

Secção - 3.<sup>a</sup> Secção  
Data 11/05/2026  
Processo JRF: 19/2025

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

NÃO TRANSITADA EM JULGADO

## I. RELATÓRIO

- 1 O Ministério Público (MP) requereu perante a 3.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas (TdC) o julgamento de três Demandados indicando o montante dos pedidos de condenação por força das suas alegadas responsabilidades financeiras sancionatórias e reintegratórias.
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de processo de auditoria de responsabilidade financeira desenvolvido pela 1.<sup>a</sup> Secção do TdC.
- 3 No requerimento inicial (RI), o MP pediu, nomeadamente, a condenação de AA (D1):
  - 3.1 Pela prática «em concurso real, de 4 (quatro) infrações financeiras sancionatórias, a título negligente» na condenação por cada uma da multa de 25 UC perfazendo o total de 100 UC.
  - 3.2 Pela prática de «1 (uma) infração financeira reintegratória» prevista no artigo 59.º, n.ºs 1 e 4 da LOPTC na condenação na reposição «no património financeiro da Câmara Municipal de Caminha no montante de € 369.000,00 (incluindo o IVA) ao qual deverão acrescer os juros moratórios legais que foram devidos».
- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
  - 4.1 Na Sentença n.º 44/2025 (transitada em julgado), o Tribunal declarou a extinção da instância relativa às demandas instauradas pelo MP contra os Demandados D2 e D3.
  - 4.2 O Demandado D1 apresentou contestação com alegação articulada concluída da seguinte forma:

«Deverá julgar-se provada a inexistência da prática de qualquer infração financeira pelo ora Contestante, com as devidas e legais consequências daí decorrentes;  
*Caso assim não se entenda,*  
E se considere que ocorreu a prática de quaisquer infrações financeiras, deverá julgar-se, porque provado, que as mesmas foram praticadas a título de negligência, o que releva, nos termos do n.º 2 do artigo 64.º e n.ºs 5, 8 e 9 do artigo 65.º, todos da

LOPTC, produzindo-se, nessa sequência, os demais efeitos legais advenientes da prática da(s) infração(ões) financeira(s) a título negligente.

*Caso igualmente assim se não entenda*

A julgar-se pela responsabilidade reintegratória do Contestante, deverá a mesma ser reduzida dos montantes de impostos recuperados/deduzidos pelo Município de Caminha, bem como do valor dos bens arrestados no processo acima mencionado em 213.»

- 4.3 Notificado da contestação, o Demandante nada disse.
- 4.4 O Tribunal deferiu requerimento de prova do Demandado D1 (que integrava a contestação) relativo a informação em poder de terceiro, tendo as partes principais sido notificadas das provas subsequentemente adquiridas.
- 4.5 Foi admitida pelo Tribunal a intervenção do Município de Caminha (MC) como assistente relativamente à ação de efetivação de responsabilidade financeira reintegratória proposta pelo MP contra o Demandado D1.
- 4.6 Realizou-se audiência com produção de prova pessoal [inquirição de duas testemunhas arroladas pelo Demandado D1, BB e CC) e depoimento de parte desse Demandado] e alegações orais dos representantes do Demandante, Assistente e Demandado D1.

## 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 Por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 06.12.2022, foi determinada a realização de «auditoria de conformidade» à denominada «Minuta de contrato promessa de arrendamento de longa duração, para fins não habitacionais, com opção de compra», outorgada pelo MC relativa a designado Centro de Exposições Transfronteiriço (CET).
  - 5.2 A auditoria foi numerada como Processo n.º 5/2022 e culminou na elaboração do Relatório n.º 4/2024 aprovado em Plenário da 1.ª Seção do Tribunal e Contas em 12/11/2024.
  - 5.3 A Green Endogenous, SA (GE, SA) é uma sociedade anónima, constituída em 14.02.2020, com o capital social de 50 000,00 € e o seguinte objeto social: «Compra e venda de imóveis e revenda dos adquiridos para o mesmo fim. Arrendamento de bens imobiliários.

Administração e gestão de bens imóveis ou por conta de outrem. Administração de condomínios. Promoção imobiliária», dispondo de um administrador único, DD, e sede na Rua 31 de Janeiro, n.º 163.º - 3.º traseiras, no Porto.

- 5.4 Em 01.06.2020, o objeto social da sociedade foi ampliado, passando a incluir também a «Gestão e exploração de estabelecimentos hoteleiros com e sem alojamento e com e sem restaurante. Gestão e exploração de estabelecimentos de apoio social, cuidados de curto, médio e longo prazo e cuidados continuados integrados, com e sem internamento, para pessoas menores e maiores com e sem deficiência e com e sem doença do foro mental; gestão e exploração de estabelecimentos de saúde humana com e sem internamento; gestão e exploração de atividades de apoio social para pessoas idosas, com e sem alojamento».
- 5.5 Em 01.09.2021, o objeto social sofreu nova alteração, tendo passado a contemplar uma atividade comercial distinta da inicialmente registada: «Organização de feiras, congressos e outros eventos similares. Atividades das artes do espetáculo. Restaurantes incluindo atividades de restauração em meios móveis e fornecimento de refeições para eventos. Gestão de instalações desportivas. Exploração de salas de espetáculos e atividades conexas».
- 5.6 A empresa «Greenfield Capital» foi registada como uma sociedade anónima de capital de risco, constituída em 01.08.2021, com sede na mesma morada da GE, SA, e capital social de 125 000,00 €, sendo o conselho de administração constituído por DD e por EE e tendo por objeto social, designadamente, a realização de investimentos em capital de risco, a gestão de fundos de capital de risco e a prestação de serviços de assistência à gestão técnica, financeira, administrativa e comercial, a realização de estudos de viabilidade, investimento e financiamento e a prestação de serviços de prospeção de interessados na realização de investimentos.
- 5.7 Em 08.04.2020, o representante legal da GE, SA, DD, contactou, por correio eletrónico, o então Presidente da Câmara Municipal de Caminha (PCMC) AA (D1) solicitando agendamento para apresentação de um projeto relativo a um parque público e a um centro de exposições transfronteiriço, tendo obtido resposta na mesma data, com marcação de reunião para o dia 15.04.2020.
- 5.8 Em 15.04.2020, na sede do MC, teve lugar a referida apresentação numa reunião entre o Demandado D1 e DD.

- 5.9 Posteriormente, foram realizadas reuniões sobre o *projeto* com a presença do então Vice-Presidente e Vereador do Pelouro de Urbanismo da CMC, FF, técnicos do MC, DD, GG e HH.
- 5.10 O *negócio* proposto pela GE, SA, naquelas reuniões, tinha como principais contornos os seguintes:
- a) A GE, SA adquiriria prédios em montante e com a área suficiente para a construção de um CET (um pavilhão multiusos, com diversas valências) e um Parque Público e após a aquisição executaria a obra de construção civil tendente à implementação daquele CET nos terrenos.
  - b) Concluída a obra a GE, SA cederia o gozo do referido CET ao MC, pelo período de 25 anos.
  - c) O MC ficaria obrigado a pagar um montante anual de 300 000,00 € (trezentos mil euros).
  - d) No fim do período de 25 anos o MC poderia passar a proprietário do CET de acordo com condições a estabelecer.
  - e) As condições do *negócio* seriam vertidas num contrato promessa de arrendamento a outorgar com o MC.
- 5.11 DD comunicou ao Demandado D1 que a GE, SA era uma sociedade comercial integrada num grupo económico e empresarial internacional, denominado GREENFIELD CAPITAL que «detinha mais de 1.2 mil milhões de euros de ativos financeiros, distribuídos por diversos setores» e que o grupo detinha participações em empresas e investimentos de renome mundial como Radisson, Park Plaza, Nordstream, AFD-Agence Française de Developpement, KFW (Banco estatal alemão).
- 5.12 A GE, SA entregou ao MC um estudo intitulado *Impacto do CET na Despesa Municipal*, no qual se menciona que a análise teve «como pressuposto, o investimento total estimado em 7.977.461,28 Euros» e que o cálculo da renda mensal a pagar pelo MC se baseou no seguinte: «Para efeitos de estimação da Renda Mensal em função daquilo que são as práticas atuais para este tipo de empreendimentos, foram coligidos os Benchmarks existentes no mercado. Uma vez que existem diversas metodologias de aferição da Yield, foram apresentadas taxas simplificadas, correspondentes à prática corrente na subscrição de instrumentos financeiros como os Fundos de Investimento Imobiliário ou na intermediação de projetos de investimento por parte de agentes imobiliários. Com base

nestes pressupostos, foi estimada a Yield de 5.00% por ano como o Mínimo do Mercado na União Europeia (UE), a Yield de 7.00% por ano como a Referência do Mercado na UE e a Yield de 3.76% por ano como a Renda do CET. Por motivos de moderação e considerando o princípio da prudência, adotou-se como referência a Yield de 3.76%, correspondente “grosso modo” a 74 da Yield mínima do mercado da UE (i.e., 5.00%) e manifestamente inferior à média das Obrigações do Tesouro (OT) a 10 anos dos últimos 5 anos (i.e., cerca de 3.82%), período considerado de estabilização, após a crise vivenciada. Por prudência e considerando as tendências do mercado, utilizou-se como taxas de referência, o coeficiente de atualização das rendas publicado em Diário da República, em vigor para 2020. Importa salientar que, considerando o princípio da prudência, na análise efetuada não se ponderou a capacidade do CET, em potenciar o número e tipo de eventos a realizar anualmente, com a conseqüente poupança para o Município de Caminha, no aluguer de infraestruturas temporárias, tais como tendas e palcos. O CET torna possível uma agenda cultural sustentável, fruto da capacidade instalada (i.e., 2,600 a 5,500 espectadores) e da possibilidade de organizar eventos 365 dias por ano.»

- 5.13 DD apresentou ao MC um parecer jurídico elaborado por BB em 8-12-2019, professor na Faculdade de Coimbra onde leciona várias cadeiras de Direito Administrativo.
- 5.14 O referido parecer datado de 08.12.2019 versava sobre a pretensão de um município (não identificado) de proceder à abertura de um procedimento concursal tendo em vista a seleção de operadores económicos para executarem tarefas de conceção, construção e exploração de um imóvel, tipo CET, cedendo o município o terreno, em regime de direito de superfície, pelo prazo de 50 anos.
- 5.15 O referido parecer entregue por DD ao MC iniciava-se com a indicação do objeto da consulta nos seguintes termos: «Em virtude da necessidade de revitalizar bens patrimoniais públicos, mobilizando conhecimentos técnicos, a capacidade de produção, de gestão e recursos financeiros de operadores privados, o Município pretende proceder à abertura de um procedimento concursal tendo em vista a seleção desses operadores, que ficarão responsáveis pelas tarefas de conceção, construção e exploração do imóvel, no caso de um centro de exposição transfronteiriço, cedendo o município o bem imóvel em regime de direito de superfície, pelo período de 50 anos. Paralelamente proceder-se-à à outorga de um contrato de arrendamento a favor do Município».

5.16 No parecer refere-se também o seguinte: «No essencial, está em causa, por parte do contraente privado, a responsabilidade pela conceção e elaboração de todos os projetos necessários à edificação do imóvel e pelo financiamento integral de todas as operações e, em contrapartida, o direito de proceder à respetiva exploração, acompanhada da atribuição do direito de superfície. [...] Do lado do Município verifica-se a conservação da propriedade do imóvel, através da respetiva reversão para a esfera pública findo o direito de superfície, bem como a possibilidade de intervenção para, durante a vigência deste direito, salvaguardar, plenamente a todo o momento, os interesses públicos municipais. Tendo em conta esta configuração é solicitada a nossa análise, no sentido de saber se, com tal configuração, o contrato está, ou não, sujeito a fiscalização prévia junto do Tribunal de Contas».

5.17 Tendo sido as seguintes as conclusões do referido parecer:

«1. A utilização do direito de superfície revela-se o instrumento mais adequado para concretizar a execução integral do modelo projetado para o centro de exposição transfronteiriço do Município.

2. Tendo em conta a habilitação do ordenamento jurídico português quanto à constituição de direitos de superfície por parte de municípios sobre bens imóveis do seu domínio privado, e considerando que lhes está ao mesmo tempo vedada a possibilidade de excluírem - no plano jurídico-real - a possibilidade de transmissão / oneração dos direitos de superfície assim gerados, não se pode configurar a oneração de um imóvel nos termos do direito de superfície, pelo respetivo superficiário, como uma hipótese proibida de constituição de garantias reais, à luz da alínea *a*) do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI.

3. Porque não geradores de qualquer despesa, encargo ou responsabilidade financeira relevante segundo as normas delimitadoras do âmbito dos processos de fiscalização prévia junto do Tribunal de Contas, a produção de efeitos dos contratos de concretização do modelo contratual projetado para o centro de exposição transfronteiriço não dependem da aposição de visto prévio ou figura afim.»

5.18 Em 16.09.2020, D1 enquanto PCMC proferiu um «despacho / proposta» a apresentar nas reuniões seguintes da CMC e da Assembleia Municipal (AMC), onde consta, nomeadamente, o seguinte: «depois de meses de negociações, o concelho de Caminha tem a possibilidade de receber no seu território [...] um investimento privado superior a 8 milhões de euros [...] tendo presente que estamos, nesta fase, perante um contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais, estando a concretização do contrato principal dependente da aquisição de terrenos, do licenciamento devido e da construção do edificado; Tendo em consideração que o Município de Caminha, pode, a todo o tempo, concretizado que for o contrato principal, concessionar ou subarrendar o espaço a entidade terceira podendo esta assumir, no todo ou em parte, os custos inerentes ao pagamento da renda estabelecida ou dos seus custos de financiamento.

Proponho que a presente minuta do contrato [...] seja remetida, para aprovação, para a próxima Reunião de Câmara, de modo a que seja submetida a próxima Assembleia Municipal.»

- 5.19 Em reunião de 21.09.2020, o executivo camarário aprovou, por maioria de quatro (4) votos a favor (do então PCMC, D1 e dos Vereadores FF, II e JJ) e três (3) votos contra (dos vereadores KK, LL e MM), «Minuta de contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais».
- 5.20 A referida minuta também foi aprovada, por maioria, em reunião de 25.09.2020 da AMC com 22 votos a favor, 5 contra e 8 abstenções.
- 5.21 DD esteve presente nas duas reuniões e interveio transmitindo as informações relativas à GE, SA, e alegando as potencialidades decorrentes da disponibilização de uma infraestrutura com as características do CET a construir.
- 5.22 DD tinha comunicado ao Demandado D1 que em termos jurídicos recorrera aos serviços de dois juristas, o Professor Doutor BB (autor do parecer acima referido) e o Dr. CC.
- 5.23 Na reunião da AMC estiveram presentes e intervieram os juristas BB e CC.
- 5.24 A intervenção de BB e CC na reunião da AMC foi promovida pelo Demandado D1 depois de os dois nomes lhe terem sido indicados por DD.
- 5.25 CC à data dos factos exercia funções como dirigente intermédio do 1.º grau (Diretor do Departamento de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Económico) no Município de Viseu (cargo exercido entre 01-07-2019 até 22-10-2020), tendo esse jurista exercido funções de Auditoria Jurídica na Inspeção Geral da Administração do Território (em 1991), como Chefe da Divisão de Administração e Financeira na Câmara Municipal do Cadaval (em 1993), como consultor jurídico da Associação de Municípios do Oeste (1994 a 1995), técnico superior na Câmara Municipal de Chaves (onde ingressou em 1-01-1996), Chefe da Divisão de Administração Geral na Câmara Municipal de Chaves (nomeado em 2-01-1996), Chefe da Divisão Administrativa na Câmara Municipal de Chaves (nomeado em 20-01-1998), tendo posteriormente exercido funções como Diretor Municipal na Direção Municipal de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Económico no Município de Viseu, vindo a ser nomeado, com efeitos em 3-06-2024, Diretor de Departamento de Coordenação Geral do Município de Murça.
- 5.26 BB na sua intervenção (subsequente às do Demandado D1 e de DD) declarou, segundo a ata da reunião da AMC, o seguinte:

«[...] E, elogia o Senhor Presidente, porque, do ponto de vista técnico e legal, tratando-se de um contrato promessa de arrendamento, rigorosamente diria, que não merecia estar ali a ser discutido, porque se trata de uma competência da Câmara, inseria a renda no orçamento e levava o orçamento à AM era aprovado então se discutia ali aquele importante modelo para Caminha. Mas, não se deve governar assim um Município e por isso os seus parabéns por esta transparência e por esta aposta que nem todos os Municípios cultivam necessariamente esta matéria.

Aquilo que lhe foi pedido para analisar foi um modelo que implicasse o menor risco possível para o Município, ora mediaticamente todos sabem que existem modelos que são utilizados pelo Estado e por outros municípios, que não tem tido os melhores resultados, referindo-se às mediáticas parcerias público privadas ou dos Estados ou dos Municípios, que tantos Municípios fizeram, por exemplo, para Parques Desportivos, Piscinas e etc., agora, aquilo que se quis evitar com este modelo foi exatamente isso, encontrar uma arquitetura jurídica que desse viabilidade a um modelo económico-financeiro para um investimento que pudesse ser frutuoso do ponto de vista da entidade pública sem que esta tivesse riscos substanciais com este projeto, designadamente para Municípios que têm orçamentos limitados e que tem outras alternativas e necessidades de dispêndios rotineiros para além de custos fixos.

Este modelo, nos seus pormenores, já ali foram explicados sabiamente pelo Senhor Presidente, porém, a ideia para arquitetura base foi criar um modelo que segurasse principalmente a parte do Município, de forma que ficasse na sua disponibilidade não apenas a aprovação dos projetos, mas, criar um projeto para as gerações vindouras, sem comprometer essas gerações e ficar com a possibilidade, finda a construção, de obter o arrendamento e de eventualmente este Presidente, ou outro Presidente, tornar uma decisão livre e democrática e coloca-la a jogo com transparência, mas isso, é nesse momento, até lá, o Município não se compromete rigorosamente em nada, juridicamente no plano legal, no plano contratual, apenas está em causa a votação de um contrato promessa, que poderá, ou não, reverter-se em definitivo segundo a avaliação, a avaliação de alguém que no momento próprio o fará [...] essa avaliação será feita nesse momento, em fundação da qualidade representada do investimento realizado na altura própria, e tudo isto que se está a dizer, está garantido, juridicamente no projeto, e o ali está é um modelo original relativamente aquilo que são os códigos dos contratos públicos, o que está na Lei das PPP é um modelo à parte e isento dos código dos contratos públicos não tem de estar lá, e como é um contrato de arrendamento da fiscalização do Tribunal de Contas também não está, e está no parecer e há acórdãos do Tribunal de Contas nessa matéria [...] como já resultou da exposição muito clara do Senhor Presidente, e, era isto que queria ali explicar, para dar o conforto possível daquilo que é o estudo, da análise ponderada, cuidada e com algum saber que oficiosamente tem que ter dada a sua profissão jurídica e independência técnica e deontológica.»

5.27 CC na sua intervenção (subsequente à de BB) depois de argumentar sobre a bondade do *modelo*, segundo a ata da reunião da AM, terminou a sua alocução nos seguintes termos:

«[...] A intervenção jurídica do ponto de vista do Professor BB neste processo foi para ele um ensinamento, porque lhe retirou duas inquietações que ele tinha do ponto de vista jurídico, e passa por saber que se pode escolher um arrendatário desta forma; a Câmara não terá que fazer um concurso para escolher um parceiro a quem arrenda o seu imóvel, a resposta é clara, o código dos Contratos Públicos não exige o lançamento de qualquer procedimento concursal para escolha do parceiro privado no caso o senhorio, portanto, a Câmara pode escolher o senhorio sem estar sujeita

a regras da concorrência. Segundo aspeto, este contrato não está sujeito a visto do Tribunal de Contas, os contratos de arrendamento celebrados pelas entidades públicas estão excecionados da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, e, portanto, o Município de Caminha, quanto a isso pode ter na sua opinião a certeza que está a aprovar uma questão absolutamente legal.

