



Acórdão nº 12/2025 – 3ª Secção/PL

Recurso Ordinário nº 2/2025

Sumário

Sentença nº 3/2025, de 13/01/2025 - 3ª Secção

1. O juízo de que o demandado tinha o dever de cuidar da verificação dos requisitos legais para o convite e adjudicação e que agiu sem o cuidado que lhe era exigível, não cabe na decisão da matéria de facto, pois apenas se podem/devem considerar como provados ou não provados os “factos”, ou seja os “estados” ou “acontecimentos” da realidade e não considerações, ilações ou conclusões de direito, na medida em que o que é objeto de prova, nos termos do art.º 341º, do Código Civil, é a “demonstração da realidade dos factos”.
2. É admissível a utilização de presunções judiciais, ilações que o julgador tira de um facto conhecido e provado, para firmar um facto desconhecido, sendo este último facto suscetível de prova testemunhal e considerando ainda na utilização de presunções judiciais e valoração das provas as regras de experiência comum.
3. Sendo imputada ao demandado uma única infração financeira sancionatória, na forma continuada, para conhecer da alegada prescrição, como questão prévia e exceção, o exercício que se impõe é averiguar se decorreu o prazo de prescrição, considerando como início da contagem desse prazo a data da última conduta integrada na infração financeira continuada.
4. Não se mostrando provado que o demandado, ao subscrever várias informações de serviço propondo a abertura de procedimentos por ajuste direto, com convite a várias entidades, tinha conhecimento de quantos convites, contratação e respetivos valores já tinham sido feitos por aquelas entidades, no próprio ano de 2017 e nos anos anteriores, não é possível concluir que o demandado violou a regra do n.º 2 do artigo 113.º do CCP, na redação original, aquela que se encontrava em vigor à data dos factos, não se mostrando assim preenchido o elemento objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.



IMPUGNAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO - PRESUNÇÃO JUDICIAL –
PRESCRIÇÃO – INFRAÇÃO CONTINUADA – CONTRATAÇÃO PÚBLICA -
INFRAÇÃO FINANCEIRA

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

Plenário – 3.^a Secção
Data: 02/04/2025
Processo: RO 2/2025

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADO EM JULGADO

*

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário, na 3.^a Secção:

I – Relatório

1. No processo nº 21/2024-JRF, apenso a estes autos, em que é demandante o Ministério Público (M.º P.º) e demandado Recorrido/Demandado(demandado), foi proferida a sentença nº 3/2025, em 13.01.2025, decidindo:

“1. Julgar procedente a exceção perentória deduzida pelo Demandado Recorrido/Demandado relativa à prescrição de cinco (5) eventuais infrações financeiras sancionatórias imputadas pelo Ministério Público como cometidas em 17-8-2015 (duas) e 18-1-2016 (três):

2. Julgar improcedente a exceção perentória de prescrição invocada pelo Demandado Recorrido/Demandado quanto às restantes quatro (4) eventuais infrações financeiras sancionatórias imputadas pelo Ministério Público como cometidas «na forma continuada» entre 7-11-2016 e 20-6-2017;

3. Julgar totalmente improcedente a ação proposta pelo Ministério Público e absolver o Demandado Recorrido/Demandado”.

2. Notificado desta sentença e “não se conformando com a mesma” dela veio o demandante, ora recorrente, “interpor Recurso” pedindo para “ser revogada a sentença recorrida, ao absolver o Demandado da infração em causa e ser substituída por outra que determine a sua condenação nos termos e fundamentos referidos no requerimento para julgamento”.

O recorrente termina as **alegações** com as seguintes **conclusões**:

“1. Resulta manifestamente errónea a fundamentação da sentença recorrida para justificar a exclusão da matéria de facto dada como provada quanto aos factos n.ºs 6.1, 6.2 e 6.3 dos FACTOS NÃO PROVADOS, bem como em não ter dado como provado o facto alegado no ponto 14. do Requerimento Inicial, incorrendo a sentença recorrida em incorreta apreciação da prova produzida, afigurando-se-nos que estes devem ser incluídos nos factos provados.

