), 1.ª parte (violação das normas legais relativas à contratação pública), na multa de 12,5 (doze unidades e meia) UC.

2. Condeno ainda a demandada nos emolumentos devidos – cf. artigos 1º, 2º e 14º nºs 1 e 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do DL 66/96 de 31.05 e em anexo a este diploma legal.

D. n., incluindo registo e notificações.

*

Lisboa, 06 de janeiro de 2026