[...] O contrato que estão ali a falar não é um contrato administrativo, é um contrato de arrendamento, e seguramente que a Câmara tem contratos de arrendamento que não se destinam a uma obra desta dimensão e esses contratos nunca foram questionados no sentido de saber se estão sujeitos ao visto do Tribunal de Contas, ou, ao princípio da Concorrência. Está-se a falar de um contrato privado, e o Município celebra, na sua gestão quotidiana contratos de direito privado e este é um deles.

Este contrato tem uma especificidade que é preocupante para quem não domina o modelo jurídico que é o investimento público que está subjacente à celebração do contrato; é um contrato que se prolonga muito no tempo 25 anos. Está-se a falar de um investimento público que corresponde a 25 mil euros por mês de renda, mas, de forma como está feito o contrato, o Município conseguiu blindar todos os aspetos de interesse público que estão subjacentes à celebração do contrato, como disse o Senhor Presidente e bem, quanto à cláusula que ali foi apontada de não poder haver denúncia do contrato durante 25 anos, isso é recíproco, porque se este negócio correr bem ao Município de Caminha, também o privado não pode denunciar este contrato.

Relativamente ao não ter que fazer concurso e se é legal, disse o Senhor Doutor CC que sim, é legal, não tem dúvida nenhuma sobre isso. O Código dos Contratos Públicos tem uma parte que determina quais são os contratos que estão sujeitos à concorrência, logo estão sujeitas ao regime da contratação pública, mas, como se está a falar de um contrato privado, um contrato de arrendamento, e os contratos de arrendamento não são contratos públicos e, nessa justa medida, eles estão excluídos da Contratação Pública. [...] Este contrato está sujeito ao visto do Tribunal de Contas? Não, os contratos com 350 mil euros não estão sujeitos, agora só contratos de valor superior a 750 mil euros é que estão sujeitos ao visto do Tribunal de Contas. Neste caso, a própria Lei do Tribunal de Contas diz que “exceciona de visto do Tribunal de Contas todos os contratos de bens imóveis”, e o que se está ali a falar é precisamente de um contrato de bens imóveis que tem uma génese faseada. Em uma nota final, disse o Senhor Doutor CC que queria dar ali uma palavra ao Senhor Presidente da Câmara e não gosta de elogios fáceis, mas, esta matéria não tinha que ali estar a ser discutido, a aprovação de contratos de arrendamento é uma competência própria da Câmara Municipal, a única matéria que exigia a intervenção da Assembleia Municipal tem a ver com o efeito plurianual da despesa que está associado a este contrato, é a Assembleia Municipal que vai autorizar este desdobramento da despesa pelo período de 25 anos. E, ao colocar ali este assunto o Senhor Presidente da Câmara está a fazer uma coisa que é notável na democracia que é permitir um escrutínio preventivo da Assembleia Municipal quanto a este modelo, coisa em que muitos municípios irão aplicar este modelo, pelo que Caminha deve aproveitá-lo, porque este modelo irá ser replicado, desde que não venha uma lei que o venha travar, o que pode vir a acontecer, mas, este exercício de democracia é muito importante permitindo de uma forma preventiva que Assembleia Municipal escrutine este modelo contratual.»

- 5.28 Na reunião da AMC, de 25.09.2020, foi questionada, por alguns dos membros presentes, a falta de capacidade financeira do Município para assumir a despesa decorrente do

referido contrato, sendo, designadamente, referido por deputados críticos da proposta que:

a) O referido contrato não foi acompanhado de «qualquer estudo de impacto financeiro nas contas municipais e face à situação financeira da Câmara de Caminha tinha que vir obrigatoriamente»;

b) «No início deste ano pediu-se um saneamento financeiro, vulgo *troika*, ao fim de 7 anos de gestão socialista»;

c) «o Sr. Presidente disse que tinha de aumentar a tarifa da água e aumentar para o máximo as taxas de IMI e IRS por graves dificuldades financeiras»;

d) Não foi efetuada «nenhuma explanação relativa à cabimentação orçamental da despesa a realizar por conta do contrato de promessa de arrendamento, nenhuma alteração prévia do Plano Plurianual de Investimentos com a abertura da respetiva rubrica, atos obrigatórios, uma vez que estamos a comprometer o executivo a despesa pública avultada que ultrapassa o exercício»;

e) O único estudo apresentado à CMC foi solicitado pelo próprio promotor (a GE, SA) «e que, em termos comparativos, frisa sempre o centro de exposições de Viseu, esquecendo-se de falar de Viana de Castelo ou do CET de Arcos de Valdevez»;

f) Estava em causa a aprovação de um contrato de promessa de arrendamento «sem saber o que é, quem vai construir, onde está o projeto, quanto vai efetivamente custar», apesar de a GE, SA ter orçamentado a despesa em «7,9 milhões de euros» com o pagamento de rendas pela CMC no montante global de «7.5 milhões de euros ao fim de 25 anos»;

g) O MC fica vinculado a 25 anos de pagamento de rendas, sujeitas a atualização anual sem possibilidade de denunciar o contrato durante esse período.

5.29 Em resposta às objeções acima referidas de alguns deputados, o Demandado D1 argumentou, nomeadamente, no sentido de que:

a) As cobranças das taxas urbanísticas iriam permitir «que no próximo ano se tudo correr bem, financie o primeiro ano de renda e ainda se ficar com alguma margem para gerir tesouraria, isto acrescentando ao imposto que irá ser pago pela compra do terreno de 33 mil metros quadrados»;

b) Não havia falta de cabimentação orçamental «pois não se vai pagar nenhuma renda este ano, ainda não se aprovou o orçamento do próximo ano, e aí é que estará a primeira renda que é antecipada».

c) Havia um estudo de impacto financeiro onde eram salientados os custos inerentes, tendo entendido a CMC que «este projeto tem capacidade para dar lucro ao município»;

d) No ano corrente não «se vai pagar nenhuma renda» por conta do referido contrato de arrendamento, sendo que em 2019 foram equilibradas as contas do município, designadamente com o pagamento das dívidas assumidas pela autarquia; no ano de 2019, a CMC não fez investimentos e já liquidou o empréstimo do Plano de Regularização Extraordinário de Dívidas contraído para pagar as dívidas a fornecedores e face aos 3 empréstimos contraídos pelo MC «em 2025 vai deixar de pagar estes empréstimos, que todos juntos perfazem o valor de 147 mil euros».

5.30 Em 12.10.2020, foi outorgada a designada «Minuta do contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais», assinada, em representação do MC, pelo então Presidente da CMC, o Demandado D1, e da Sociedade GE, SA, pelo Administrador, DD, não tendo o mesmo sido apresentado previamente em processo de fiscalização prévia, apesar de incluir prestações (*infra* § 5.31) que não são típicas de contrato promessa de arrendamento, mas de locação financeira e empreitada de obras públicas e vincular o MC ao pagamento de um valor superior a 7 500 000,00 €.

5.31 O documento intitulado «Minuta de contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais» rubricado e assinado pelo Demandado D1 em nome do MC, compreende, nomeadamente, as seguintes cláusulas:

«A segunda outorgante [GE, SA], e promitente senhoria, promete dar de arrendamento ao primeiro outorgante [MC], e promitente arrendatário, e este promete tomar de arrendamento o “Centro de Exposições Transfronteiriço, doravante denominado por “CET”, edifício cuja conceção, construção e equipamento, constituem obrigações da segunda outorgante, a suas expensas» (cláusula 1.<sup>a</sup>, n.º 1).

«O contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais tem por objeto o edifício e os arranjos exteriores, a construir e a equipar pela segunda outorgante, e promitente senhoria, destinados ao CET, nomeadamente a zona física principal do respetivo edifício, as zonas ajardinadas, a zona de estacionamento, as zonas complementares e os acessos internos» (cláusula 1.<sup>a</sup>, n.º 2).

«O contrato definitivo de arrendamento para fins não habitacionais produz efeitos, a partir da emissão da autorização de utilização, nos termos do regime jurídico da urbanização e da edificação, pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Caminha, tendo por objeto o edifício do “CET” construído, pela segunda outorgante, a promitente senhoria» (cláusula 2.<sup>a</sup>, n.º 1).

«O referido contrato de arrendamento é celebrado, pelo prazo de 25 anos, renovando-se, automaticamente, no seu termo, por sucessivos períodos de 25 anos» (cláusula 2.<sup>a</sup>, n.º 2).

«Como contrapartida do arrendamento para fins não habitacionais, o primeiro outorgante, e promitente arrendatário, pagará à segunda outorgante, e promitente senhoria, com periodicidade mensal, a renda correspondente a 25 000,00 €, cujo valor estimado se encontra fixado, em estudo fundamentador do plano de rendas a implementar, estudo esse elaborado por entidade técnica independente e subscrito por perito de lista oficial» (cláusula 3.<sup>a</sup>, n.º 1).

«O montante da renda fixado, será atualizado, anualmente, de acordo com o coeficiente de atualização apurado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), o qual deve constar de aviso, publicado no Diário da República até 30 de outubro, do ano precedente» (cláusula 3.<sup>a</sup>, n.º 3).

«Com a celebração do presente contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais, o primeiro outorgante, e promitente arrendatário, procede ao pagamento, a título de adiantamento, do montante de 300 000,00 €, correspondente às rendas, dos últimos doze meses, do 25.º ano de arrendamento, no prazo de 150 dias, após a assinatura» (cláusula 3.<sup>a</sup>, n.º 4).

«No âmbito da celebração do presente contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais, constituem obrigações, da segunda outorgante, a promitente senhoria: A. Escritura de compra e venda do conjunto de prédios, denominado por “Quinta do Corgo” conforme o disposto no anexo I, no prazo de 190 dias a contar da celebração do presente contrato-promessa de arrendamento; B. Assumir a materialização do interesse público, consubstanciado na conceção, construção e equipamento, a suas, exclusivas, expensas, do “CET”, que deverão ser implementadas, no âmbito do respetivo, conjunto de prédios, conforme o disposto sobre a matéria em apreço, no anexo I e no anexo II, ao presente contrato; C. Apresentar junto dos serviços técnicos do promitente arrendatário, e primeiro outorgante, o projeto de arquitetura

do mencionado “CET”, nos termos do regime jurídico da urbanização e da edificação, no prazo máximo de 90 dias, após a outorga da escritura definitiva, mencionada na alínea A, conforme o Anexo I, a este contrato; D. Concluir a construção do “CET”, no prazo máximo de 500 dias após a emissão, pelo promitente arrendatário, da respetiva licença de construção ou da apresentação de comunicação prévia, nos termos do regime jurídico da urbanização e da edificação; E. Requerer a emissão de autorização de utilização do “CET”, nos termos do regime jurídico da urbanização e da edificação, no prazo máximo de 8 dias, contados a partir da data da conclusão das obras de construção do “CET”» (cláusula 4.<sup>a</sup>, n.º 1).

«No âmbito da celebração do presente contrato-promessa de arrendamento, constituem obrigações do primeiro outorgante, o promitente arrendatário: A. Tomar de arrendamento, nas condições vertidas no presente contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais, o “CET”, sendo certo que o contrato definitivo de arrendamento, deverá ser outorgado, em simultâneo, com emissão pelo Município de Caminha, da autorização de utilização do “CET”, nos termos do artigo 63 e seguintes, do Decreto Lei 555/99, de 16 de dezembro, e ulteriores alterações; B. conceder a necessária prioridade, técnica e administrativa, nos termos do quadro legal, em vigor, em vista à célere tramitação do processo administrativo com vista à célere tramitação do processo administrativo, a correr no MC, tendo como objeto a aprovação urbanística do “CET” e a emissão da autorização de utilização, nos termos do retrocitado diploma legal» (cláusula 4.<sup>a</sup>, n.º 2).

«São da responsabilidade do primeiro outorgante, promitente arrendatário, todos os trabalhos e/ou obras de conservação, manutenção e reparação que se projetem no “CET”, cuja necessidade ocorra durante a execução do contrato de arrendamento para fins não habitacionais, incluindo o edifício e arranjos exteriores, nomeadamente, zona física principal do respetivo edifício, zonas ajardinadas, zona de estacionamento, zonas complementares e acessos» (cláusula 5.<sup>a</sup>).

«O contrato definitivo de arrendamento para fins não habitacionais, cessa nos seguintes casos e/ou situações a saber: A Por acordo das partes; B. Por denúncia; C. Por resolução; D. Por oposição à renovação» (cláusula 6.<sup>a</sup>).

«As partes podem, a qualquer momento, acordar a revogação do contrato de arrendamento para fins não habitacionais, definindo, para o efeito, os seus termos e condições» (cláusula 7.<sup>a</sup>).

«Qualquer uma das partes pode resolver o contrato, nos termos gerais de direito, com base em incumprimento da outra parte» (cláusula 8.<sup>a</sup>, n.º 1).

«É fundamento de resolução do contrato, o incumprimento que, pela sua gravidade ou consequências, torne inexigível, à outra parte, a manutenção do arrendamento» (cláusula 8.<sup>a</sup>, n.º 2).

«Não poderá ocorrer a denúncia do contrato, por qualquer das partes, antes de decorrido o primeiro ciclo de vigência do contrato definitivo de arrendamento para fins não habitacionais, e correspondente a um período mínimo de 25 anos contados desde a data da sua celebração» (cláusula 9.<sup>a</sup>).

«O primeiro outorgante, e promitente arrendatário, garante à segunda outorgante, a promitente senhoria, a adequada conservação e manutenção do “CET”, ao longo de todo o período de vigência do contrato de arrendamento para fins não habitacionais, nos termos e condições estabelecidas, sobre a matéria, no clausulado do presente contrato-promessa» (cláusula 10.<sup>a</sup>).

«O primeiro outorgante, e promitente arrendatário, e a segunda outorgante, a promitente senhoria, acordam reconhecer a opção de compra a favor do MC, terminado o período de vigência do contrato de arrendamento para fins não habitacionais, de acordo com a avaliação patrimonial realizada, por perito da lista oficial, no momento do exercício, pelo MC, da presente opção de compra» (cláusula 11.<sup>a</sup>, n.º 1).

«O perito responsável pela avaliação patrimonial, será escolhido livremente pelo MC, entre os peritos que constam da lista oficial do Ministério da Justiça, conforme a última lista, publicada pela Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ), no momento do exercício, pelo MC, da presente opção de compra» (cláusula 11.<sup>a</sup>, n.º 2).

«A avaliação patrimonial realizada, por perito de lista oficial, no momento do exercício, pelo MC, da opção de compra, conforme o disposto no número anterior não poderá, em nenhuma circunstância, ser superior a 100.000,00 Euros» (cláusula 11.<sup>a</sup>, n.º 3).

- 5.32 Em 11.03.2021, a GE, SA, emitiu a fatura FA n.º 2/21, processada por programa certificado n.º 0030/AT, no montante de 300 000,00 €, a pagar pelo MC, constando da respetiva descrição «adiantamento correspondente às rendas, dos últimos doze meses, do 25.º ano de arrendamento / contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais», tendo a GE liquidado IVA dos designados «serviços», à taxa de 23%, no montante de 69

000,00 €, constando da fatura o carimbo da GE, SA e a assinatura manuscrita de DD, documento dirigido ao MC que foi entregue aos serviços da autarquia juntamente com a certidão permanente da sociedade e a certidão de não dívida à Autoridade Tributária (datada de 10.03.2021).

5.33 Em 16.03.2021, sem precedência de qualquer intervenção de dirigente autárquico ou outro membro do executivo, o Demandado D1 enquanto PCMC exarou o seguinte despacho manuscrito na fatura emitida pela GE, SA e assinada por DD:

«À DFA para: a) pagar esta renda por *confirming* cumprindo-se o n.º 4 da cláusula terceira do contrato promessa para arrendamento aprovado em Assembleia Municipal, b) acautelar a questão fiscal porque este IVA é 100% dedutível, mas é custo para o Município» [reportando-se a ordem via *confirming* ao serviço de gestão de tesouraria disponibilizado pelas instituições financeiras (no caso, o Banco Santander), em que a entidade transfere para a instituição financeira a gestão dos seus pagamentos e em que esta fica responsável por pagar as dívidas da entidade, adiantando o pagamento aos seus credores].

5.34 Em 19.03.2021, foi emitida proposta de cabimento, com referência ao compromisso n.º 479/2021 (e respetivos saldos) e requisição externa de despesa com base no cabimento orçamental (documentos extraídos do sistema informático e não assinados).

5.35 Em 23.03.2021, foi emitida ordem de pagamento do *confirming* pelo Banco Santander.

5.36 Em 15.06.2021, foi liquidado à entidade bancária o valor de 369 000,00 €, conforme carimbo de “PAGO” aposto na Ordem de Pagamento n.º 1706.

5.37 Essa despesa encontrava-se prevista no Orçamento e Plano Orçamental Plurianual do MC, para o ano de 2021, na rubrica n.º 020204 e na designação de “Locação de edifícios”, com uma dotação de 675 705,00 €.

5.38 Por força da cláusula 4.ª da minuta do contrato promessa (e respetivo anexo I), a GE, SA estava obrigada a adquirir «um conjunto de prédios» denominado *Quinta do Corgo*, «em montante e com a área suficiente para a construção de um CET (vulgo, um pavilhão multiusos, com diversas valências), bem como de um Parque Público», dispendo de 190 dias, a contar da outorga daquele contrato, para apresentar a respetiva escritura de compra e venda (i.e., até 22.03.2021).

5.39 Em 10.03.2021, a GE, SA apresentou nos serviços técnicos da CMC um pedido de informação prévia (PIP) para a «realização de operação urbanística que envolve a

construção do CET», nos terrenos da denominada “*Quinta do Corgo*” (onde se incluía um pavilhão multiusos, um parque, um edifício identificado como equipamento e cafetaria e «um conjunto alargado de obras de urbanização com vista ao apoio/acessibilidade às novas áreas a urbanizar»), sobre o qual foi emitida decisão favorável por despacho de 07.10.2021, do então PCMC, JJ.

- 5.40 Entre março de 2021 e agosto de 2022, DD informou a CMC que não conseguiria adquirir os terrenos da *Quinta do Corgo*.
- 5.41 Em 07.09.2022, a GE, SA apresentou (novo) PIP para o “*Projeto de Loteamento Empresarial a construir na Unidade operativa de Planeamento e Gestão de Argela-Caminha*”.
- 5.42 Esse PIP mereceu decisão desfavorável, por despacho, de 06.12.2022, do então PCMC, JJ, notificada à GE, SA, por carta registada com aviso de receção, referência 4615/22, em 09.12.2022.
- 5.43 Depois da publicação de um artigo da autoria do jornalista José António Cerejo no jornal diário *Público* de 26.10.2022 intitulado «Novo secretário de Estado fez adiantamento duvidoso de 300 mil euros quando liderava a Câmara de Caminha», o então PCMC, JJ, contactou os dois juristas que tinham participado na reunião da AMC de 25.09.2020 a convite do Demandado D1.
- 5.44 Em 01.11.2022, o Prof. BB, em resposta remetida por correio eletrónico para o então PCMC JJ afirmou, designadamente, o seguinte:
- «Confirmo e reitero tudo quanto afirmei na Assembleia Municipal de Caminha [...] As questões essenciais que se colocavam ao Município de Caminha - exclusão do contrato de arrendamento do Código dos Contratos Públicos e isenção de visto prévio pelo Tribunal de Contas - já as tinha esclarecido num outro parecer [...]. Efetivamente, por expressa determinação legal, os contratos de arrendamento de bens imóveis encontram-se excluídos do âmbito de aplicação do Código dos Contratos Públicos (artigo 4.º, n.º 2, alínea c)). E em Caminha está apenas em causa o arrendamento de bens imóveis [...]. Aliás, devo adiantar que, desde a experiência da Guarda, tive oportunidade de confirmar e reconfirmar a lisura, honestidade e transparência do Dr. DD, assim como do então Presidente da Câmara Municipal da Guarda e do então Presidente da Câmara Municipal de Caminha. Neste segundo caso, que não conhecia, tive oportunidade de conhecer uma personalidade altamente defensora da rectidão, da legalidade, da transparência e do interesse público. Espero ter esclarecidos as questões do Sr. Presidente, ainda que desta forma quase telegráfica.»
- 5.45 Na sequência do referido artigo do jornal *Público*, o então PCMC JJ também contactou DD, o qual por mensagem de correio eletrónico de 02.11.2022 manifestou a intenção de manter o projeto, propondo a prestação de «uma de duas garantias ao Município, à

escolha do Presidente”, designadamente “seguro caução ou garantia autónoma à 1.ª solicitação, ambas de valor igual ao adiantamento que havia sido feito na execução do contrato em vigor».