2. Não se concorda com a sentença recorrida ao decidir a procedência da exceção perentória de prescrição invocada pelo Demandado quanto às eventuais infrações imputadas pelo MP como cometidas no âmbito dos procedimentos referidos nos § 5.2.b, 5.2.c, 5.2.d, 5.2.e e 5.2.f com fundamento de que as várias infrações financeiras sancionatórias agregadas juridicamente sob a figura da continuação (ao abrigo do artigo 30.º, n.º2, do CP ex vi artigo 67.º, n.º4, da LOPTC) são objeto de prazos de prescrição autónomos para efeitos de eventual extinção do procedimento.

3. Na verdade, nos termos legais o prazo de prescrição nas infrações continuadas só corre a partir do dia da prática do último ato, 15/05/2017, atento o disposto no art.º 119.º,

n.º 2, alínea b) do Código Penal. E assim é, porque o crime continuado é considerado como um crime único e não como uma série de crimes em concurso. O legislador penal expressamente considera, que, para além dos efeitos punitivos, o crime continuado se deve entender como um crime único para efeito da prescrição do procedimento criminal e a jurisprudência praticamente unânime desde sempre não tem colocado em causa tal entendimento.

4. Pelo que deve ser revogada a sentença e declarada a improcedência da referida exceção perentória de prescrição.

5. Houve violação por parte do Demandado do disposto no artigo 113.º, n.º 2, e 19.º a), do CCP à data vigentes, e dos princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público previstos no art.1.º, n.º 4, do CCP e 3.º e segs do CPA.

6. Com efeito, tal violação é patente em todos os contratos de EOP constantes dos factos provados no ponto 5.2 da sentença tendo em conta os seus valores no referido triénio 2015, 2016, 2017, no valor global de 668.782 €, com empresas com um sócio-gerente comum, uma vez que estas empresas, para efeitos de contratação pública, são como uma só, sendo irrelevante que tenham NIF diferentes.

7. Todos os contratos descritos no ponto 5.2 da matéria de facto provada da sentença recorrida têm objeto idêntico, referindo-se a empreitadas para beneficiação de arruamentos, e os convites foram efetuados a distintas empresas, mas a adjudicação era sempre a uma sociedade com sócio-gerente comum AA, excetuando a BB da qual é sócia a filha do aludido AA, sendo, portanto, AA, e a sua economia familiar (dado que as empresas tinham como sócia também a sua mulher ou a sua filha), sempre o mesmo beneficiário das adjudicações em causa.

8. Mesmo antes da introdução do n.º 6 do artigo 113.º do CCP pela Lei n.º 30/2021, e conforme se constata do Acórdão n.º 18/2019 do Tribunal de Contas, de 12/12/2019, RO 9/2019 3.-S/PL se propendia para a violação nestes casos da referida norma do art.º 113.º do CCP salientando que «Os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência subjacente à contratação pública, quando em presença de concorrentes que se inserem em sociedades integrantes de um mesmo grupo, visam impedir que a influência ou o conhecimento das propostas de outro concorrente se torne afinal numa aparente concorrência, assim se assegurando a participação mais ampla possível de proponentes num concurso público. A realização de procedimentos aquisitivos levados a cabo, para as mesmas atividades, em que foram intervenientes a mesma empresa ou empresas similares ou pertencentes ao mesmo grupo, com os mesmos sócios-gerentes, evidencia a existência de perturbação da concorrência, por via da intervenção sucessiva nos procedimentos das referidas empresas.»

9. Todos os contratos constantes dos factos provados respeitantes aos anos 2015, 2016 e 2017 foram celebrados na sequência das propostas que o Demandado subscreveu e, assim, este tinha perfeito conhecimento de quantos convites, contratação e respetivos valores já tinham sido feitos para aquelas entidades no próprio ano de 2017 e nos anos anteriores. Portanto o Demandado, sabendo plenamente dessa situação, e com obrigação de conhecer a lei enquanto dirigente público ao fazer todas aquelas propostas determinantes (com indicação dos convites a endereçar e adjudicações) no âmbito da contratação pública é responsável e tinha plena obrigação de cuidar pela verificação dos pressupostos legais dos convites e adjudicação à luz dos referidos normativos do art.º 113.º do CCP.

10. Pelo que com a sua conduta o Demandado violou o disposto no artigo 113.º n.º 2, 19.º a) do CCP e dos princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público previstos no art.º 1.º, n.º 4, do CCP e 3º e segs do CPA, e por via de tal ilegalidade incorreu na prática de uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, a título negligente, p.p. no art.º 65.º, n.º 1, alínea l) da Lei n.º 98/97 (LOPTC).

11. Disposições legais que a sentença recorrida, ao ter absolvido o Demandado, igualmente violou.

*

3. O demandado apresentou **contra-alegações**, pugnando que o recurso deve “ser julgado totalmente improcedente” e “confirmada a sentença recorrida”.

Subsidiariamente conclui que deve “ser dispensado do pagamento de qualquer multa, nos termos supra invocados, ou, caso assim não se entenda, deve ser especialmente atenuado o montante da multa a aplicar, que deverá ficar abaixo do mínimo legal”.

*

4. Corridos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

*

II – Fundamentação fáctica

5. Na sentença recorrida consideraram-se como **factos provados (f. p.)**:

“5.1. A 2.ª Secção do TdC procedeu a uma auditoria de apuramento de responsabilidade financeira ao Município de Gondomar (MG), a qual teve início em 10-1-2022 sob o n.º 2/2022, tendo o Relatório de Auditoria (RA) com o n.º 5/2024 sido aprovado em 2-5-2024 por um coletivo de 3 Juízes daquela Secção, depois de Recorrido/Demandado ter emitido a sua pronúncia, em 1-3-2024, sobre projeto de relatório em que se referia a evidenciação de factos geradores da responsabilidade financeira sancionatória que lhe veio a ser imputada no relatório de auditoria aprovado.

5.2. No triénio 2015/2017, o MG celebrou, nomeadamente, os seguintes contratos de empreitadas de obras públicas (EOP):

a) Contrato n.º 47/15, de 11/06/2015, designado “Praia da Lomba — Requalificação e Beneficiação de Acesso”, celebrado depois de o Demandado, enquanto Diretor do Departamento de Obras Públicas, ter proposto, em 22/05/2015, ao Presidente da Câmara Municipal de Gondomar (PCMG) a abertura de procedimento por ajuste direto com o valor base de 98 100,00 € e convite a três entidades (CC, Lda, DD, Ld.ª e EE, Ld.ª), que mereceu despacho de concordância proferido na mesma data, vindo por despacho do PCMG de 04/06/2015 a ser escolhida a proposta da empresa DD, Ld.ª, pelo valor contratual de 93 603,65 €, tendo o contrato sido subscrito pelo sócio do adjudicatário AA.

b) Contrato n.º 92/15, de 13/10/2015, designado “Beneficiação de Arruamentos — Rua dos Azevinhos — União de Freguesias de Fânzeres e S. Pedro da Cova”, celebrado depois de o Demandado, enquanto Diretor do Departamento de Obras Públicas, ter proposto, em 17/08/2015, ao PCMG a abertura de procedimento por ajuste direto com o valor base de 145 000,00 € e convite a quatro entidades (FF, Ld.ª, GG, Ld.ª, HH, Lda., II, Ld.ª e JJ, Ld.ª), tendo o PCMG autorizado a abertura do procedimento em 19/08/2015, e por despacho de 10/09/2015 aceite a proposta da empresa JJ, Ld.ª pelo valor contratual de 144 874,44 €, tendo o contrato sido subscrito pelo sócio do adjudicatário AA.

c) Contrato n.º 93/15, de 13/10/2015, designado “Beneficiação da Rua de Penouços - Rio Tinto”, celebrado depois de o Demandado, enquanto Diretor do Departamento de Obras Públicas, ter proposto, em 17/08/2015, ao PCMG a abertura de procedimento por ajuste direto com o valor base de 54 500,00 € e convite a quatro entidades (KK, SA, LL, Ld.ª, JJ,

Ld.^a, Sociedade de MM, Ld.^a e EE, Ld.^a), tendo por despacho do PCMG de 19/08/2015 sido autorizada a abertura do procedimento e por despacho de 18/08/2015 do PCMG aceite a proposta da empresa JJ, Ld.^a, pelo valor contratual de 43 685,00 €, tendo o contrato sido subscrito pelo sócio do adjudicatário AA.