- 5.46 Na mesma mensagem de correio eletrónico, DD informou o então PCMC de que «tinham sido adquiridos 33 terrenos com a área de 103.411,24 m<sup>2</sup>, colocando-os à disposição para sobre eles constituir uma hipoteca voluntária a favor do Município».
- 5.47 A referida comunicação de DD foi acompanhada de ficheiros anexos, designadamente, relativos a certidão permanente da GE, SA já com o registo da última alteração ao objeto social da GE, SA (01.06.2020 e em 01.09.2021), cópia do passaporte de DD, brochura do Parque de Ciência e Tecnologia de Caminha (no qual se inclui o CET), a digitalização de folha que tinha no canto superior esquerdo uma linha com “BPI Net Empresas” e numa linha abaixo “Posição Integrada Global” sendo a empresa identificada como GREENFIELD SGPS - UNIPessoal, LDA onde constavam ativos financeiros superiores a 800 000,00 €, sem contudo estar referida a data a que se reportava a informação.
- 5.48 Em resposta, o então PCMC por carta com a referência 54/GAP, de 04.11.2022, comunicou que aceitava «qualquer uma das garantias sugeridas [...] seguro caução ou garantia bancária à 1.ª solicitação, de montante equivalente ao adiantado pela Câmara Municipal».
- 5.49 DD não concretizou nenhuma das duas garantias referidas.
- 5.50 Em 16.11.2022, a CMC deliberou por unanimidade «iniciar os procedimentos tendentes à resolução do contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais».
- 5.51 Em 18.11.2022, por carta registada com aviso de receção enviada para a morada da sede da GE, SA, o MC procedeu à interpelação admonitória desta sociedade, para, no prazo de 20 dias, «adquirir os terrenos necessários à construção do CET» e «apresentar garantias», caso contrário considerar-se-ia o contrato promessa em apreço resolvido por incumprimento definitivo pela GE, SA, tendo essa carta sido devolvida por não ter sido rececionada pela GE, SA.
- 5.52 O MC recorreu, em 16.12.2022, à notificação judicial avulsa da GE, SA: «interpelando-se a requerida para a obrigação de proceder à celebração da escritura pública de compra e venda do conjunto de prédios que integrarão o “CET” e prestar [...] uma das garantias por si propostas - seguro caução ou garantia autónoma à 1.ª solicitação igual ao adiantamento, no prazo máximo de 20 dias; [...] a advertência de que, incumprindo-se as obrigações referidas na alínea anterior, no prazo fixado, ser considerado resolvido por

incumprimento definitivo o Contrato-Promessa para Fins Não Habitacionais celebrado com a Requerente em 12 de outubro de 2020».

- 5.53 Em 02.12.2022, o MC apresentou uma queixa-crime contra a GE, SA e o seu Administrador, DD, requerendo a prestação de uma caução económica, e, em 09.12.2022, o arresto preventivo de bens, que se encontrassem em nome da sociedade, de DD e ainda de entidades terceiras que parecessem integrar o “grupo empresarial” da GE, SA, para obter a restituição do valor pago, de 369 000,00 €.
- 5.54 Em 09.12.2022, o MC pediu ao Departamento de Investigação e Ação Penal (DIAP) de Viana do Castelo que por apenso ao Processo de Inquérito a decorrer com o n.º 267/22.3TgCMN fosse requerido o arresto preventivo contra a GE, SA e o seu administrador, DD, de «bens em seu nome, bem como, de outros bens em nome de entidades terceiras ali melhor explicadas, de montante superior ao valor do adiantamento», designadamente em nome da Greenfield Hospitality, Lda, Greenfield S.G.P.S,Lda e NN.
- 5.55 Em 23.01.2023, o MC enviou carta registada com aviso de receção, a comunicar à GE, SA que a não aquisição dos terrenos da Quinta do Corgo, a aquisição insuficiente de terrenos localizados na freguesia de Argela (com a posterior venda dos entretanto adquiridos), a não prestação de garantias, a concessão de prazo suplementar para cumprimento das obrigações sob cominação da resolução do contrato em caso de incumprimento, a decisão desfavorável do respetivo PIP de loteamento para as freguesias de Argela e Vilar de Mouros, e a não reclamação e ou aclaração da decisão ou de esclarecimentos desta decisão, inviabilizaram o cumprimento do contrato em causa, factualidade a acrescer ao incumprimento definitivo por culpa exclusiva da GE, SA, «nos termos da interpelação admonitória que foi feita origina irremediavelmente a resolução do contrato», solicitando, ainda, a devolução ao MC da quantia de 369 000,00 €, paga a título de antecipação de rendas.
- 5.56 Em 29.12.2023 (data da última resposta do MC), o designado contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais encontrava-se resolvido pelo MC, com uma queixa-crime pendente contra a GE, SA e o seu representante legal, com um pedido de prestação de uma caução económica (não inferior a 400 000,00 €), bem como um pedido de arresto de bens com vista a obter o ressarcimento do pagamento antecipado das rendas pagas, no montante de 369 000,00 € (IVA incluído).

- 5.57 Em 08.09.2023, foi proferido despacho pela Procuradora da República do DIAP Regional do Porto - 1.ª Secção, onde se identifica a matéria de facto apurada no âmbito do inquérito realizado, tendo em consequência determinado «a realização de buscas à Assembleia Municipal de Caminha» e «demais instalações ligadas a este órgão deliberativo para apreensão da documentação administrativa e outra atinente à matéria em investigação» e a «realização de pesquisas informáticas» e «apreensão dos dados informáticos relevantes para a prova e para a descoberta da verdade».
- 5.58 Em 12.10.2023, foram realizadas buscas e apreensões na CMC e na AMC.
- 5.59 Em 15.05.2023 foi decretado o aresto preventivo de bens da GE, SA, tendo em 16.06.2023 sido decretado o arresto de outros bens da GE, SA.
- 5.60 Os bens arrestados compreendem catorze (14) prédios rústicos sitos nas freguesias de Vilar de Mouros e Argela com uma área total de cerca de 29 000 m2 e um prédio urbano sito em Baguim do Monte (Gondomar) que segundo a informação existente no MC terá na caderneta predial uma área de 327 m2 e na Conservatória do Registo Predial uma área de 409,5 m2.
- 5.61 Ao longo do processo negocial que culminou na aprovação por órgãos do MC da minuta do contrato de arrendamento com a GE, SA e no pagamento autorizado pelo Demandado D1 de 369 000,00 €, DD transmitiu ao Demandado D1 que:
- a) A sociedade GE, SA se encontrava integrada num grupo económico e empresarial internacional, denominado GREENFIELD CAPITAL, que esse grupo económico detinha mais de 1.2 mil milhões de euros de ativos financeiros, distribuídos por diversos setores, em que se destacavam os seguintes: Aeroportos, Portos Ferrovia e Rodovia; Água, Ambientes e Economia Circular; Áreas de localização empresarial e Clusters; Energia e Redes de Distribuição de Energia; Fusões & Aquisições de Empresas Industriais; Infraestruturas e serviços de telecomunicações; Redes de Transporte & Logística Integradas.
  - b) O grupo económico onde se insere a Sociedade GE, SA tinha no seu *portfolio* participações em empresas e investimentos de renome mundial, tais como: Radisson (conhecida cadeia internacional de hotéis); Park Plaza (conhecida cadeia internacional de hotéis); Nordstream (conhecido oleoduto de gás natural na Europa); AFD - Agence Française de DevelopPement (agência estatal francesa para o desenvolvimento); KFW (Banco estatal alemão).

5.62 O Demandado D1 agiu enquanto Presidente da CMC sem diligenciar por assegurar de forma prévia a avaliação por entidade vinculada ao princípio legal da imparcialidade legalidade da prática dos atos com potencial impacto financeiro e que no caso foram, nomeadamente, determinantes da saída de 369 000,00 € da esfera da autarquia, tendo:

a) Optado por acreditar em versões sobre a realidade apresentadas por DD que enquanto responsável da GE, SA era interessado no negócio com a autarquia;

b) Decidido basear-se em termos de pronúncias técnicas exclusivamente:

(i) Num estudo apresentado pela GE, SA o interessado na persuasão da autarquia para a sua proposta;

(ii) Na opinião de dois juristas por aquele indicados, os quais na audiência de julgamento afirmaram nunca ter lido as cláusulas da minuta de contrato referido nos §§ 5.30 e 5.31 e que as opiniões expressas na reunião de 25.09.2020 da AMC (cf. *supra* §§ 5.20 a 5.29) se basearam em informações que lhes teriam sido transmitidas oralmente sobre o *modelo* de negócio jurídico, desconhecendo, nomeadamente, que na designada minuta de *contrato promessa de arrendamento* se previa um pagamento de 300 000,00 € a título de *adiantamento*;

c) Preferido não solicitar estudos a entidades contratadas pela autarquia, nem pedir pareceres jurídicos a serviços da autarquia ou outras entidades públicas como a Comissão de Coordenação Regional do Norte, tendo como único texto jurídico escrito um parecer de BB que lhe foi entregue pela entidade privada e que se reportava a um caso com contornos distintos (relativo a prédio propriedade da autarquia e prevendo a realização de concurso público), não pedindo, nomeadamente, nenhum parecer ou pronúncia técnica sobre as exigências legais relativas ao procedimento de formação do contrato em face de análise especificada das respetivas cláusulas.

d) Persistido em não suscitar a apreciação técnico-jurídica do procedimento pré-contratual e da minuta a serviço ou entidade pública, apesar de nas reuniões da CMC e da AMC membros dos referidos órgãos autárquicos terem suscitados dúvidas legítimas e fundadas sobre questões de legalidade antes da outorga do contrato;

e) Aceitado a outorga do contrato com cláusula que compreendia um pagamento de 300 000,00 € e autorizado a transferência de 369 000,00 € sem estudo ou análise específica desses atos à luz das regras legais vigentes empreendida por técnico, serviço ou departamento da autarquia ou de outra entidade pública;

f) Concordado com a minuta e outorga do contrato sem assegurar que o beneficiário do pagamento apresentasse uma garantia relativa ao cumprimento das obrigações estabelecidas no contrato;

g) Outorgado o contrato e autorizado o pagamento de 369 000,00 € sem averiguar perante o TdC se o ato de aprovação, a minuta ou o contrato estava sujeito a fiscalização prévia.

5.63 O Demandado D1 agiu de forma livre, voluntária e consciente em todos atos acima descritos em que interveio, incluindo quando optou por não promover outras diligências ou consultas.

5.64 O Demandado D1 é licenciado em Direito, está inscrito na Ordem dos Advogados, tendo, nomeadamente, sido membro da Assembleia Municipal de Guimarães durante dois mandatos, exercido funções de adjunto do Presidente da CM de Lisboa (entre 2007 e 2009) antes de ser eleito Presidente da CMC nas eleições autárquicas de 2013, 2017 e 2021, tendo tomado posse no 1.º mandato em 18-10-2013 e cessado o exercício do cargo em 16-09-2022 ao ser nomeado Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro do XXIII Governo Constitucional (sendo exonerado desse lugar em 10-11-2022).

## II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

6 Tendo por referência a factualidade articulada com relevância para a causa, para além das alegações factuais incompatíveis com matéria julgada provada na parte II.1 e de temas que não apresentavam relevância para o julgamento da causa, não se consideram provados os factos que se passam a indicar.

6.1 O montante de 69 000,00 € pago pelo MC a título de IVA foi recuperado pelo MC.

6.2 O valor comercial dos bens da GE, SA arrestados no processo penal.

## 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, juntos pelo MP após despacho judicial, documento que acompanhou a contestação e também já tinha sido junto pelo MP e outros documentos juntos na pendência da ação por impulso do Demandado D1 e referidos *supra* no § 4.4), 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 do demandado, 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 que integraram provas documentais permitiram inferências diretas sobre teor de documentos e comunicações escritas, datas de reuniões, informações sobre pessoas coletivas e também o que ocorreu em reuniões cujas atas foram juntas, designadamente, votações e intervenções parcialmente transcritas, a prova pessoal produzida (§ 4.6) complementou a prova documental para alguns enunciados, (nomeadamente, §§ 5.22, 5.24, 5.25, 5.61 e 5.64), incluindo o que resultou de inferências também indiretas sustentadas na análise da prova à luz das regras da experiência (§§ 5.62 e 5.63).
- 7.6 Os elementos probatórios foram congruentes entre si e as *regras da experiência* (designadamente sobre o funcionamento de autarquias com estruturas similares ao MC).

8 Quanto à matéria de facto provada:

- 8.1 Os enunciados constantes do § 5 correspondem a factos alegados no RI (§§ 5.1 a 5.14, 5.16, 5.18 a 5.21, 5.23, 5.28 a 5.43, 5.45 a 5.60, 5.62 e 5.63), na contestação que, além de compreender parte significativa daqueles, complementou factos do RI (cf. §§ 5.31 e 5.44) ou apresentou enunciados próprios complementares e/ou autónomos daqueles (§§ 5.15, 5.17, 5.22, 5.25 a 5.27 e 5.61), tendo o Tribunal complementado enunciado das partes com matéria instrumental resultante da prova produzida (v.g. §§ 5.24, 5.31, 5.32, 5.33, 5.62 e 5.64).
- 8.2 Vários dos enunciados acima referidos compreendem uma miscelânea de temas alegados por Demandante e Demandado e ainda alguma reformulação dos respetivos textos pelo Tribunal atendendo ao que é matéria suscetível de prova e aos fatores que legitimam inferências a partir da prova admitida e uma preocupação de objetividade nas narrativas suportadas em documentos (optando por transcrição sempre que se afigurava a via mais incontroversa sobre o que efetivamente constava dos escritos).
- 8.3 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 autarquias como o MC) e contextualizados em face dos outros factos provados (incluindo os factos que foram aceites por todas as partes).
- 8.4 Relativamente ao referido pelas duas testemunhas no sentido de que não tinham lido a concreta minuta e em particular a cláusula do pagamento entendeu-se que o que ficou inequivocamente provado foi o que consta do § 5.62.b.ii.
- 8.5 Em detrimento de juízos jurídicos e valorações conclusivas sobre o teor dos atos narrados adotaram-se fórmulas descritivas e neutras por referência aos factos suscetíveis de serem suportados em provas documentais (o que implicou algumas reformulações de textos dos articulados visando eliminar juízos valorativos de natureza jurídica e mencionando factos instrumentais decorrentes dos elementos documentais).
- 8.6 Os enunciados reportados a dimensões cognitivas das pessoas intervenientes nos factos tiveram por referência valorações da prova documental produzida e inferências sustentadas nos fatores indicados no § 8.5, tendo presente que o Direito Probatório tem subjacente uma epistemologia segundo a qual os estados mentais constituem entidades reais cuja existência deve ser provada e, conseqüentemente, integram a matéria de facto e não a matéria de direito, sendo admissíveis enunciados factuais que compreendem juízos práticos sobre estados mentais expressos através de formas linguísticas

abstratamente admissíveis à luz da epistemologia-jurídica e das regras e princípios dos direitos processual e probatório.

- 8.7 Não foi suscitada dúvida sobre a hipótese de o Demandado D1 estar afetado por condicionamentos da sua liberdade repercutidos nos processos mentais relativos à prática dos atos e seus processos decisórios (v.g. §§ 5.62 e 5.63).
- 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 permitisse inferências sustentadas sobre as duas proposições constantes do § 6.
- 9.2 Em particular quanto ao enunciado constante do § 6.1, alegado pelo Demandado D1 no artigo 215 da contestação, tendo sido realizada a diligência de prova requerida por essa parte relativa a «informação em poder de terceiro», ao abrigo do disposto nas disposições conjugadas dos artigos 429.º, 432.º e 436.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, a atual PCMC informou em 9-12-2025 que «não foi recuperado» pelo MC o montante de 69 000,00 € pago a título de IVA.
- 9.3 Relativamente ao enunciado do § 6.2 não foi produzida prova que permita inferências além do que consta do § 5.60 (provado por prova documental).

## II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

### II.4.1 Sistematização da análise jurídica

- 10 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas nas seguintes partes:
- 10.1 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto;
- 10.2 Qualificação e formação do contrato celebrado entre o MC e a GE, SA e controlo prévio da respetiva legalidade;
- 10.3 Julgamento da responsabilidade financeira reintegratória imputada pelo Demandante ao Demandado D1;

10.4 Julgamento das responsabilidades financeiras sancionatórias imputadas ao Demandado D1.

#### 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 imputadas pelo Demandante ao Demandado D1 e dos pedidos de condenação contra ele 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 ao Demandado D1, 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 do Demandado D1 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 aquele Demandado.

#### **II.4.3.2. Autonomia do julgamento da responsabilidade financeira reintegratória relativamente a outras eventuais ações**

24 A pendência de processo penal em que no plano hipotético pode vir a ser deduzido pedido civil contra o Demandado D1 com base em factos similares aos que suportam parte da ação proposta pelo MP no presente processo de efetivação de responsabilidade financeira reintegratória não gera qualquer problema de eventual litispendência.

25 A responsabilidade financeira reintegratória é objeto de um regime normativo próprio de Direito Público e não de Direito Privado, com pressupostos normativos específicos sobre elementos subjetivos e objetivos da tipicidade e ilicitude os quais são distintos dos estabelecidos para a responsabilidade civil extracontratual (ainda que possam existir semelhanças, tal como existem semelhanças entre elementos das responsabilidades aquiliana civil e criminal), independentemente da possibilidade de aplicação subsidiária de algumas normas de outros regimes.

26 O regime próprio sobre responsabilidade financeira reintegratória visando a reposição de valores no caso de preenchimento dos pressupostos normativos, designadamente, o preenchimento de

um tipo, afigura-se estruturalmente distinto do atual regime sobre a *indemnização de perdas e danos emergentes de crime*, o qual tem natureza civil atento o estabelecido no artigo 129.º do Código Penal de 1982.