d) Contrato n.º 15/16, de 17 /02/2016, designado "Beneficiação da Rua Carvalho Araújo - Rio Tinto", celebrado depois de o Demandado, enquanto Diretor do Departamento de Obras Públicas, ter proposto, em 18/01/2016, ao PCMG a abertura de procedimento por ajuste direto com o valor base de 55 741,50 € e convite a cinco entidades (EE, Ld.^a, NN, Ld.^a, OO, Ld.^a, PP, Ld.^a e QQ, SA), por despacho do PCMG de 18/01/2016 foi autorizada a abertura do procedimento nos termos propostos e por despacho de 04/02/2016 aceite a proposta da empresa RR, Ld.^a pelo valor contratual de 49 776,00€, tendo o contrato sido subscrito pelo sócio do adjudicatário AA.

e) Contrato n.º 16/16, de 17/02/2016, designado "Beneficiação da Rua Afonso Paiva - Rio Tinto", celebrado depois de o Demandado, enquanto Diretor do Departamento de Obras Públicas, ter proposto, em 18/01/2016, ao PCMG a abertura de procedimento por ajuste direto, com o valor base de 56 055,00 € e convite a cinco entidades (SS, SA, QQ, SA, PP, Ld.^a OO, Ld.^a e TT, Ld.^a), o que mereceu despacho de concordância do PCMG em 18/01/2016, tendo por despacho de 04/02/2016 sido aceite a proposta da empresa TT, Ld.^a pelo valor contratual de 42 932,00 €, tendo o contrato sido subscrito pelo sócio do adjudicatário AA.

f) Contrato n.º 17/16, de 17/02/2016, designado "Beneficiação da Rua Pero Covilhã - Rio Tinto", celebrado depois de o Demandado, enquanto Diretor do Departamento de Obras Públicas, ter proposto, em 18/01/2016, ao PCMG a abertura de procedimento por ajuste direto com convite a várias entidades, pelo preço base de 55 741,50€, tendo por despacho de 04/02/2016 do PCMG sido adjudicada a proposta apresentada pela empresa RR, Ld.^a, pelo valor contratual de 42 189,00€, tendo o contrato sido subscrito pelo sócio do adjudicatário AA.

g) Contrato n.º 136/16, de 22/12/2016, designado "Beneficiação do Arruamento — Travessa do Juncal — Gens- Foz do Sousa", celebrado depois de por despacho de 28/10/2016 do PCMG ter sido autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto e convidada a empresa RR, Ld.^a, pelo preço base de 26 314,50 €, vindo por despacho de 08/11/2016 do PCMG, na sequência de Informação datada de 7/11/2016 do Demandado, a ser adjudicada a proposta apresentada pela referida empresa pelo valor contratual de 26 300,00 €, tendo o contrato sido subscrito pelo sócio do adjudicatário AA.

h) Contrato n.º 32/17, de 03/03/2017, designado "Beneficiação da Rua do Passal - Jovim", celebrado depois de por despacho de 19/01/2017 do PCMG ter sido autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto com o preço base de 28 682,00 €, no qual foram convidadas cinco empresas (UU, Ld.^a, VV, Ld.^a, WW, Lda., XX, SA e DD, Ld.^a), sendo por despacho de 10/02/2017 do PCMG, na sequência de Informação datada de 7/02/2017 do Demandado, adjudicada a proposta apresentada pela empresa DD, Lda. pelo valor contratual de 24 670,00 €, tendo o contrato sido subscrito pelo sócio do adjudicatário AA.

i) Contrato n.º 87/17, de 23/06/2017, designado "Beneficiação da Rua Alegre - S. Cosme", celebrado depois de por despacho de 02/05/2017 do PCMG ter sido autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto com o preço base de 144 267,00 € tendo sido convidadas cinco empresas (XX, SA, YY, Ld.^a, BB Unipessoal, Ld.^a, ZZ, SA e AAA, Ld.^a), sendo por despacho de 02/06/2017 do PCMG, na sequência de Informação datada de 15/05/2017 do Demandado, adjudicada a proposta apresentada pela empresa BB

Unipessoal, Ld.^a pelo valor contratual de 118 863,00€, cujo contrato foi subscrito por BBB, sendo a adjudicatária detida por CCC, filha de AA e de DDD;

j) Contrato n.º 109/17, de 24/07/2017, designado "Beneficiação da Rua Padre Domingos Baião — Baguim de Monte", celebrado depois de por despacho de 17/05/2017 do PCMG ter sido autorizada a abertura de procedimento por ajuste direto com o preço base de 87 047,50 €, exarado sobre a informação do Demandado enquanto Diretor do Departamento de Obras Municipais, com convite a cinco empresas (EEE, ZZ, SA, FFF, DD, Ld.^a e GGG, Ld.^a), sendo por despacho de 20/06/2017 do PCMG adjudicada a proposta apresentada pela empresa, DD, Ld.^a, pelo valor contratual de 81 889,00 €, tendo o contrato sido subscrito pela sócia-gerente do adjudicatário DDD, mulher de AA.

5.3. Todos os procedimentos indicados no § 5.2 referem-se a empreitadas para beneficiação de arruamentos.

5.4. Em nove dos dez casos mencionados no § 5.2 a adjudicação foi realizada a sociedades que tinham um sócio-gerente em comum, AA, e no único caso (referido no § 5.2.g) em que isso não sucedeu a adjudicatária foi BB Unipessoal, Ld.^a detida pela filha do aludido AA.

5.5. O Demandado agiu livre e voluntariamente nos procedimentos em que interveio.

*

6. Ainda na sentença recorrida, consideraram-se como **factos não provados (f. n. p.)**:

“6.1. AA e a sua economia familiar foi sempre o beneficiário das adjudicações indicadas no § 5.2.

6.2. O MG tentou contornar a proibição legal de adjudicar contratos ilimitadamente a uma entidade, criando uma mera aparência de mudança de cocontratante, mediante o uso de uma pessoa coletiva (a sociedade), mas sendo sempre o seu sócio e a sua economia familiar quem beneficiou de tais adjudicações.

6.3. O Demandado agiu sem o cuidado que lhe era exigível.

*

III – Fundamentação de direito

A. As questões decidendas

7. Considerando as conclusões das alegações, que delimitam o objeto do recurso, nos termos do estatuído nos artigos 635.º, n.º 4 e 639.º, n.º 1, ambos do Código de Processo Civil (CPC), aplicáveis, como os demais deste diploma legal adiante citados, *ex vi* art.º 80.º da Lei n.º 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunais de Contas-LPTC), diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, as questões a decidir nestes autos, a analisar pela ordem da sua precedência lógica, podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.ª) *A sentença recorrida é manifestamente errónea ao justificar os factos n.ºs 6.1., 6.2. e 6.3. como factos não provados, bem como ao não dar como provado o facto alegado no ponto 14 do requerimento inicial, padecendo de incorreta apreciação da prova produzida, devendo os mesmos serem incluídos nos factos provados?*

2.ª) *Deve ser declarada improcedente a exceção perentória de prescrição e revogada a sentença ao decidir pela procedência daquela exceção, invocada pelo demandado?*

3.ª) *O demandado violou o disposto nos artigos 113.º, n.º 2 e 19.º, alínea a), do CCP e os princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público previstos no art.º 1.º, n.º 4, do CCP e 3.º e segs do CPA e, por via de tal ilegalidade, incorreu na prática de uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, a título negligente, p.p. no art.º 65.º, n.º 1, alínea l) da LOPTC?*

Vejam os.

*

B. Erro na valoração da prova (conclusão 1.^a das alegações de recurso)

8. O recorrente considera “manifestamente errónea a fundamentação da sentença recorrida para justificar a exclusão da matéria de facto dada como provada quanto aos factos n.ºs 6.1., 6.2 e 6.3.” dos factos não provados, bem como ao não dar como provado o facto alegado no ponto 14 do requerimento inicial (cf. conclusão 1.^a das alegações).

9. Preliminarmente cumpre analisar se o recorrente deu cumprimento aos ónus colocados a cargo de quem impugna a decisão relativa à matéria de facto, previstos no n.º 1 do artigo 640.º do CPC.

10. Analisadas as alegações de recurso, é de concluir que foram especificados: os concretos pontos de facto considerados incorretamente julgados e, além disso, foi especificada a decisão que, no entender do recorrente, devia ser proferida sobre tais questões de facto impugnadas.