- 27 A autonomia entre os institutos jurídicos da responsabilidade financeira e das responsabilidades civil e criminal conformou a reserva jurisdicional do TdC quanto ao julgamento da responsabilidade financeira reintegratória constitucionalmente tutelada no artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da Constituição (a qual não sendo um pressuposto está associada à independência de institutos de direito material).
- 28 Como se destacou no Acórdão da 3.ª Secção do TdC n.º 23/2022, «a responsabilidade financeira reintegratória é objeto de um regime com pressupostos normativos distintos dos estabelecidos para a responsabilidade civil extracontratual, o que implica a independência jurídica das causas de pedir de demandas sustentadas em cada um dos regimes, ainda que os eventos invocados sejam no plano empírico idênticos ou similares».
- 29 Como também se concluiu no Acórdão n.º 23/2022, «a diferença de regimes substantivos» «implica *causas de pedir* suportadas em institutos jurídicos independentes reguladores de diferentes *relações jurídicas*, e, também, de *causas* judiciais independentes», ou seja, não se verificam os requisitos cumulativos da *tríplice identidade* que, por força do artigo 581.º, n.º 1, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, constitui *conditio sine qua non* do preenchimento da exceção dilatória de litispendência.
- 30 Continuando a seguir o Acórdão n.º 23/2022, «a circunstância de duas ações poderem compreender factos similares e tal gerar o risco de decisões contraditórias (em termos de julgamento sobre matéria provada) não serve como fundamento para se considerar verificada litispendência ou caso julgado material se não houver identidade de partes e de causas de pedir, sendo suscetível de implicar específicas regras de Direito Probatório por via de relações entre *causas diferentes*».
- 31 Sem necessidade de mais considerandos, impõe-se concluir que a diferença de regimes substantivos da responsabilidade financeira reintegratória, por um lado, e da responsabilidade civil extracontratual, por outro, implica *causas de pedir* suportadas em institutos jurídicos independentes reguladores de diferentes *relações jurídicas*, e, também, de *causas* judiciais independentes.
- 32 Pelo que, não há suscetibilidade de se verificarem entre a presente ação financeira reintegratória interposta contra o Demandado D1 e uma hipotética ação de responsabilidade civil extracontratual proposta com base nos mesmos factos os requisitos cumulativos da *tríplice*

*identidade* que, por força do artigo 581.º, n.º 1, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, constitui *conditio sine qua non* do preenchimento da exceção dilatória de litispendência.

### **II.4.3.3. Julgamento das responsabilidades financeiras reintegratória e sancionatórias imputadas pelo Demandante ao Demandado D1**

#### **II.4.3.3.1 Qualificação e formação do contrato celebrado entre o Município de Caminha e a Green Endogenous, SA e controlo prévio da respetiva legalidade**

- 33 Os tipos geradores de responsabilidades financeiras designadas como *sancionatória* e *reintegratória* encontram-se regulados na lei de forma autónoma.
- 34 Em abstrato, a mesma conduta pode gerar responsabilidade financeira sancionatória (i.e., punível com multa) e reintegratória (geradora do dever de reposição de montante que não pode ir além do dano) se forem preenchidos tipos de ilícito e os restantes pressupostos de uma e outra categoria de responsabilidade financeira.
- 35 Como se verá com maior detalhe à frente, as responsabilidades financeiras reintegratória e as sancionatórias imputadas pelo Demandante ao Demandado D1 reportam-se a tipos infracionais cujo preenchimento depende de violações de outras leis, sendo a legalidade do procedimento da formação do contrato celebrado em 10.10.2020 uma questão nuclear transversal cuja apreciação deve preceder a análise dos pressupostos das responsabilidades financeiras imputadas.
- 36 A matéria da legalidade da formação do contrato foi um elemento essencial das alegações de direito das partes tendo a mesma sido associada ao tema da qualificação do contrato e correlacionada por ambas as partes com a discussão dos pressupostos das responsabilidades financeiras imputadas.
- 37 O Demandante defendeu que se verificaram vícios de ilegalidade que afetaram a formação do contrato e que o instrumento outorgado compreende cláusulas ilegais e com base nessa análise apresenta a sua alegação sobre as responsabilidades financeiras imputadas ao Demandado, designadamente, nas seguintes passagens:

«79. Assim, o MC não acautelou a regular afetação dos dinheiros públicos que lhe competia gerir nem o cumprimento dos princípios da prossecução do interesse público e da boa administração consagrados nos artigos 4.º e 5.º do CPA.

80. Do mesmo modo, ao prever o pagamento antecipado, a seu cargo, de uma obrigação que só se constituiria daí a 25 anos e sem exigir quaisquer garantias ao privado, o Município procedeu de uma forma que, materialmente, consubstancia a concessão de um financiamento à contraparte, sendo que se encontrava vedado o

empréstimo de municípios a entidades públicas ou privadas, nos termos do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI.

81. Igualmente não foi respeitado o princípio da equidade intergeracional, previsto na alínea f) do n.º 1 do artigo 3.º do RFALEI, atenta a falta de um estudo ou parecer que, de forma fundamentada e detalhada, permitisse conhecer o impacto financeiro do negócio e respetiva despesa ocasionada por um contrato com a vigência inicial de 25 anos.

82. Como se constatou, a celebração do contrato promessa não foi antecedida de qualquer procedimento pré-adjudicatório.

83. A ausência de procedimento com vista à formação do contrato e à seleção do cocontratante traduz-se no incumprimento de diversas normas e princípios jurídicos que conduz à invalidade do negócio jurídico, desde logo, nos termos do artigo 7.º do RJPIP, o MC encontrava-se obrigado a salvaguardar o princípio da concorrência, nomeadamente através da realização de uma consulta ao mercado, conforme dispõem os artigos 34.º e 35.º do mesmo diploma, aplicáveis por analogia<sup>121</sup>, o que não se verificou.

84. Do mesmo modo, é de realçar que os contratos legalmente excluídos do âmbito da aplicação do CCP, como seria o caso dos contratos de arrendamento - Cfr. alínea c), n.º 2 do artigo 4.º do CCP -, ou mesmo de locação financeira, estão sujeitos aos princípios gerais aplicáveis em matéria de contratação pública.

85. Termos em que se conclui que os responsáveis do MC, ao aprovarem a celebração do contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais, tal como o qualificaram, não observaram os princípios da prossecução do interesse público, da concorrência, da imparcialidade, da transparência e da publicidade.

86. Por sua vez, através da análise do clausulado contratual, torna-se possível constatar que o contrato era desequilibrado em desfavor do MC, sendo patente um desequilíbrio nas obrigações assumidas em desfavor do Município, inexistindo partilha de risco na configuração do negócio jurídico. pois nos aspetos deixados pelo CC à liberdade e autonomia das partes nos contratos de arrendamento, as obrigações cometidas ao Município assumiam maior exigência → Pagar a uma renda mensal de 25 000,00 €, sujeita a atualização anual de acordo com o coeficiente de atualização anual publicado pelo Instituto Nacional de Estatística (cláusula 3.ª, n.ºs 1 e 3);

→ Pagar antecipadamente, no prazo de 150 dias após outorga do contrato promessa, o valor de 300 000,00 € (acrescido do IVA), correspondente às rendas do 25.º ano do arrendamento (cláusula 3.ª, n.º 4), sem exigência de caução ou de quaisquer garantias;

→ Realizar todos os trabalhos e/ou obras de conservação, manutenção e reparação cuja necessidade ocorra durante a vigência do contrato, incluindo o edifício e zonas exteriores (cláusulas 5.ª e 10.ª).

87. Relativamente às formas de cessação do contrato, as partes convencionaram que se aplicavam as que se encontram previstas no CC (acordo entre as partes ou revogação por acordo, denúncia, resolução e oposição à renovação), tendo, no entanto, estabelecido especificamente quanto à denúncia que esta não podia ocorrer, por qualquer das partes outorgantes, antes de decorridos 25 anos após celebração do contrato (cláusulas 6.ª a 9.ª).

88. Também na formulação da cláusula de opção de compra havia um desequilíbrio em desfavor do Município, decorrente, designadamente, do prazo estabelecido e do facto de o contrato não poder ser denunciado durante o mesmo (cláusulas 2.ª, n.º 2, 9.ª e 11.ª, n.º 1).

89. A construção do CET, em regime de empreitada, a intervenção do MC na escolha dos terrenos onde se previa a implantação e a localização do imóvel, bem como o controlo efetivo sobre o respetivo processo de tramitação administrativa e

licenciamento da obra, constituem elementos caracterizadores de um contrato de empreitada de obras públicas, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 343.º do CCP. Considerando que o negócio jurídico celebrado se destinava à construção de um bem imóvel sob a direção e fiscalização do próprio Município, comportando prestações típicas de um contrato de empreitada de obras públicas, era-lhe aplicável, tanto na fase de formação até à celebração, como na fase de execução contrato, o regime jurídico da contratação pública (Partes II e III do CCP).

90. A formação do contrato caracterizou-se pela ausência de procedimento em desrespeito, no que respeita à empreitada de obras públicas incluída no negócio jurídico, do disposto no artigo 16.º do CCP. Acresce que, na medida em que incluía prestações típicas de um contrato de empreitada de obras públicas com um valor que seria certamente superior a 750 000,00 €, o contrato promessa estava sujeito a fiscalização prévia do TdC, atento o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.

91. O negócio jurídico prometido contém alguns elementos que o aproximam, em muito, de um contrato de locação financeira (imobiliária), nomeadamente o modo de cálculo da renda mensal, a opção de compra conferida ao Município, a impossibilidade de este denunciar o contrato durante os primeiros 25 anos e a responsabilidade pela conservação e manutenção do CET, compreendendo, inclusivamente, de algum modo, a assunção do risco de perda do imóvel) - Veja-se nesse sentido o Ac. n.º 11/2011, de 15.03.2011 - 1.ªS/SS, no qual se refere que a "(...)Locação financeira é o contrato pelo qual uma das partes se obriga, mediante retribuição, a ceder à outra o gozo temporário de uma coisa, móvel ou imóvel, adquirida ou construída por indicação desta, e que o locatário poderá comprar, decorrido o período acordado, por um preço nele determinado ou determinável mediante simples aplicação dos critérios nele fixados (cfr. art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 149/95, de 24 de Junho)".

92. Ao prever o pagamento antecipado, a seu cargo, de uma obrigação que só se constituiria daí a 25 anos, o Município, através de uma promessa contratual, acabou por conceder um crédito, um financiamento, à sua contraparte, o que de resto lhe está vedado, nos termos do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI.

93. Em função dos valores evidenciados nos anos de 2020 a 2022, quanto à capacidade financeira do MC, era previsível que, se tivesse sido observado o n.º 2 do artigo 52.º do RFALEI, no sentido de incluir os encargos decorrentes do contrato prometido (enquanto contrato de financiamento) no cálculo da dívida total do Município, o limite legal de endividamento desta autarquia teria sido ultrapassado (cfr. anexo III ao relatório). Neste particular é de realçar a circunstância de o contrato ter sido celebrado em 12.10.2020, envolver encargos plurianuais e ter produzido efeitos financeiros (pagamento antecipado de rendas, no montante de 300 000,00 €, acrescido de IVA, no valor de 69 000,00 €), em 15.06.2021, sendo que, nos termos previstos na alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º do RFALEI, a margem de endividamento de que o Município dispunha devia ser aferida à data em que foi celebrado o contrato bem como à data de início de produção de efeitos.

94. Ao qualificar o contrato prometido como um contrato de arrendamento (para fins não habitacionais), mas inserindo no clausulado contratual, em simultâneo, prestações típicas de outros contratos que, de facto e reconhecidamente, queria celebrar, o MC terá incorrido numa situação de negócio simulado. Com efeito, sob a aparência de um contrato de arrendamento (negócio simulado), o MC quis celebrar uma locação financeira ou, noutra perspetiva, um contrato de empreitada de obras públicas associado a um financiamento (negócios dissimulados).

[...]

96. Como se referiu nos pontos anteriores este contrato e respetiva despesa enfermam de diversas ilegalidades, as quais se refletiram na autorização e efetivação deste pagamento. Bem como, como também se mencionou, este pagamento adiantado das rendas do 25.º ano do contrato, não só excedeu o número de rendas mensais cujo adiantamento é permitido pelo n.º 1 do artigo 1076.º do CC (de apenas 2 meses) (onerando por essa via o orçamento da autarquia), como foi efetuado sem a prestação de qualquer garantia por parte do cocontratante que assegurasse o reembolso do montante adiantado em caso de eventual incumprimento do referido contrato.

97. Com as vicissitudes surgidas quanto à impossibilidade de execução do contrato promessa em apreço, e atento o incumprimento do mesmo pela GE, SA, o contrato foi resolvido pelo MC, mas o referido montante adiantado e pago não foi devolvido pela GE, SA, constituindo, assim, um dispêndio de dinheiro público sem qualquer contrapartida.

98. Sendo o contrato violador das indicadas normas legais imperativas, não existiria qualquer fundamento para se realizar o pagamento, sempre indevido, constituindo um pagamento ilegal e indevido para o erário público, bem como tendo-se aceitado a possibilidade da sua resolução, também o mesmo pagamento de 369 000,00 €, fica definitivamente sem contrapartida, constituindo, assim, um efetivo dano para o erário público.

99. Os indiciados responsáveis não atuaram, assim, como administradores prudentes e avisados de dinheiros e ativos públicos, uma vez que os encargos financeiros assumidos pelo MC por força da celebração do contrato promessa sub júdice, causaram dano para o erário público municipal.»

38 O Demandado D1 entende que não existiu nenhuma ilegalidade na formação do contrato criticando as interpretações jurídicas que sustentam os pedidos do Demandante de condenação em reposição do valor de 369 000,00 € acrescidos de juros de mora e em quatro multas de 25 UC, em especial, com os seguintes argumentos:

«15. Ora, verifica-se que o MP concretiza, neste particular tema que agora abordamos, três normas que teriam sido violadas - art.ºs 7º, 34º e 35º do RJPIP.

[...]

17. Comece-se por afirmar que, no caso dos autos, não existe nenhum imóvel da autarquia local.

18. Com efeito, tal como decorre da descrição efetuada na pronúncia do MP, o equipamento em questão seria construído em terrenos que não pertenciam ao Município de Caminha.

19. Dito isto, refira-se desde já que os normativos em questão são inaplicáveis ao caso dos autos.

[...]

32. Por seu turno, também não corresponde à realidade que a decisão de contratar não tenha sido precedida da necessária avaliação de sustentabilidade financeira do Município de Caminha.

33. Com efeito, foi elaborado um estudo de avaliação “Custo vs. Benefício do CET-Centro de Exposições Transfronteiriço”, no qual se teve em consideração o impacto decorrente da construção do CET e as obrigações financeiras assumidas pelo Município de Caminha. [...]

36. Refira-se, em termos de comparação, que o Município de Caminha detém uma parceria público-privada, que exige o pagamento anual de 900 mil euros (piscinas de Vila Praia de Âncora). [...]

41. Por outro lado, no que tange à indicação dos normativos que sustentam a obrigatoriedade de efetivação dos aludidos estudos, constata-se que o Ministério pública invoca os seguintes:

42. O artº 3º nº 2 f) do RFALEI.

43. Nenhum outro normativo é invocado.

44. Ora, a citada norma refere apenas que a atividade financeira das autarquias locais se desenvolve com respeito por uma série de princípios entre os quais o da citada alínea f): Princípio da equidade intergeracional.

45. Nada se diz na norma quanto à obrigatoriedade de elaboração de estudos em casos como o dos autos.

46. É por isso, abusivo retirar de tal normativo um dever de *facere* por parte, no caso do Município de Caminha.

47. Invocam-se ainda os princípios da concorrência, da imparcialidade, da transparência e da publicidade, os quais resultam do disposto no artº 1º-A do CCP.

48. Ora, apesar de o mencionado ser inaplicável ao caso dos autos (pois que, como admite o Ministério Público, tal decorre expressamente do artº 4º nº 2 c) do mesmo diploma) a verdade é que os mesmos foram escrupulosamente cumpridos pelo Respondente.

[...]

59. Refere o Ministério Público que o Contestante e demais partes do processo não poderiam ter contratado com a GE S.A. com base em meras convicções ou mesmo suposições, mandando a prudência que se averiguasse a fidedignidade da informação/documentação sobre a capacidade financeira da sociedade.

60. Teriam, assim, violado o disposto nos artºs 4º e 5º do CPA.

61. Ora, os princípios mencionados em tais normativos legais não foram violados pelo aqui contestante.

[...]

71. [Porque] Em suma, nada fazia crer, ou sequer suspeitar que a entidade com quem o Município ia contratar não fosse digna de confiança.

[...]

73. Invoca o Ministério Público um desequilíbrio contratual, em desfavor do Município de Caminha, entre as obrigações das partes.

74. Ora, antes de mais considerandos, importa referir que a análise acerca da existência de desequilíbrios contratuais deve ser feita como um todo e não, como parece querer fazer o Ministério Público, cláusula a cláusula.

75. Isto é assim pois que, analisando um contrato que nasce na sequência de uma negociação entre as partes, é natural que haja cláusulas que, isoladamente, possam, numa análise apriorística, beneficiar em maior medida os interesses de uma das partes, mas das quais, inseridas num contexto global, não se possa tirar quaisquer consequências, designadamente de maior ou menor desequilíbrio contratual.

76. Da análise do requerimento do Ministério Público podemos concluir com segurança que não se menciona o seguinte:

77. A obrigação, da parte do promitente senhorio, de proceder à conceção, construção e equipamento a suas expensas do Centro de Exposições Transfronteiriço.

78. Estamos a falar de uma obrigação pesadíssima por parte do promitente senhorio que não foi tida em linha de conta pelo Ministério Público na hora de analisar o desequilíbrio das prestações contratuais.

79. Por outro lado, também não coube na análise do Ministério Público que o promitente senhorio teria apenas 500 dias após a emissão da licença de construção para proceder à conclusão de semelhante equipamento.

80. Assim como não consta da análise efetuada que no exercício da opção de compra por parte do Município de Caminha, a avaliação não poderia, em nenhuma circunstância, ser superior a € 100.000,00.

81. Todas estas circunstâncias, que se entende beneficiarem o Município de Caminha enquanto parte contratante, teriam sempre que ser tidas em conta na hora de uma ponderação acerca de um putativo desequilíbrio contratual.

82. Com efeito, quando se analisa: o pagamento antecipado do valor equivalente ao 25º ano de renda; a realização dos trabalhos/obras de conservação, manutenção e reparação cuja necessidade ocorra durante a vigência do contrato; ou a impossibilidade de denúncia prévia ao *terminus* do mesmo, não nos podemos esquecer que estamos a falar de um contrato que seria precedido da aquisição de terrenos por parte do promitente senhorio.

[...]

96. Refere o Ministério Público que, ao prever o pagamento antecipado, a seu cargo, de uma obrigação que só se constituiria num prazo de 25 anos, o Município de Caminha procedeu de uma forma que consubstancia a concessão de financiamento à contraparte.

97. Sucede, porém, que, como resulta dos factos convocados, o pagamento de tal quantia não se traduziu no concessão de nenhum empréstimo, porquanto:

i) O pagamento de tal montante era equivalente à renda do 25.º ano, por força da celebração do contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais;

ii) Tal montante, no caso de ter sido escrupulosamente cumprido o contrato promessa, nunca seria devolvido ao Município de Caminha por parte da sociedade GE, S.A..

98. Destarte, apodófito se torna que, no presente caso, não existiu a violação do disposto no artigo 49º, nº 7 do RFALEI, que apenas veda ao município a concessão de empréstimos a entidades públicas ou privadas.

[...]

103. Assim, importa desde já referir ser evidente não estarmos perante um contrato de locação financeira.

104. Não o estamos desde logo porque não foi por indicação do Município de Caminha que a GE, S.A. iria adquirir os terrenos e posteriormente construir o Centro de Exposições Transfronteiriço.

105. Por outro lado, o negócio jurídico celebrado pelo Município de Caminha não foi celebrado perante uma instituição de crédito ou uma sociedade de locação financeira.

106. Não devemos, por isso, confundir um contrato de arrendamento com opção de compra de um contrato de locação financeira, erro em que parece estar a laborar o Ministério Público.

[...]

117. [...] uma vez que estamos efetivamente perante um contrato promessa de arrendamento, resulta evidente:

118. não se aplicar o regime jurídico da contratação pública (porque expressamente excluído),

119. ou ainda a fiscalização prévia deste Tribunal, uma vez que o artº 46º nº 1 b) da LOPTC lhe era inaplicável,

120. assim como não lhe era aplicável o artº 52º nº 2 do RFALEI, pois que o mesmo apenas se aplica a empréstimos (nos termos definidos no nº 1 do artº 49º do mesmo diploma, o que uma vez mais não é o caso);

121. ou a contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras.

122. De realçar também que, ainda que o contrário se entendesse, cabia então ao Ministério Público fazer a prova da ultrapassagem do limite legal de financiamento o que, a nosso ver, não logrou fazer.

[...]

150. No caso *sub judice*, verifica-se que o Contestante, enquanto Presidente da Câmara Municipal de Caminha, antes de ter autorizado e efetivado o pagamento da quantia de € 300.000,00 + IVA, apurou a legalidade do contrato de promessa de arrendamento junto de dois eminentes juristas no âmbito do Direito Administrativo, os quais atestaram a legalidade do procedimento,

151. Bem como, na sequência da Reunião do Executivo, submeteu a aprovação da Assembleia Municipal a aprovação da minuta do contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais a que se reporta o presente processo.

152. Como é bom de ver, caso a Assembleia Municipal não tivesse aprovado a minuta do aludido contrato, nunca o referido negócio teria sido realizado.

153. E foi na sequência da aprovação, por parte daquele órgão, que o Pronunciante autorizou e efetuou o pagamento do montante de € 300.000,00 + IVA,

154. Porque, como é sabido e não poderá ser ignorado, o mesmo encontrava-se, enquanto Presidente daquela edilidade, obrigado a executar as deliberações da Assembleia Municipal, conforme dispõe a alínea c) do n.º 1 do artigo 35.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

155. A par disso, e ainda que se considere que, neste caso, sempre seria aplicável o disposto no artigo 49.º do RFAEL, certo é que o Pronunciante, enquanto titular do órgão executivo, auscultou aqueles que, no presente caso e para efeitos do artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC, são consideradas “estações competentes”, ou seja, a Câmara e a Assembleia Municipal.

156. E, no que a este particular respeita, estranha-se que a responsabilidade financeira reintegratória, seja somente imputada ao aqui Pronunciante e não a todos os membros da Câmara e Assembleia Municipal que votaram a favor da aprovação da minuta do contrato-promessa de arrendamento, uma vez que tiveram um papel fulcral no procedimento de autorização e pagamento do montante de € 300.000,00.

157. Destarte, por mera cautela e dever de patrocínio, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 280.º da Constituição da República Portuguesa, sempre se refira que se for entendido que o ora Pronunciante, não obstante todos os procedimentos adotados e o modo que foram realizados, é exclusivamente responsável pela reposição integral da quantia de € 369.000,00, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 dos artigos 61.º da LOPTC,

158. Tal decorrerá de uma interpretação manifestamente desconforme e inconstitucional do disposto no referido artigo, pois sempre será violadora dos princípios da igualdade e proporcionalidade, previstos nos artigos 13.º e 266.º, ambos da Lei Fundamental.

159. Aqui chegados é apodítico concluir que o Contestante só autorizou o pagamento do montante de € 300.000,00, o qual correspondia ao 25.º ano de renda, depois de ouvidas as “estações competentes” e conhecidas as suas decisões.

160. Deste modo, não se poderá considerar que tenha existido qualquer ato e/ou omissão suscetível de alicerçar a responsabilidade financeira reintegratória imputada ao Contestante.

[...]

179. A qualificação do contrato *sub judice*, como contrato de promessa de arrendamento para fins não habitacionais decorreu das conclusões constantes no parecer jurídico elaborado pelo Dr. BB.

[...]

184. E não se diga que o Contestante podia (ou devia) ter confirmado as conclusões que eram apresentadas no parecer jurídico elaborado pelo Professor Doutor BB junto dos serviços técnicos do Município de Caminha.

185. Na verdade, como é bom dever, as qualificações profissionais e académicas do Professor Doutor BB e do Dr. CC criaram a legítima expectativa no Pronunciante - e em todo o executivo municipal - que o modelo jurídico apresentado para a construção do CET - nos termos em que foi realizado - não padecia de qualquer ilegalidade e estava conforme as normas legais aplicáveis,

186. Afigurando-se, como tal, nesta situação em concreto, a consulta dos serviços técnicos jurídicos do Município de Caminha desprovida de qualquer utilidade, pois estávamos perante os melhores jurisconsultos nacionais naquela matéria.

[...]

189. O convencimento do Contestante de que estava a atuar de acordo com a lei, remete-nos para o disposto no artigo 17.º do Código Penal.

[...]

196. Assim, não obstante a qualidade do Contestante (Presidente da Câmara Municipal de Caminha) as circunstâncias que rodearam a prática dos alegados atos ilegais são de molde a considerar o alegado erro sobre a ilicitude não censurável, o que sempre implicaria a sua absolvição das infrações financeiras sancionatórias que lhe foi imputada, por se verificar uma causa de exclusão da culpa.

[...]

206. Pelo exposto, concluindo-se pela prática de algumas das infrações previstas nos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º da LOPTC por parte do ora sobre a mesma, o que só por mera hipótese se concede,

207. deverá concluir-se que as mesmas foram praticadas a título negligente, e, consequentemente, considerar a relevação ou redução da responsabilidade, o que desde já se requer, com todas as devidas e legais consequências daí decorrentes.

[...]

214. Por tal motivo, a entender-se pela responsabilidade financeira reintegratória - o que, reitera-se, de forma alguma se concede - nunca poderá o Contestante ser condenado na restituição *in totum* do montante de € 369.000,00, acrescido de juros de mora, sob pena de ocorrer um enriquecimento sem causa, por parte do Município, uma vez que seria duplamente ressarcido.

215. A tudo acresce que o montante pago a título de IVA foi recuperado pelo Município de Caminha, pelo que igualmente não pode considerar-se integrar qualquer dano naquele infligido.

[...]

225. Sucede, porém, que, como resulta dos factos convocados, o pagamento de tal quantia não se traduziu no concessão de nenhum empréstimo, porquanto:

i) O pagamento de tal montante era equivalente à renda do 25.º ano, por força da celebração do contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais;

ii) Tal montante, no caso de ter sido escrupulosamente cumprido o contrato promessa, nunca seria devolvido ao Município de Caminha por parte da sociedade GE, S.A..

226. Destarte, no presente caso, não existiu a violação do disposto no artigo 49.º, n.º 7 do RFALEI.

227. Por seu turno, a alegada violação do disposto no artigo 1076.º do Código Civil - a qual, à data dos factos, impunha que o pagamento de adiantamento de rendas não poderia ser superior a três meses - não é suscetível de preencher o elemento objetivo do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) do LOPTC,

228. Porquanto, tal normativo, não se reporta à elaboração e execução dos orçamentos, bem como à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos.

229. Quanto à alegada violação do disposto nos artigos 4.º e 5.º do CPA, e do disposto no artigo 3.º, n.º 1, alínea f) do RFALEI, conforme anteriormente referido, antes da outorga do contrato-promessa, foram realizados estudos de impacto financeiro, tendo sido atestada a sustentabilidade daquele negócio jurídico no orçamento municipal.

230. Sem prejuízo do disposto, recorde-se que no requerimento do Ministério Público não é de forma alguma referido a razão pela qual se entende que o Contestante praticou as aludidas infrações financeiras atendendo ao disposto no 61.º, n.º 2 da LOPTC, aplicável *ex vi* do disposto no artigo 67.º, n.º 3 do mesmo diploma legal.

231. Assim, os juízos de censura dirigidos ao Contestante não têm sustento legal à luz do respetivo regime jurídico estabelecido nos artigos 57.º a 70.º da LOPTC.

232. É ainda indiciada a prática das infrações financeiras previstas nas alíneas h) e l) do n.º 1 artigo 65.º da LOPTC, isto é, a execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos e a violação de normas de contratação pública.

233. Ora, como anteriormente melhor densificado, é entendimento do Contestante que o contrato *sub judice* assume como um contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais, razão pela qual, não se encontrava sujeito a visto prévio do TdC, bem como, sujeito às regras do CCP.

[...]

242. Caso se venha a considerar que não existiu erro sobre a ilicitude não censurável, deverá concluir-se que as infrações teriam sido praticadas a título de negligência.

[...] 245. E por tal motivo, sempre se deveria considerar a aplicação do disposto no artigo 65.º, n.ºs 7 a 9 do LOPTC.»

39 Como se referiu acima, no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito o Tribunal não está vinculado às alegações das partes (artigo 5.º, n.º 3, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC) regra que se articula com uma outra particularmente relevante no caso *sub judice*: a qualificação jurídica dos negócios jurídicos pelas partes não vincula o intérprete [artigo 236.º do Código Civil (CC)].

40 Existem alguns pontos de partida na qualificação do instrumento outorgado em 10.10.2020 pelo Demandado D1 em representação do MC e por DD em representação da GE, SA:

40.1 Constitui um contrato, na medida em que compreende um acordo de vontades visando a produção de determinados efeitos jurídicos.

40.2 É um contrato da Administração Pública (AP) celebrado por autarquia local e previsto no artigo 200.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

40.3 Integra o conceito pragmático-funcional de contrato público extraível do artigo 1.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos (CCP), reportado ao elemento subjetivo de entidades adjudicantes, que, além de todas as entidades da AP<sup>1</sup>, abrange, ainda, organismos de

---

<sup>1</sup> Como as autarquias locais, indicadas no artigo 2.º, n.º 1, alínea c), do CCP.

direito público que não integram a AP (o que, como veremos, não implica que lhe seja aplicável o CCP).

- 41 Em termos de regras sobre a formação do contrato, em abstrato, o contrato outorgado está necessariamente submetido ao CPA enquanto regime procedimental de direito público que abrange todos os contratos da AP, mesmo aqueles que ao nível substantivo estão *submetidos a um regime de direito privado*, atento, nomeadamente, o disposto nos artigos 200.º, n.º 1, 201.º, n.ºs 1 e 2, e 202.º, n.º 2, do CPA (a última das indicadas normas prescreve que *no âmbito dos contratos sujeitos a um regime de direito privado são aplicáveis aos órgãos da Administração Pública as disposições do presente Código que concretizam preceitos constitucionais e os princípios gerais da atividade administrativa*).
- 42 O princípio da legalidade do procedimento de formação dos contratos da AP (artigos 3.º, 201.º, n.º 3 e 202.º, n.º 2, do CPA), bem como os princípios da publicidade e da concorrência enquanto corolários dos princípios da igualdade, imparcialidade e transparência abrangem a escolha do cocontratante em contratos da AP, inclusive em contratos excluídos da aplicação do CCP quando os mesmos sejam relativos à aquisição de bens e/ou prestações de serviços suscetíveis de concorrência, i.e., em que exista mais do que um interessado eventual, atento o disposto nos artigos 4.º, 6.º, 9.º e 201.º, n.ºs 1 e 2, do CPA.
- 43 No caso *sub judice*, o acordo designado pelas partes como contrato prometido de arrendamento compreende *várias prestações* do cocontratante *que, de acordo com o artigo 201.º, n.º 1, do CPA, estavam, ou eram suscetíveis de estar, submetidas à concorrência de mercado*, passando a indicar-se algumas dessas obrigações de acordo com a terminologia empregue no clausulado:
- 43.1 *Construir um edifício suscetível de albergar Centro de Exposições Transfronteiriço bem como os respetivos arranjos exteriores e equipar o edifício para aquela função;*
- 43.2 *Dar de arrendamento para fins não habitacionais prédio urbano que venha a ser construído;*
- 43.3 *Adquirir conjunto de prédios visando que aí venha a ser construído um edifício e os respetivos espaços exteriores;*
- 43.4 *Proceder à conceção, construção e equipamento de um edifício;*
- 43.5 *Apresentar junto dos serviços competentes de uma autarquia local o projeto de arquitetura de um edifício nos termos do regime jurídico da urbanização e da edificação;*
- 43.6 *Requerer a emissão de autorização de utilização de edifício nos termos do regime jurídico da urbanização e da edificação.*

- 44 A existência de várias prestações *suscetíveis de serem submetidas à concorrência de mercado* implica que à formação do contrato, por força da prescrição do artigo 201.º, n.º 2, do CPA, fossem *especialmente aplicáveis os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência*, independentemente do que possa estar estabelecido em normas aplicáveis do CCP ou de lei própria.
- 45 Devem ainda os órgãos da AP orientar todos os procedimentos de contratação como o objeto de análise no respeito dos princípios da prossecução do interesse público, igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa-fé consagrados nos artigos 4.º e 6.º a 10.º do CPA.
- 46 Duas conclusões intercalares podem ser estabelecidas para a subsequente análise do procedimento pré-contratual:
- 46.1 O instrumento outorgado em 10.10.2020 é um contrato da AP com *várias prestações* do cocontratante *que estavam, ou eram suscetíveis de estar, submetidas à concorrência de mercado*;
- 46.2 Consequentemente, na escolha do cocontratante a entidade pública e respetivos agentes tinham a obrigação legal de obedecer aos *princípios da transparência, da igualdade e da concorrência*.
- 47 Ao nível do procedimento administrativo pré-contratual, para além dos princípios comuns a todos os contratos da AP, devem, ainda, ser aplicadas as normas procedimentais estabelecidas no CCP ou em lei especial aplicáveis ao concreto contrato.
- 48 O Demandante D1 defende que o procedimento pré-contratual do contrato outorgado em 10.10.2020 estava sujeito, além do CPA, ao CCP e ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto.
- 49 O RJPIP «estabelece», nos termos do respetivo artigo 1.º, alínea *a)*, «as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais», mas, de acordo com a alínea *b)* do mesmo preceito, o RJPIP regula a «gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos».
- 50 A clara destrição estabelecida nas duas alíneas do artigo 1.º do RJPIP revela a opção legislativa de não regular nesse diploma a gestão dos bens imóveis do domínio privado das autarquias locais, pelo que, a formação do contrato outorgado entre o MC e a GE, SA não está submetido

às normas estabelecidas no referido regime geral e, designadamente, não lhe são aplicáveis as normas dos artigos 7.º, 34.º e 35.º do RJPIP.

- 51 Subsequentemente, em termos de enquadramento do regime jurídico de formação do contrato importa apreciar a aplicabilidade do CCP.
- 52 O instrumento outorgado em 10.10.2020 pelo MC e a GE, SA integra o conceito pragmático-funcional de contrato público extraível do artigo 1.º, n.º 2, do CCP.
- 53 No plano substantivo, as partes qualificaram-no como promessa de arrendamento não habitacional, i.e., um contrato típico nominado que seria excluído da aplicação do regime instituído no CCP por força do disposto no artigo 4.º, n.º 2, alínea c), do CCP e no artigo 410.º, n.º 1, do CC.
- 54 O contrato já estaria sujeito aos procedimentos regulados no CCP se fosse qualificado pelo intérprete (independentemente da designação das outorgantes) como:
- 54.1 Locação financeira, contrato típico nominado sujeito ao CCP; ou
- 54.2 Contrato público inominado misto constituído por prestações típicas pertencentes a um ou mais contratos típicos abrangidos pelo CCP como a locação financeira ou a empreitada de conceção / construção, ao qual, ainda que se considerasse que o contrato compreendia prestações típicas do arrendamento ou da aquisição de imóveis, se imporia a aplicação do CCP por força do disposto no artigo 32.º, n.º 4, do CCP, relevando para o efeito o valor total do contrato (superior a 7 500 000,00 €); ou mesmo
- 54.3 Contrato promessa de arrendamento que além de prestações típicas dessa categoria nominada compreendesse também «serviços relativos à aquisição ou à locação, independentemente da respetiva modalidade financeira, de quaisquer bens imóveis, ou a direitos sobre esses bens», sujeito ao CCP por força do disposto no artigo 27.º, n.º 1, alínea c), do CCP.
- 55 Tendo presentes as principais cláusulas do contrato (cf. § 5.37), a primeira questão que carece de ser apreciada é se tem suporte substantivo a qualificação atribuída pelos outorgantes como contrato nominado típico de promessa de arrendamento não habitacional ao qual, conseqüentemente, não se aplicaria o CCP.
- 56 As principais obrigações assumidas pelo cocontratante foram as que se passam a enunciar de acordo com a respetiva sequência diacrónica:

- 56.1 *Adquirir* um conjunto de prédios rústicos em localização especificada no contrato visando que aí venha a ser construído um edifício suscetível de albergar Centro de Exposições Transfronteiriço (CET) e os respetivos espaços exteriores (no prazo perentório de 190 dias);
- 56.2 Elaborar o projeto de execução (conceção) do projeto do CET para a autarquia e apresentar projeto de arquitetura visando que o edifício fosse suscetível de albergar CET para ser utilizado pela autarquia nos terrenos adquiridos para o efeito (no prazo perentório de 90 dias contado desde a aquisição dos terrenos);
- 56.3 Construção e equipamento de edifício para albergar CET do MC bem como os respetivos arranjos exteriores (no prazo perentório de 500 dias contado desde a licença de construção ou da apresentação da comunicação prévia);
- 56.4 Requerer a emissão de autorização de utilização de edifício nos termos do regime jurídico da urbanização e da edificação (no prazo perentório de 8 dias contado desde o fim das obras de construção);
- 56.5 Proporcionar ao MC o gozo do prédio para fins não habitacionais durante o prazo de 25 anos mediante uma renda mensal de 25 000,00 € desde a emissão da licença de utilização (não podendo nenhuma das partes denunciar o contrato antes do termo do prazo de 25 anos);
- 56.6 Findos os 25 anos transmitir a propriedade do imóvel ao locatário por valor que não pode ir além de 100 000,00 € (i.e., o valor de aquisição tem de ser em montante obrigatoriamente inferior a 1,33 % do total das rendas pagas).
- 57 As principais obrigações assumidas pela entidade pública foram as que se passam a enunciar de acordo com a respetiva sequência diacrónica:
- 57.1 Pagar ao locador 300 000,00 € no prazo de 150 dias da assinatura do contrato;
- 57.2 Depois de construído o CET e emitida a licença de utilização, pagar mensalmente 25 000,00 € (atualizada anualmente de acordo com o coeficiente de atualização apurado pelo INE desde a emissão da licença de utilização do CET) ao locador durante 25 anos;
- 57.3 Assegurar todos os trabalhos e obras de conservação, manutenção e reparação necessários no imóvel durante o prazo de 25 anos iniciado com a emissão da licença de utilização;

- 57.4 Querendo ficar com a propriedade do imóvel no fim dos 25 anos, pagar um valor residual que nunca poderá exceder 100 000,00 €.
- 58 Atento o disposto nos artigos 1022.º e 1023.º do CC, o arrendamento caracteriza-se por ser *o contrato pelo qual uma das partes se obriga a proporcionar à outra o gozo temporário de uma coisa imóvel mediante retribuição*, i. e., uma locação de bens imóveis.
- 59 Nesta fase da análise uma conclusão se afigura inequívoca, o instrumento outorgado em 12.10.2020 compreende obrigações essenciais para as duas partes outorgantes insuscetíveis de enquadramento na figura do contrato-promessa de arrendamento.
- 60 Relativamente ao cocontratante:
- 60.1 Aquisição de terrenos e a conceção e construção de um edifício para albergar CET assumindo a *materialização do interesse público* da autarquia local;
- 60.2 Pagas as 300 prestações estabelecidas no contrato e findo o período de gozo ao longo de 25 anos transmissão da propriedade do imóvel por valor residual inferior a 1,33 % do total das rendas pagas (o que exclui a suscetibilidade de enquadramento como arrendamento com opção de compra já que o teto do valor estipulado revela que a aquisição foi suportada em parte das anteriores 300 prestações).
- 61 No que concerne à entidade pública:
- 61.1 Pagamento antecipado de um valor sem IVA de 300 000,00 € (correspondente a 12x25 000) em momento anterior ao termo final do prazo para o cocontratante adquirir os terrenos para construção do imóvel e antes do termo final do prazo para conceção e construção do imóvel que viria a albergar o CET;
- 61.2 Responsabilidade por todos os trabalhos e obras de conservação, manutenção e reparação necessários no imóvel durante o prazo de 25 anos.
- 62 Acrescente-se que os pagamentos fracionados do locador integram a amortização quase integral da operação de financiamento (em mais de 98,5%), o que revela não se reportarem a mera contrapartida pelo gozo periódico do bem, daí que depois de realizado o último saqueles pagamentos fracionados a aquisição definitiva e transferência de propriedade do bem para o locatário dependa apenas do pagamento de um valor residual.
- 63 As características nucleares do contrato de locação financeira de bem imóvel constantes dos artigos 1.º e 2.º, n.º 1, do Regime Jurídico da Locação Financeira (RJLF) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 149/95, de 25 de junho, são as seguintes:

- 63.1 É o contrato pelo qual uma das partes se obriga, mediante retribuição, a ceder à outra o gozo temporário de uma coisa imóvel;
- 63.2 A coisa imóvel é adquirida ou construída por indicação do locatário;
- 63.3 O locatário poderá comprar, decorrido o período acordado, por um preço nele determinado ou determinável mediante simples aplicação dos critérios nele fixados.
- 63.4 A locação financeira tem como objeto quaisquer bens suscetíveis de serem dados em locação.
- 64 Ponderando os fatores relevantes enunciados:
- 64.1 O arrendamento e a locação financeira de imóveis têm elementos em comum que se verificam no caso *sub judice* (locador tem a obrigação de ceder o gozo de uma coisa imóvel ao locatário e esse gozo é temporário e retribuído); e
- 64.2 A locação financeira apresenta elementos adicionais que também se verificam no caso concreto (o objeto do contrato é adquirido e construído por indicação do locatário, o locatário pode adquirir a coisa decorrido o prazo acordado e o preço deve ser determinado no contrato ou determinável mediante simples aplicação dos critérios nele fixados).
- 65 O Demandado D1, além de ter defendido o enquadramento como contrato-promessa de arrendamento (o que, como já vimos, deve ser rejeitado), pronuncia-se contra a possibilidade de enquadramento como locação financeira com base fundamentalmente em dois argumentos: (1) «não foi por indicação do Município de Caminha que a GE, S.A. iria adquirir os terrenos e posteriormente construir o Centro de Exposições Transfronteiriço»; (2) «o negócio jurídico celebrado pelo Município de Caminha não foi celebrado perante uma instituição de crédito ou uma sociedade de locação financeira».
- 66 O argumento de que a GE, SA não assumiu a obrigação de aquisição dos terrenos e de construção do CET por indicação do MC é contrariada pelas cláusulas contratuais segundo as quais o cocontratante GE, SA ao levar a cabo as referidas atividades de aquisição de prédios e de conceção e construção do CET *assume a materialização do interesse público* da autarquia local.
- 67 O contrato compreendia, assim, uma obrigação da GE, SA de adquirir e construir de acordo com as indicações definidas no instrumento contratual, i.e., a compra de um conjunto identificado de terrenos e a edificação de um imóvel com características e funcionalidades especificadas no contrato outorgado em 12.10.2020 para servir como CET do MC.

- 68 Contrato que prescreveu obrigações nucleares do locatário previstas nas alíneas do n.º 1 do artigo 9.º do RJLF: a.1) adquirir os terrenos onde deve construir o bem a locar; a.2) construir o bem a locar para os fins de centro de exposições transfronteiriço do MC; b) conceder o gozo do bem pelo período de 25 anos; c) transmitir a propriedade do bem ao locatário por um valor residual em face do montante total das 300 prestações mensais anteriores.
- 69 Sublinhe-se que a obrigação de venda do bem se reporta de forma manifesta a um valor meramente residual, na medida em que para um prédio pelo qual seriam pagas ao longo do período de vigência do contrato rendas em montante superior a 7 500 000,00 € se estabelece que a venda terá como valor máximo 100 000,00 €, i.e., menos de um 1,5 % do valor dos anteriores pagamentos, revelando de forma inequívoca que as prestações fracionadas reportam-se a uma operação de financiamento (por isso a denúncia antecipada é vedada ao locatário).
- 70 Relativamente ao segundo argumento do Demandado D1, impõe-se constar que efetivamente o segundo outorgante no contrato outorgado em 12.10.2020 não é uma instituição de crédito ou uma sociedade de locação financeira, mas daí não resulta a consequência de que o contrato não seja subsumível ao conceito jurídico-normativo de locação financeira.
- 71 A intervenção como locador de locação financeira constitui uma atividade profissional exclusivamente permitida a um elenco limitado de instituições de crédito e sociedades financeiras:
- 71.1 Bancos ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1, alínea *b*), do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro;
- 71.2 Sociedades de locação financeira ao abrigo do artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 72/95, de 15 de abril; e
- 71.3 Instituições financeiras de crédito ao abrigo das disposições conjugadas do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 186/2002, de 21 de agosto, e do artigo 4.º, n.º 1, alínea *b*), do RGICSF.
- 72 Os requisitos do conceito de contrato de locação financeira encontram-se estabelecidos nos artigos 1.º e 2.º, n.º 1, do RJLF, pelo que o facto de uma entidade outorgar contrato violando a reserva legal da atividade de locador financeiro não descaracteriza o contrato típico nominado, antes constitui uma atuação ilícita prevista e punível pelos artigos 8.º, n.º 2, e 211.º, n.º 1, alínea *a*), do RGICSF.
- 73 Consequentemente, verificando-se todos os elementos do contrato de locação financeira, mas não tendo o locador financeiro habilitação legal para intervir nessa qualidade esse vício gera a

nulidade do contrato na medida em que o seu objeto é contrário à lei, nos termos do complexo normativo constituído pelos artigos 280.º e 289.º do CC conjugados com os artigos 4.º, n.º 1, alínea *b*), 6.º, n.º 1, 8.º, n.º 2, e 211.º, n.º 1, alínea *a*), do RGICSF, os artigos 1, 2.º e 9.º do RJLF e o artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 72/95.

- 74 Sem embargo, ainda que se entendesse que os peculiares contornos do contrato obstariam à sua submissão à categoria normativa de contrato típico nominado da locação financeira, o contrato teria de ser qualificado como inominado misto, integrando prestações típicas pertencentes a um ou mais contratos típicos abrangidos pelo CCP como a locação financeira e a empreitada de conceção / construção - importa ter presente que neste ponto não se exige o enquadramento do contrato nas aludidas tipologias *in totum*, apenas a existência de prestações típicas das mesmas e estranhas ao arrendamento, como seja, a *conceção e a execução de uma obra*.
- 75 Pelo que, ainda que se considerasse que o contrato compreendia prestações típicas do arrendamento ou da aquisição de imóveis, a respetiva formação estaria sujeita à aplicação do CCP por força do disposto no artigo 32.º, n.º 4, do CCP -*quando o contrato for composto por prestações típicas pertencentes a um ou mais contratos abrangidos, e a um ou mais contratos não abrangidos, pela parte II [do CCP], aplica-se a todo o contrato o regime correspondente da parte II*.
- 76 Por último, mesmo se por hipótese fosse considerado que o contrato era subsumível à qualificação das partes como contrato promessa de arrendamento sempre estaria a sujeito ao CCP por força do respetivo artigo 27.º, n.º 1, alínea *c*), na medida em que compreende para o cocontratante, além de prestações típicas do arrendamento, outros «serviços relativos à aquisição ou à locação», como a conceção, construção e equipamento do imóvel para a específica função de centro de exposições transfronteiriço *assumindo* o cocontratante a *materialização do interesse público* da autarquia local em um CET.
- 77 Em síntese, o afastamento da qualificação como contrato típico nominado de promessa de arrendamento implica que o contrato público esteja sujeito ao CCP quer o mesmo seja qualificado um contrato típico nominado de locação financeira ou um contrato promessa misto inominado que incluisse prestações típicas da locação financeira e/ou empreitada de obras públicas e da locação ou mesmo um contrato de arrendamento com outros serviços como a conceção, construção e equipamento do imóvel *assumindo* o cocontratante a *materialização do interesse público* da autarquia local em um CET.

- 78 Por outro lado, o valor base a considerar, nomeadamente, para efeitos de exigências procedimentais, era de 7 500 000,00 €, atento o disposto no artigo 47.º, n.º 2, e 32.º, n.º 4, parte final, do CCP.
- 79 Em termos de procedimento de formação do contrato, resulta da factualidade provada que:
- 79.1 O impulso derivou de uma iniciativa da entidade privada através de um contacto direto de DD com o Demandado D1;
- 79.2 No MC não foi elaborado um programa do procedimento, nem caderno de encargos e não houve lugar por parte da entidade pública a qualquer consulta do mercado ou outro procedimento concorrencial que permitisse a intervenção de outros operadores económicos para efeitos de seleção do cocontratante, existindo uma negociação reservada à entidade privada que impulsionou o procedimento por via de uma reunião com o Demandado D1 enquanto Presidente da CMC.
- 79.3 O Demandado D1 enquanto presidente da CMC submeteu a *minuta do contrato* aprovação do executivo da CMC, tendo a proposta sido aprovada por maioria, e apesar de entender que o órgão competente era a Câmara Municipal, também a submeteu à AMC que por maioria votou favoravelmente;
- 79.4 O Demandado D1 assinou o contrato em representação do MC.
- 80 Procedimento de formação que apesar da intervenção dos órgãos autárquicos competentes enferma de várias patologias geradoras da nulidade do contrato.
- 81 O tipo de procedimento legalmente imposto era o concurso público com publicação no *Jornal Oficial da União Europeia* atento o disposto no artigo 19.º, alínea a), do CCP, tipologia exigível quer o contrato fosse qualificado como contrato típico nominado da locação financeira ou contrato inominado misto, integrando prestações típicas pertencentes a locação financeira e/ou a empreitada de conceção / construção ou mesmo contrato de arrendamento com essas outras prestações.
- 82 No caso concreto o grau de informalidade adotado implicou a ausência de um conjunto de atos obrigatórios na fase de preparação do procedimento e na fase de tramitação do procedimento (*v.g.* decisão de contratar, decisão fundamentada de escolha do procedimento, o anúncio, o programa do procedimento, o caderno de encargos, designação júri, publicitação, caderno de encargos) que afetam de forma indelével o contrato, tendo sido violadas, nomeadamente, as normas dos artigos 36.º, n.ºs 1 e 3, 38.º, 40.º, n.ºs 1, al. c), 2 e 3, 41.º, 42.º, n.ºs 1 e 3, 47.º, n.ºs 1 e 3, 48.º, 49.º, n.ºs 1 e 2, do CCP.

- 83 A gravidade das omissões referidas no § precedente tornam despicienda a análise circunstanciada das patologias subsequentes, incluindo, a contratação em ambiente não concorrencial de um operador que até estaria impedido de concorrer por via do disposto no artigo 55.º, n.º 1, al. i), do CCP.
- 84 Informalidade em desrespeito de regras legais imperativas e exclusividade no diálogo com um único operador que integram um procedimento em que também foram violadas as normas dos artigos 3.º, 4.º, 6.º, 9.º, 201.º, n.ºs 1 e 2, e 202.º, n.ºs 1 e 2, do CPA.
- 85 A preterição total do procedimento legalmente exigido é causa de nulidade, nos termos do disposto no artigo 161.º, n.º 2, alínea l), do CPA e no artigo 284.º, n.º 2, do CCP segundo jurisprudência pacífica e constante do TdC (*v.g.* Acórdãos n.º 19/2019 da 1.ª Secção de 25.06.2019, n.º 12/2020 da 3.ª Secção de 19.02.2020, n.º 15/2021 da 1.ª Secção de 22.06.2021, n.º 18/2022 da 1.ª Secção de 03.06.2022, n.º 14/2025 da 1.ª Secção de 22.04.2025).
- 86 O problema da eficácia do contrato envolve uma outra dimensão relativa à respetiva qualificação e sujeição a fiscalização prévia.
- 87 Ainda que fosse um contrato misto com componentes de contrato de arrendamento, dúvidas não existiriam sobre o preenchimento do artigo 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, pois o contrato misto que integra elementos de locação financeira e/ou empreitada de obra pública ainda que não subsumível a essas tipologias é um contrato oneroso enquadrável naquele preceito, não sendo enquadrado em nenhuma das tipologias excecionalmente ressalvadas pelo artigo 47.º, n.º 1, da LOPTC, estando proibida a produção de qualquer efeito antes do visto nos termos do disposto pelo n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC.
- 88 Sendo importante ter presente que também sobre este ponto existe vasta jurisprudência do TdC, incluindo a orientação no sentido de que suscitada a dúvida sobre a sujeição a fiscalização prévia deve a entidade submeter o ato ou contrato ao TdC para este se pronunciar de forma definitiva sobre essa vertente (*v.g.* §§ 14 a 65 do Acórdão n.º 3/2019 da 1.ª Secção de 01.02.2019, §§ 31 a 54 do Acórdão n.º 9/2019 da 1.ª Secção de 28.03.2019, Decisão n.º 10-A/2019, de 8-01-2019, da 1.ª Secção do TdC).

#### **II.4.3.3.2 Julgamento da responsabilidade financeira reintegratória imputada pelo Demandante ao Demandado D1**

- 89 O Demandante enquadra a responsabilidade financeira reintegratória imputada ao Demandado como *pagamento indevido* do montante de 369 000,00 €, estando a infração imputada ao Demandado D1 prevista no artigo 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, da LOPTC.
- 90 O artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC estatui que «nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer».
- 91 Os *pagamentos indevidos* são definidos pelo n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC como «os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade».
- 92 Nos pagamentos indevidos como em todos os outros tipos de infrações reintegratórias é exigível a ocorrência de um dano e a consequência jurídica possível em virtude do preenchimento de todos os pressupostos da responsabilidade individual é a reposição do montante do dano.
- 93 A problemática do alegado *pagamento indevido* reporta-se à juridicidade da despesa pública relativa ao pagamento «a título de adiantamento, do montante de 300 000,00 €, correspondente às rendas, dos últimos doze meses, do 25.º ano de arrendamento» de um imóvel que viria a ser construído em terrenos que viriam a ser adquiridos por uma entidade privada, montante a que acresceram 69 000,00 € liquidados pela entidade privada a título de IVA.
- 94 De acordo com a factualidade provada, o pagamento de 369 000,00 € foi autorizado pelo Demandado D1 em 16.03.2021, tendo em 23.03.2021 sido emitida ordem de pagamento e em 15.06.2021 liquidado pelo MC o referido valor à entidade bancária.
- 95 Começando pela análise dos pressupostos da responsabilidade, o primeiro ponto essencial reporta-se à apreciação como ato *ilegal*/do pagamento autorizado pelo Demandado D1 enquanto ato de afetação de recursos financeiros da autarquia.
- 96 Sendo o contrato qualificado como locação financeira (atentas, nomeadamente as normas dos artigos 236.º do CC e dos 1.º, 2.º e 9.º do RJLF) o mesmo é nulo por força das disposições conjugadas dos artigos 4.º, n.º 1, alínea *b*), 6.º, n.º 1, 8.º, n.º 2, e 211.º, n.º 1, alínea *a*), do RGICSF, artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 72/95 e os artigos 280.º e 289.º do CC e o artigo 202.º, n.º 2, do CPA.
- 97 Como vimos, quer o contrato outorgado fosse qualificado como de locação financeira ou contrato misto inominado, ou mesmo de contrato promessa de arrendamento com prestação

de outros serviços sempre seria nulo por preterição total do procedimento legalmente e colisão frontal com várias normas imperativas sobre o procedimento pré-contratual atento o disposto nos artigos 36.º, n.ºs 1 e 3, 38.º, 40.º, n.ºs 1, al. c), 2 e 3, 41.º, 42.º, n.ºs 1 e 3, 47.º, n.ºs 1 e 3, 48.º, 49.º, n.ºs 1 e 2, e 284.º, n.º 2, do CCP e as normas dos artigos 3.º, 4.º, 6.º, 9.º, 161.º, n.º 2, alínea l), e 201.º, n.ºs 1 e 2, do CPA.

98 Por último, ainda que a formação do contrato não tivesse compreendido a violação das várias normas imperativas acima indicadas e o contrato fosse suscetível de ser qualificado como promessa de arrendamento não habitacional, a prescrição do adiantamento de 12 meses de renda relativos ao vigésimo quinto de vigência do contrato prometido constituiria uma violação de norma imperativa, atento o disposto nos artigos 410.º, n.º 1, e 1076.º, n.º 1, do CC conjugados com o artigo 202.º, n.º 2, do CPA.

99 O pagamento autorizado pelo Demandado D1 também seria inválido e ilegítimo na medida em que reportado a contrato no montante de 7 500 0000,00 € e reportado a contrato sujeito a fiscalização prévia por força das normas do artigo 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC e dos n.ºs 1 e 4 do artigo 45.º da LOPTC.

100 Deve, ainda, ser atendido o princípio da legalidade enquanto conformador da «atividade financeira das autarquias locais» o qual se repercute no sancionamento administrativo das deliberações que aprovem *despesas não permitidas por lei* com nulidade, nos termos do disposto no artigo 59.º, n.º 2, alínea c), do regime jurídico das autarquias locais e entidades intermunicipais (RJALEI) aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e no artigo 4.º, n.º 2, do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALAI) aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, relevando no caso, ainda, a violação da alínea a) do n.º 3 do artigo 52.º (*nenhuma despesa pode ser autorizada sem que o facto gerador da obrigação respeite as normas legais aplicáveis*) da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

101 Por seu turno, o artigo 45.º do RJALEI, com a epígrafe *princípio da especialidade*, estabelece que os «órgãos das autarquias locais só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei».

102 Desta forma, a ilegalidade do ato de pagamento preenche de forma inequívoca os elementos objetivos do tipo infracional em análise.

103 A violação de regras legais determinantes do preenchimento dos elementos objetivo de um tipo de infração reintegratória por uma determinada entidade pública não implica automaticamente a responsabilização de um agente dessa entidade interveniente no procedimento, atendendo a

que 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.

104 As infrações financeiras são no plano dogmático *específicas* porque apenas podem ser cometidas por determinadas pessoas singulares que gerem e utilizam dinheiros públicos ou têm competência para prestar informações a essas pessoas (artigo 61.º, n.ºs 2, 3 e 4, LOPTC e artigo 80.º-A, n.º 2, do RFALEI).

105 No caso concreto, o Demandado atuou no exercício de competência própria de presidente de câmara municipal pelo que é um agente *contável* para efeitos de eventual responsabilidade financeira decorrente de ato praticado ao abrigo da aludida competência.

106 O pagamento foi concretamente autorizado por um ato singular do Demandado embora a fase decisória de aprovação da minuta do contrato promessa outorgado pelo Demandado D1 tenha envolvido outros agentes.

107 O tribunal está limitado pelo objeto processual fixado pelo MP que, por seu turno, também estava condicionado pelo juízo de evidenciação formulado no procedimento de auditoria.

108 O imperativo de julgar apenas a eventual responsabilidade financeira reintegratória de D1 pelo pagamento questionado como indevido decorre, ainda, das seguintes coordenadas normativas:

108.1 O artigo 63.º da LOPTC estabelece que «se forem vários os responsáveis financeiros pelas ações nos termos dos artigos anteriores, a sua responsabilidade, tanto direta como subsidiária, é solidária».

108.2 Por seu turno, o artigo 512.º, n.º 1, do Código Civil estabelece que a «obrigação é solidária, quando cada um dos devedores responde pela prestação integral e esta a todos libera, ou quando cada um dos credores tem a faculdade de exigir, por si só, a prestação integral e esta libera o devedor para com todos eles» e, quanto aos meios de defesa, o n.º 1 do artigo 514.º do mesmo código prescreve que «o devedor solidário demandado pode defender-se por todos os meios que pessoalmente lhe competem ou que são comuns a todos os condevedores».

108.3 Relativamente à demanda que tenha por objeto obrigações solidárias, o litisconsórcio passivo é voluntário em face do disposto no artigo 517.º, n.º 1, do Código Civil e no artigo 32.º, n.º 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.

109 Consequentemente, a eventual existência de outros agentes suscetíveis de responsabilidade financeira reintegratória em solidariedade com o único agente (D1) demandado pelo MP não

pode ser apreciado pelo tribunal, na medida em que caso existisse responsabilidade solidária a mesma, no plano processual, determinaria um litisconsórcio passivo voluntário, ou seja, o Tribunal tem de cumprir o dever legal de julgar o único demandado atentas as disposições conjugadas dos artigos 63.º da LOPTC, 512.º, n.º 1, 514.º, n.º 1, e 517.º, n.º 1, do CC e 32.º, n.º 2, do CPC (*ex vi* artigo 80.º da LOPTC).

110 O regime próprio sobre imputação objetiva de infrações financeiras reintegratórias consta em primeira linha da norma do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC: *a responsabilidade recai sobre o agente ou agentes da ação.*

111 Em complemento das normas 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 a autarcas deve também atender-se:

111.1 Ao n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC que estabelece:

«A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933».

111.2 Aos n.ºs 1 e 3 artigo 36.º do Decreto n.º 22257 que prescrevia:

“São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;

[...]

3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”

111.3 Às normas do artigo 80.º-A do RFALEI:

“1. Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente.

2. A responsabilidade financeira prevista no número anterior recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.”

112 Relativamente à problemática da *estação competente* importa lembrar os §§ 62 a 67 do Acórdão da 3.ª Secção do TdC n.º 23/2024, de 12-6-2024:

«62 A interpretação da norma do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC exige a captação do sentido normativo de uma categoria jurídica do passado, estações competentes, no

quadro conceptual, axiológico e regimental do atual aparelho burocrático público e em particular das autarquias locais.

63 Importando, em particular, ter presente o que se encontra estabelecido no artigo 36.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) sobre os princípios da legalidade, irrenunciabilidade e inalienabilidade da competência:

“1 - A competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes, à suplência e à substituição. 2 - É nulo todo o ato ou contrato que tenha por objeto a renúncia à titularidade ou ao exercício da competência conferida aos órgãos administrativos, sem prejuízo da delegação de poderes e figuras afins legalmente previstas.”

64 A norma do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC em conjugação com a do n.º 1 do artigo 80.º-A do RFALEI e o artigo 36.º, n.ºs 1 e 2, do CPA estabelece quanto a autarcas uma causa de exclusão da responsabilidade associada a uma forma vinculada relativa ao campo de intervenção de estações com competência procedimental não decisória fundada na audição e adoção de informação prestada por estações competentes.

65 Neste contexto, a interpretação atualista do conceito de estações competentes compreende entidades dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervirem na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório.

66 Relativamente à habilitação legal ou regulamentar para emissão de pronúncia sobre matéria objeto de decisão de um órgão competente, para efeitos de tratamento de diferentes categorias conceptuais estabelecidas pela teoria geral da infração impõe-se uma distinção entre duas variantes de procedimentos decisórios consoante:

66.1 O titular da competência decisória é obrigado a solicitar a intervenção intercalar consultiva; e

66.2 O titular da competência decisória tem a faculdade solicitar pareceres internos e/ou externos, não estando sujeito a um comando normativo que lhe imponha receber um parecer ou informação prévios sobre a matéria da legalidade.

67 Com efeito, quando o parecer prévio é obrigatório a não audição da estação competente pode ter relevância ao nível do tipo por violação do dever de audição, se o parecer ou informação forem facultativos o exercício da competência própria sem consulta prévia de terceiros apresenta-se irrelevante no plano da tipicidade, mas pode operar ao nível da imputação objetiva por via da norma do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC em conjugação com a do n.º 1 do artigo 80.º-A do RFALEI.

113 No caso *sub judice*, para efeitos do preenchimento da causa de exclusão da responsabilidade prevista nos artigos 61.º, n.º 2, da LOPTC e 80.º-A, n.º 1, do RFALEI não interveio qualquer «estação competente» ou «serviço competente» na medida em que:

113.1 A formulação de opinião (no caso concreto por via oral) de dois juristas (os quais não se pronunciaram sobre a legalidade do pagamento e até afirmaram desconhecer a respetiva cláusula, cf. § 5.62.b.ii) indicados ao Demandado D1 pela entidade privada interessada em contratar com o município não preenche os referidos conceitos de «estação competente» ou «serviço competente»;

- 113.2 A Assembleia Municipal é um órgão deliberativo com competências legais próprias que não incluem a emissão de parecer jurídico sobre minutas de contratos promessa já aprovados pela autarquia (sendo certo que o Demandado D1 foi alertado sobre fundadas dúvidas de legalidade tanto por vereadores da CMC como por membros da AMC).
- 114 Importando, ainda, referir que os autarcas não estão limitados aos serviços da autarquia em termos de entidades públicas consultivas sobre questões de legalidade, podendo, nomeadamente, recorrer a informação consultiva da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte ou a serviços da Administração Central, e nessa sede é possível inclusive solicitar a membro do Governo competente a intervenção do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República com pedido de urgência ao abrigo dos artigos 44.º, n.º 1, al. a), e 46.º, n.º 2, do Estatuto do Ministério Público (EMP).
- 115 Tendo presente a factualidade provada impõe-se destacar os seguintes fatores relevantes sobre a eventual responsabilidade financeira reintegratória do Demandado D1:
- 115.1 Promoveu o procedimento pré-contratual ilegal;
- 115.2 Apresentou a proposta à CMC relativa a minuta de contrato cujo procedimento de formação e conteúdo violam múltiplas regras legais imperativas;
- 115.3 Votou favoravelmente no sentido da aprovação da minuta;
- 115.4 Tinha a obrigação de agir com cautela e rigor ao impulsionar um procedimento suscetível de culminar em ato gerador de despesa pública, em particular na avaliação da legalidade substantiva e procedimental;
- 115.5 Não atuou com o cuidado exigível para o titular do cargo de presidente da câmara no procedimento que culminou no pagamento indevido imputado pelo Demandante;
- 115.6 Tinha obrigação de assegurar o cumprimento das regras financeiras e normas jurídicas aplicáveis às autarquias locais, ainda que recorrendo a pareceres de serviço público tecnicamente habilitado e sem interesse direto relativamente ao caso concreto;
- 115.7 Em todas as etapas o Demandado D1 agiu de forma livre e voluntária quanto ao que fez e optou por não fazer.
- 116 Desta forma, o Demandado D1 teve responsabilidade direta no pagamento ilegal ao promover e aprovar na CMC a minuta do contrato e ao autorizar o pagamento, sendo certo que a assunção do cargo de presidente de câmara municipal transporta corolários e exigências de um nível de empenho, estudo e conhecimento das regras acima do homem médio que não foi incumbido

dessas funções, inclusive ao nível da defesa ativa dos princípios nucleares consagrados no regime legal sobre finanças autárquicas incluindo as regras relativas a contratação pública com potencial efeito financeiro.

- 117 Resultando da factualidade provada que o Demandado D1 ao praticar os vários atos do procedimento e em particular a autorização do pagamento violou os deveres objetivos de cuidado no cumprimento das regras legais que sobre ele recaíam, em particular os repercutidos na gestão e utilização de dinheiros e outros valores públicos.
- 118 O Demandado enquanto titular do cargo de presidente da CMC estava obrigado a agir com o cuidado necessário e a diligência exigível à sua qualidade, designadamente, no que concerne à verificação da legalidade dos atos que promoviam ou praticavam.
- 119 A atividade em causa integrava um dos aspetos nucleares das responsabilidades próprias do Demandado enquanto membro de executivo autárquico.
- 120 Era exigível ao Demandado D1 a tomada de precauções suficientes para assegurar que todos os pagamentos por si autorizados cumpriam as exigências legais.
- 121 Verificação da legalidade que tinha de ser suportada na sua avaliação própria tendo o Demandado D1 voluntariamente prescindido de solicitar pareceres específicos sobre o concreto procedimento e contrato a serviços técnicos da autarquia e/ou à consulta de técnicos ou organismos públicos externos à autarquia (como a CCDR Norte) habilitados para apreciar a legalidade do procedimento e do pagamento solicitado pelo cocontratante, assumindo até considerações próprias sobre a liquidação de IVA (cf. *supra* § 5.33).
- 122 Ainda que estivesse convencido que o contrato estaria isento de fiscalização prévia (entendimento manifestamente erróneo em face das várias prestações insuscetíveis de enquadramento no contrato típico de arrendamento), o Demandado D1 sabia que a única forma segura e adequada para verificar a não sujeição a fiscalização prévia num contrato gerador de encargos superiores a 7 500 000,00 € seria apresentar requerimento perante a 1.ª Secção do TdC (e se o tivesse feito teria conhecimento não só de que o contrato estava sujeito a fiscalização prévia como a recusa de visto teria obstado à realização do pagamento indevido).
- 123 Consequentemente, o Demandado D1 por via de opções próprias e individuais obteve a que a minuta ou o contrato fossem objeto de apreciação jurídica prévia que obstasse ao pagamento à GE, SA e ao dano para as finanças da autarquia, não se verificando nenhuma causa de justificação da ilicitude.

- 124 O Demandado atuou de forma livre, voluntária e consciente, devendo a sua conduta ser qualificada como negligente pois não consta da factualidade provada o elemento cognitivo exigível para todas as formas de dolo (não tendo sido alegado pelo Demandante que o agente sabia que estava a violar a lei).
- 125 A negligência pode ser consciente, se o agente prevê a realização da infração confiando que esta se não realizará, ou inconsciente, quando o agente não prevê a realização do ilícito tendo possibilidade de o fazer.
- 126 Na situação em análise a questão centra-se na negligência inconsciente, sendo o núcleo do problema objeto do julgamento saber se foi violado um concreto dever objetivo de cuidado, relativo à obrigação funcional de assegurar a legalidade dos atos de pagamento determinados pelo Demandado.
- 127 Tendo presente a análise acima empreendida e o estatuto de Presidente da CMC, o Demandado D1 violou os deveres objetivos de cuidado que sobre ele recaíam de cumprimento rigoroso da lei (a formação académica do Demandado e a respetiva experiência no setor público apenas reforçam o aludido incumprimento de deveres funcionais e legais).
- 128 O Demandado invocou *erro sobre a ilicitude*, mas tendo presente o incumprimento dos seus deveres de cuidado funcionais e de cuidado acima destacados a sua conduta violadora de múltiplas normas legais é insuscetível de enquadramento na norma do artigo 17.º, n.º 1, do Código Penal que prescreve «age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável», na medida em que todos os concretos *erros sobre a ilicitude* são *censuráveis*, nomeadamente, por ter prescindido de suscitar a intervenção de serviços da autarquia, de outras entidades públicas (como a CCDR-N) e da 1.ª Secção do TdC enquanto órgão competente para apreciar a sujeição a fiscalização prévia de atos e contratos.
- 129 Em face do disposto nos artigos 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, 61.º, n.ºs 1, 3 e 5 e 62.º, n.º 2 da LOPTC e de toda a factualidade provada impõe-se concluir que a atuação do Demandado na prática dos atos ilegais determinantes do pagamento indevido foi culposa e os erros nas avaliações jurídicas por si empreendidas são censuráveis, não estando preenchida nenhuma causa de exculpação.
- 130 Em termos de imputação objetiva e subjetiva dos danos invocados pelo MP existiu nexos causal entre os atos do Demandado, o processamento do pagamento indevido e o dano sofrido pela autarquia que subsiste no montante integral do valor transferido (369 000,00 €) para a GE, SA de acordo com a factualidade provada e ao invés do alegado pelo Demandado D1, atendendo, nomeadamente a que:

- 130.1 Não houve qualquer devolução ou ressarcimento do MC relativamente ao valor transferido;
- 130.2 O montante liquidado a título de IVA pelo beneficiário do pagamento não reentrou no MC (por qualquer ação da AT, automatismo em termos de procedimentos fiscais ou qualquer outra via);
- 130.3 Não houve transferência para o património da autarquia de quaisquer bens visando compensar o MC do prejuízo sofrido com a transferência de 369 000,00 € sem beneficiar de qualquer contraprestação;
- 130.4 A circunstância de existirem bens arrestados preventivamente em processo penal não altera o dano efetivo (havendo condenação por responsabilidade financeira reintegratória e sendo repostos pelo Demandado o valor do dano sofrido pelo MC, caso a entidade pública venha posteriormente a ser ressarcida por outra via de parte daquele dano existem mecanismos para em face do enriquecimento sem causa do MC tutelar direitos de quem procedeu à reposição reportada a um dano supervenientemente minorado, mas essa compensação é insuscetível de ser realizada no julgamento da referida responsabilidade financeira com base em meras hipóteses).
- 131 Estão preenchidos todos os pressupostos de responsabilidade financeira direta nos termos do artigo 62.º, n.º 2, da LOPTC.
- 132 Tendo presente o grau de negligência do Demandado D1 e a circunstância de o ato causador do dano ter derivado da violação de várias regras legais a consequência legalmente imposta sem qualquer margem de ponderação jurisdicional é a reposição integral da quantia que se apurou integrar pagamento indevido atento o disposto no n.º 1 do artigo 59.º e no n.º 2 do artigo 64.º (este *a contrario sensu*) da LOPTC.
- 133 Nos termos do artigo 59.º, n.º 6, da LOPTC, «a reposição inclui juros de mora sobre os respetivos montantes, nos termos previstos no Código Civil, contados desde a data da infração, ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência», o artigo 94.º, n.º 6, da LOPTC estabelece que «no caso de condenação em reposição em quantias por efetivação de responsabilidade financeira, a sentença condenatória fixa a data a partir da qual são devidos os juros de mora respetivos» (redação introduzida pelo artigo 2.º da Lei n.º 20/2015, de 9 de março, correspondente ao n.º 2 do mesmo preceito na versão originária do diploma), no caso deve ser ter como *dies a quo* o dia 15.06.2021, data em que se operou de facto a transferência.

### II.4.3.3 Julgamento das responsabilidades financeiras sancionatórias imputadas ao Demandado D1

134 A alegação de enquadramento empreendida pelo Demandante das quatro infrações financeiras sancionatórias imputadas ao Demandado D1 foi a seguinte:

«1. A autorização, em 16.03.2021, e a efetivação, em 15.06.2021, do pagamento a título de adiantamento de rendas, na importância total de 369 000,00 € (incluindo o IVA), sem qualquer contraprestação, é suscetível de configurar um pagamento indevido e, como tal, constitui responsabilidade financeira reintegratória, nos termos dos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º da LOPTC. Esta mesma autorização e efetivação deste pagamento ilegal é também suscetível de consubstanciar a infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC - violação de normas sobre autorização do pagamento de despesas públicas. Essa responsabilidade recai sobre o Demandado AA (ex-PCMC) que efetuou o referido pagamento ilegal e sem contraprestação.

2. Uma vez que o denominado adiantamento correspondeu efetivamente à concessão de um crédito à contraparte, sendo que se encontra vedado o empréstimo de municípios a entidades públicas ou privadas, violaram-se os requisitos de economia, eficiência e eficácia, e mostrou-se violado o artigo 52.º, n.º 3, alíneas a) e c), da LEO - assunção e autorização da despesa com desrespeito das normas legais, designadamente o n.º 1 do artigo 1076.º do CC e o n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI, bem como os princípios da prossecução do interesse público e da boa administração previstos nos artigos 4.º e 5.º do CPA, bem como da equidade intergeracional previsto na alínea f) do n.º 1 do artigo 3.º do RFALEI - atenta a falta de fundamentação e avaliação da sustentabilidade financeira do contrato e do seu impacto na despesa assumida para 25 anos e opção de compra. Estas ilegalidades são, também, suscetíveis de consubstanciar a prática da infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC - violação de normas sobre autorização de despesas públicas. Essa responsabilidade recai sobre os membros da CMC, AA (ex-PCMC), // e // (à data Vereador) que, em reunião de 21.09.2020, aprovaram a minuta do contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais com as ilegalidades supra descritas, as quais são suscetíveis de consubstanciar a prática das infrações financeiras sancionatórias previstas nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

3. Mostram-se, ainda, violados os princípios gerais aplicáveis em matéria de contratação pública, designadamente os da prossecução do interesse público, da concorrência, da imparcialidade, da transparência e da publicidade constantes do artigo 1.º-A do CCP, aplicáveis por força do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), do mesmo código. Bem como, na componente relativa a empreitada de obras públicas, se violou o artigo 16.º do CCP, atenta a ausência de procedimento e o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 292.º do CCP, quanto ao adiantamento. Tais ilegalidades são também suscetíveis de consubstanciar a prática da infração financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC - violação de normas legais relativas à contratação pública, recaindo a responsabilidade sobre os membros da CMC, AA (ex-PCMC), // (Vereadora) e // (à data Vereador) que, em reunião de 21.09.2020, aprovaram a minuta do contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais.

4. No que respeita a empreitada de obras públicas, mostra-se violado o artigo 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, uma vez que não houve submissão do contrato a fiscalização prévia do TdC (ponto n.º 46 do capítulo VII), o que é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira sancionatória prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º

da LOPTC pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos a fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos. Tal responsabilidade recai sobre o Demandado AA (ex-PCMC) que, detinha a competência para enviar atos e contratos a fiscalização prévia deste Tribunal, nos termos da alínea k) do n.º 1 do artigo 35.º do RJAL, e do n.º 4 do artigo 81.º da LOPTC.»

135 Em contraponto, o Demandado D1 defendeu na sua contestação que devia ser absolvido quanto às quatro infrações financeiras imputadas e, para o caso de vir a ser considerado responsável por alguma infração sancionatória, subsidiariamente pediu a relevação, dispensa de multa(s) ou a respetiva atenuação especial, tendo apresentado, designadamente, os seguintes argumentos:

«219. Decorre da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC que há lugar a responsabilidade financeira sancionatória quando o agente da ação (ou omissão) viole as normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos.

220. A imputação de responsabilidade financeira sancionatória, à semelhança do que sucede com os ilícitos penais, assenta, em primeiro lugar, num juízo de tipicidade do ilícito, isto é, na existência de uma norma legal que concretize, de forma objetiva, uma ação ou uma omissão cuja prática constitua uma infração com relevância num daqueles planos.

221. Nesse sentido dispõe o artigo 1.º do Código Penal, aplicável subsidiariamente no domínio das infrações financeiras, quanto ao princípio da tipicidade das infrações, que, “Só pode ser punido criminalmente o facto descrito e declarado passível de pena por lei anterior ao momento da sua prática.” e que, “Não é permitido o recurso à analogia para qualificar um facto como crime, definir um estado de perigosidade ou determinar a pena ou medida de segurança que lhes corresponde”.

222. Recorde-se ainda que, nem todas as atuações irregulares, no plano da assunção, autorização e pagamento de despesas constituem infrações financeiras, nem mesmo quando sejam fundamento de recusa de visto por parte do Tribunal Constitucional.

223. Sobre o tema recuperam-se as palavras de ANTÓNIO CLUNY, quando afirma que “(...) a simples verificação de uma irregularidade de natureza administrativa num processo complexo que conduza à realização de despesa pública não significa que estejamos sempre perante a prática de uma infração financeira por parte de quem imediatamente calculou e aprovou uma despesa ou um pagamento.”

Ora

224. É entendimento da entidade fiscalizadora que o pagamento da quantia de € 300.000,00 + IVA, resultou, na prática, de um empréstimo concedido à sociedade GE, S.A., o qual se encontrava vedado nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI.

225. Sucede, porém, que, como resulta dos factos convocados, o pagamento de tal quantia não se traduziu no concessão de nenhum empréstimo, porquanto:

i) O pagamento de tal montante era equivalente à renda do 25.º ano, por força da celebração do contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais;

ii) Tal montante, no caso de ter sido escrupulosamente cumprido o contrato promessa, nunca seria devolvido ao Município de Caminha por parte da sociedade GE, S.A..

226. Destarte, no presente caso, não existiu a violação do disposto no artigo 49.º, n.º 7 do RFALEI.

227. Por seu turno, a alegada violação do disposto no artigo 1076.º do Código Civil - a qual, à data dos factos, impunha que o pagamento de adiantamento de rendas não poderia ser superior a três meses - não é suscetível de preencher o elemento objetivo do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) do LOPTC,

228. Porquanto, tal normativo, não se reporta à elaboração e execução dos orçamentos, bem como à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos.

229. Quanto à alegada violação do disposto nos artigos 4.º e 5.º do CPA, e do disposto no artigo 3.º, n.º 1, alínea f) do RFALEI, conforme anteriormente referido, antes da outorga do contrato-promessa, foram realizados estudos de impacto financeiro, tendo sido atestada a sustentabilidade daquele negócio jurídico no orçamento municipal.

230. Sem prejuízo do disposto, recorde-se que no requerimento do Ministério Público não é de forma alguma referido a razão pela qual se entende que o Contestante praticou as aludidas infrações financeiras atendendo ao disposto no 61.º, n.º 2 da LOPTC, aplicável ex vi do disposto no artigo 67.º, n.º 3 do mesmo diploma legal.

231. Assim, os juízos de censura dirigidos ao Contestante não têm sustento legal à luz do respetivo regime jurídico estabelecido nos artigos 57.º a 70.º da LOPTC.

232. É ainda indiciada a prática das infrações financeiras previstas nas alíneas h) e l) do n.º 1 artigo 65.º da LOPTC, isto é, a execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos e a violação de normas de contratação pública.

233. Ora, como anteriormente melhor densificado, é entendimento do Contestante que o contrato *sub judice* assume como um contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais, razão pela qual, não se encontrava sujeito a visto prévio do TdC, bem como, sujeito às regras do CCP.

234. Razão pela qual, não foram praticadas as infrações previstas nas alienas h) e l) do n.º 1 do artigo 65.º do LOPTC.

235. Caso assim não se entenda, certo é que não se poderá deixar de considerar os factos e as razões que motivaram que o mesmo não fosse remetido ao TdC para obtenção de visto prévio para efeitos de preenchimento do elemento subjetivo da infração, conforme melhor se densificará infra.

236. Caso se venha a considerar que existiu a prática de atos e ou omissões suscetíveis de preencher os elementos objetivos das infrações imputadas ao Contestante, o certo é que não se verifica o preenchimento do elemento subjetivo, ou seja, a culpa do agente (seja a título de dolo ou negligência).

237. Para efeitos de apuramento da culpa do agente, como já abundantemente referido, não se poderá deixar de ter em conta que todo o procedimento que conduziu à celebração do contrato-promessa se alicerçou no parecer jurídico e nos esclarecimentos prestados pelos eminentes juristas, Professor Doutor BB e Dr. CC, na sessão ordinária na Assembleia Municipal realizada no dia 25.09.2020.

238. Deste modo, todo o procedimento adotado pelo executivo municipal teve por base as orientações técnicas dos mesmos, com a plena convicção que atuavam em conformidade ao Direito e às normas legais aplicáveis.

239. Isto é, o Contestante sempre atuou convicto da legalidade da sua conduta.

240. O convencimento do Contestante de que estava a atuar de acordo com a lei, remete-nos para o disposto no artigo 17.º do Código Penal, não lhe podendo o erro sobre a ilicitude ser considerado censurável pelas razões melhor descritas em sede de apuramento da responsabilidade financeira reintegratória.

241. Assim, não obstante a qualidade do Contestante (Presidente da Câmara Municipal de Caminha) as circunstâncias que rodearam a prática dos alegados atos ilegais são de molde a considerar o erro sobre a ilicitude não censurável, o que implica a sua absolvição das infrações financeiras sancionatórias que lhe foram imputadas, por se verificar uma causa de exclusão da culpa.

Caso assim não se entenda,

242. Caso se venha a considerar que não existiu erro sobre a ilicitude não censurável, deverá concluir-se que as infrações teriam sido praticadas a título de negligência.

243. Do que ora se vem referindo, é apodítico que o Contestante, a ter praticado alguma ação/omissão ilícita, praticou-a sem representar a possibilidade de realização do facto tipificado.

244. Com efeito, atendendo a todo o procedimento adotado - que se pautou, como se viu, pela informação, publicidade e transparência daquele negócio jurídico junto do órgão deliberativo municipal -, nunca o executivo municipal chegou, sequer, a representar a possibilidade de realização dos factos tipificados.

245. E por tal motivo, sempre se deveria considerar a aplicação do disposto no artigo 65.º, n.ºs 7 a 9 do LOPTC.

246. O artigo n.º 65.º, n.º 7 da LOPTC, refere a possibilidade de atenuação especial da multa nos seguintes termos: [...]

247. Sobre a atenuação especial da multa, tem o TdC considerado que:

“Está em causa, na atenuação especial da multa, no âmbito da responsabilidade financeira, uma situação de diminuição, de forma acentuada, da culpa ou ilicitude de quem cometeu uma infração financeira. Ou seja, da constatação de que no caso concreto (e sempre em relação ao caso concreto) toda a conduta do infrator se sustenta em circunstâncias factuais que evidenciem uma acentuada atenuação do juízo de censura ocorrido, quer na dimensão da ilicitude, quer na dimensão da culpa”.

248. Já o artigo 65.º, n.º 8 da LOPTC, refere ainda a possibilidade de dispensa da aplicação da multa, quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada.

249. A jurisprudência do TdC tem reiterado a seguinte argumentação sobre a dispensa da aplicação da multa:

“É de considerar pois que não é de qualificar como «diminuta» uma simples e comum negligência porquanto, em regra, estas infrações são cometidas apenas na forma negligente. Aliás, o que a factualidade provada permite concluir é precisamente isso mesmo, ou seja, uma comum negligência, por parte do demandado, ora recorrente. Nestas circunstâncias compreende-se a referência feita na decisão recorrida a que a culpa diminuta é ‘quase uma “ausência de culpa” e que, no caso, não se estaria perante uma situação de culpa diminuta do demandado” .

250. Mais é referido pelo TdC que:

“A dispensa da multa (...) surge como uma «sanção de substituição» à própria multa aplicável por via de uma determinada infração sancionatória. Ou seja, assume-se como uma declaração de culpa por via da realização de uma infração financeira, sem a consequente imputação de uma sanção por não ser, em concreto e em função das circunstâncias, necessária essa concretização e fixação da multa correspondente. As finalidades subjacentes à condenação pela prática do ilícito ficam satisfeitas por via da declaração da prática desse ilícito financeiro. Não tem, como consequência, nem qualquer dispensa do caráter ilícito da conduta nem como efeito a extinção da responsabilidade financeira.

As regras de contratação pública, têm que ser conhecidas, ainda que não pormenorizadamente, por quem desempenha funções em órgãos de gestão da administração pública. (...) Por outras palavras, quem vai exercer essas funções de gestão pública, tem que ter (ou adquirir, se não as possuir) um mínimo de conhecimentos de matérias sobre as quais vai tomar decisões. Nomeadamente decisões com impacto financeiro público”.

251. Por sua vez, o artigo 65.º, n.º 9 da LOPTC, refere ainda [...].

252. Note-se que, da pouca jurisprudência proferida a respeito da relevação da responsabilidade por infrações financeiras, tem o TdC considerado o seguinte:

“Nos termos do artigo 64.º n.º 2 da LOPTC, quando se verifique negligência o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infrator, devendo fazer constar as razões justificativas para a redução ou relevação. A verificação, em concreto, da possibilidade de utilizar o instituto, quer na dimensão da redução da responsabilidade quer na dimensão da relevação, exige requisitos que, de alguma maneira, se prendem com a dimensão da culpa diminuída (sempre negligente) do demandado”.

253. Pelo exposto, atendendo a todas as circunstâncias em foi outorgado o contrato-promessa, e, concluindo-se pela prática de algumas das infrações previstas nas alíneas b), h) e l) do artigo 65.º n.º 1 da LOPTC por parte do ora Pronunciante,

254. deverá considerar-se que as mesmas foram praticadas a título de negligência, e, conseqüentemente, aplicar-se o disposto nos n.º 7 a 9 do artigo 65.º da LOPTC, o que desde já se requer, com todas as devidas e legais consequências daí decorrentes.

136 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*).

137 Importa ter presente nesta sede que os tipos do artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC são ilícitos de perigo, o dano não é elemento do tipo, pelo que o evento imputável à ação não envolve um dano, ao invés dos tipos de infrações reintegratórias regulados no artigo 59.º da LOPTC em que o dano constitui elemento de todos eles e, conseqüentemente, tem de ser imputado objetivamente à ação.

138 Como também se destacou acima, em abstrato a mesma conduta pode gerar responsabilidade financeira sancionatória (punível com multa) e reintegratória (gerador do dever de reposição de montante do dano) se forem preenchidos tipos de ilícito e os restantes pressupostos de uma e outra categoria de responsabilidade financeira, mas quanto às relações entre tipos de infrações sancionatórias aplicam-se as regras de concurso estabelecidas para o Direito Penal.

139 Deve iniciar-se o julgamento das eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias com a análise dos elementos objetivos do primeiro dos quatro tipos de infrações imputadas previsto na norma sancionatória primária da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC relativa a violação de normas sobre «assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos».

140 Como se referiu acima, ao invés do tipo de *pagamentos indevidos*, no caso do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), LOPTC não é necessário que a conduta tenha causado dano concreto apenas que por força da conduta (ativa ou omissiva) do agente tenha sido violada norma legal sobre autorização

ou pagamento de despesas públicas, sendo suficiente para o preenchimento do tipo objetivo um nexos causal entre a conduta do agente e a violação da norma sancionatória secundária.

141 As normas sancionatórias secundárias relevantes para efeitos do preenchimento do primeiro tipo de infração imputado ao Demandado D1 constam do complexo normativo acima já analisado nos §§ 40 a 85 e 96 a 101 em termos que se dão por reproduzidos.

142 O Demandado D1 ao autorizar a transferência de 369 000,00 € violou normas legais sobre autorização ou pagamento de despesas públicas em particular por força da manifesta ilegalidade substantiva da cláusula que previa o pagamento de 300 000,00 € em face do complexo normativo constituído pelos artigos 1.º, 2.º e 9.º do RJLF, os artigos 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, 8.º, n.º 2, e 211.º, n.º 1, alínea a), do RGICSF, o artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 72/95 e os artigos 236.º, 280.º e 289.º do CC tendo, ainda, em atenção o estabelecido pelo artigo 59.º, n.º 2, alínea c), do RJALEI, o artigo 4.º, n.º 2, do RFALEI e a alínea a) do n.º 3 do artigo 52.º da LEO.

143 Relativamente à segunda infração imputada pelo Demandante a mesma não apresenta autonomia relativamente à primeira e, por outro lado, a qualificação da transferência bancária autorizada como empréstimo da entidade pública à entidade privada não se afigura conforme a análise jurídica empreendida na presente sentença sobre as normas secundárias relevantes, pelo que, o Demandado D1 deve ser absolvido da segunda infração financeira sancionatória que lhe foi imputada pelo MP e julgado improcedente o pedido de condenação em multa formulado pelo Demandante com base nessa imputação.

144 A terceira infração financeira imputada ao Demandado D1, embora enquadrada pelo MP como preenchendo os tipos das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, respeita apenas ao tipo da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (*violação de normas legais relativas à contratação pública*) e foi preenchida pelo Demandado na promoção e votação da aprovação da minuta do contrato, bem como na respetiva outorga (pluralidade de condutas que integram um processo causal unitário).

145 As normas secundárias relevantes neste segmento também foram analisadas acima em termos que se dão por reproduzidos (§§ 40 a 85), em virtude de todos os vícios de ilegalidade do procedimento de formação do contrato e dos relativos à violação de normas de direito substantivo aplicáveis ao contrato público em causa e, conseqüentemente, apenas suscetível de enquadramento na mencionada alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, tendo em atenção, nomeadamente, o potencial impacto financeiro do desrespeito das concretas regras violadas - constantes dos artigos 36.º, n.ºs 1 e 3, 38.º, 40.º, n.ºs 1, al. c), 2 e 3, 41.º, 42.º, n.ºs 1 e 3, 47.º, n.ºs 1 e 3, 48.º, 49.º, n.ºs 1 e 2, e 284.º, n.º 2, do CCP e dos artigos 3.º, 4.º, 6.º, 9.º, 161.º, n.º 2, alínea l),

e 201.º, n.ºs 1 e 2, do CPA -, valendo nesta sede os fundamentos apresentados nos §§ 78 a 90 da Sentença n.º 23/2022, de 07-10-2022, e nos §§ 101 a 120 da Sentença n.º 8/2023, de 03-03-2023, ambas da 3.ª Secção.

146 O Demandado também preencheu, por via de conduta analítica e valorativamente autónoma das apreciadas nos §§ anteriores, o tipo previsto na alínea *h*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (*execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º*).

147 Quanto ao tipo da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC reitera-se a análise empreendida acima sobre a qualificação do contrato e obrigação de sujeição a fiscalização prévia (vd. em especial *supra* os §§ 55 a 75, 86 a 88 e 99).

148 Como se explanou acima, uma conclusão afigura-se inequívoca, o instrumento outorgado em 12.10.2020 compreende obrigações essenciais para as duas partes outorgantes insuscetíveis de enquadramento na figura do contrato-promessa de arrendamento e o afastamento dessa qualificação implicaria a sujeição a visto o que também se verifica no quadro de um contrato promessa misto inominado ainda que incluindo prestações típicas de um contrato de arrendamento.

149 Pelo que, em face das específicas cláusulas do contrato, dúvidas não deveriam existir sobre o preenchimento do artigo 46.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC, pois é um contrato oneroso enquadrável naquele preceito, não sendo subsumível em nenhuma das tipologias excecionalmente ressalvadas pelo artigo 47.º, n.º 1, da LOPTC, estando proibida a produção de qualquer efeito antes do visto nos termos do disposto pelo n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC -sobre este ponto existe vasta jurisprudência do TdC, incluindo a orientação no sentido de que suscitada a dúvida sobre a sujeição a fiscalização prévia deve a entidade submeter o ato ou contrato ao TdC para este se pronunciar de forma definitiva sobre essa vertente (*v.g.* §§ 14 a 65 do Acórdão n.º 3/2019 da 1.ª Secção de 01.02.2019, §§ 31 a 54 do Acórdão n.º 9/2019 da 1.ª Secção de 28.03.2019, Decisão n.º 10-A/2019, de 8-01-2019, da 1.ª Secção do TdC).

150 Estando o contrato sujeito a visto por força do artigo 46.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC por não ser enquadrado em nenhuma das tipologias excecionalmente ressalvadas pelo artigo 47.º, n.º 1, da LOPTC, o Demandado D1 ao dar execução ao contrato violou o preceituado no n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC (que proíbe em todos os casos de contratos sujeitos a fiscalização prévia a realização de qualquer pagamento) e também desrespeitou o disposto pelo n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC que proíbe a produção de qualquer efeito (mesmo que material e não financeiro) antes do visto nos contratos de valor superior a 950 000,00 € (recorde-se que o pagamento

autorizado pelo Demandado D1 também seria inválido e ilegítimo na medida em que reportado a contrato no montante de 7 500 0000,00 € e reportado a contrato sujeito a fiscalização prévia por força das normas do artigo 46.º, n.º 1, alínea *b)*, da LOPTC e do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC).

151 Como se referiu acima, a responsabilidade financeira tem um âmbito subjetivo restringido a um universo delimitado primeiramente pelas várias normas do artigo 61.º da LOPTC que sendo reportadas em termos imediatos à responsabilidade reintegratória abrangem também a responsabilidade sancionatória por força do n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, valendo *mutatis mutandis* a análise empreendida *supra* nos §§ 110 a 115 também para a problemática das responsabilidades financeiras sancionatórias objeto do presente julgamento.

152 Da factualidade provada resulta que para efeitos de imputação subjetiva a conduta do Demandado D1 deve ser qualificada como negligente quanto ao preenchimento das três infrações indicadas, na medida em que violou o concreto dever objetivo de cuidado relativo à obrigação funcional de assegurar o respeito da legalidade relativo à conformação das suas condutas por ação e omissão pelas prescrições das normas sancionatórias secundárias acima indicadas (valendo *mutatis mutandis* as considerações empreendidas *supra* nos §§ 116 a 128).

153 O cargo do Demandado D1 compreendia responsabilidade de cuidado e defesa do interesse público e legalidade por ele voluntariamente assumidos ao ser empossado, exigindo grau de empenho, estudo e conhecimento das regras acima do homem médio que não foi incumbido dessas funções.

154 Pelo que, era exigível em termos gerais ao Demandado a tomada de precauções suficientes quanto ao respeito de princípios e regras legais nos seus processos decisórios, tendo incumprido os deveres de cuidado a que estava obrigado as suas faltas foram determinantes para os processos causais determinantes do preenchimento de todos os pressupostos da respetiva responsabilidade financeira sancionatória pelas três infrações previstas e puníveis pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alíneas *b)*, *h)* e *l)*, 2 e 5, da LOPTC.

155 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 deve concluir 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.

156 A moldura abstrata de cada uma das infrações preenchidas 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.

157 Tendo o MP pedido a condenação do Demandado D1 no montante mínimo das molduras aplicáveis (25 UC) impõe-se julgar procedentes esses pedidos sem necessidade de mais considerandos.

#### II.4.4 Emolumentos

158 O Demandado D1 é responsável pelo pagamento dos emolumentos devidos atento o disposto 1.º, 2.º e 14.º, n.ºs 1 e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJTEC) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, i.e., deve ser condenado em emolumentos no montante de 15% dos valores de multa e reposição em que foi condenado até ao limite máximo do valor de referência estabelecido no artigo 2.º, n.º 3, do RJTEC.

### III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Julgar procedente a ação de responsabilidade financeira reintegratória proposta pelo Ministério Público contra o Primeiro Demandado AA, condenando-o como autor de uma infração financeira reintegratória legalmente designada como *pagamentos indevidos* na reposição do valor do pedido no montante de trezentos e sessenta e nove mil euros (369 000,00 €) acrescido de juros de mora à taxa legal devidos desde 15-06-2021.
- 2) Julgar parcialmente procedente a ação de responsabilidade financeira sancionatória proposta pelo Ministério Público contra o Primeiro Demandado AA, condenando-o como autor de três (3) infrações financeiras sancionatórias previstas e puníveis pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alíneas *b)*, *h)* e *l)*, 2 e 5, da LOPTC em três (3) multas de 25 (vinte e cinco) UC perfazendo o total de 75 (setenta e cinco) UC.
- 3) Relativamente a emolumentos, condenar o Primeiro Demandado AA no montante de 15% dos valores de multa e reposição em que foi condenado tendo como limite máximo o valor de referência legalmente estabelecido.

\*

- Registe-se e notifique-se Demandante, Demandado D1 e Assistente. DN.

- Após abra conclusão. DN.

Lisboa, 11 de maio de 2026,

O Juiz Conselheiro,

---

(Paulo Dá Mesquita)