11. No que tange aos concretos meios probatórios que, na perspetiva do recorrente, impõem decisão diversa da recorrida sobre esses pontos da matéria de facto impugnados, as alegações centram-se, essencialmente, em discordar da motivação da sentença, embora acabem por fazer apelo a “prova documental”, pelo menos em relação ao n.º 6.1. dos f. n. p.

12. Nesta medida é de considerar que foi dado cumprimento àqueles ónus, ainda que de forma mínima quanto ao ónus de alegação dos “concretos meios probatórios”, mas ainda assim de molde a concluir-se pelo dever do conhecimento do recurso em termos de matéria de facto, por não haver fundamento suficiente para a rejeição do mesmo, na sua totalidade.

13. Do estatuído no artigo 662.º, n.º 1, do CPC, resulta que a decisão sobre a matéria de facto pode ser alterada em via de recurso se a apreciação crítica do conjunto da prova produzida impuser decisão diversa, devendo tomar-se em consideração alguns aspetos importantes na reapreciação da decisão sobre a matéria de facto.

14. Um desses aspetos prende-se com o modo de reapreciação da decisão sobre a matéria de facto, ou seja, tal reapreciação não importa a realização de um segundo julgamento por parte do tribunal *ad quem*, mas também não impede, antes exige, que o tribunal *ad quem* forme a sua própria convicção, em face da apreciação crítica da decisão recorrida, dos argumentos do recorrente e da contra-argumentação do recorrido, atendendo ao conjunto da prova produzida.

15. O primeiro exercício que o tribunal *ad quem* deve fazer é o de analisar a fundamentação da decisão recorrida para aferir se a mesma deu cumprimento à análise crítica das provas, no seguimento do comando contido no artigo 205.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, nos termos do qual as decisões dos tribunais, que não de mero expediente, “são fundamentadas na forma prevista na lei” e, ainda, do estatuído no artigo 94.º, n.º 3, da LOPTC, onde se exige uma análise crítica e “de forma concisa” das provas.

16. Naquele exercício de análise da fundamentação da decisão de facto há que averiguar, num primeiro momento, se a mesma respeita as regras legais de valoração das diversas provas produzidas e se o discurso de análise crítico dessas provas é lógico e coerente.

17. Num segundo momento impõe-se analisar a argumentação das alegações do recorrente e do recorrido para aferir se foram, ou não, cometidos os alegados erros na

valoração das provas produzidas e/ou se não foram tomadas em consideração algumas provas e deviam tê-lo sido por serem provas relevantes, de tal forma que a sua apreciação impõe uma decisão diversa da que foi adotada, na decisão recorrida, sobre determinados pontos concretos da matéria de facto impugnada.

18. Claro que, nesta análise e valoração, cada um dos meios de prova não pode deixar de ser analisado e valorado em função do conjunto global da prova produzida e, por outro lado, na análise crítica das provas, compreende-se uma tarefa de indicação das ilações tiradas dos factos instrumentais e a especificação dos demais fundamentos que foram decisivos para a convicção do julgador, nos termos previstos no n.º 4 do artigo 607.º do CPC.

19. Aplicando estas considerações à pretensão do recorrente, de alteração da decisão sobre a matéria de facto, cremos que, embora tal decisão respeite as regras legais de valoração das provas – aliás o recorrente também não lhe assaca a violação dessas regras – não a podemos subscrever inteiramente, quanto à sua fundamentação em termos de análise crítica do conjunto global da prova produzida e consequente decisão, em relação aos factos não provados impugnados, como a seguir se procurará justificar.

20. Relativamente ao *f. n. p. n.º 6.1.*, tendo-se procedido à análise da fundamentação empreendida na decisão recorrida, nomeadamente nos §§ 9.1 e 9.3., não a podemos subscrever inteiramente, pelas razões a seguir explanadas:

a) Cremos que é possível inferir dos *f. p. n.ºs 5.2. a) a 5.2. h), 5.2. j) e 5.4.*, nomeadamente da circunstância de as pessoas coletivas que celebraram os contratos de empreitada de obras públicas com o Município de Gondomar, ou seja, DD, Ld.^a, JJ, Ld.^a, RR, Ld.^a, TT, Ld.^a, terem como sócio AA e sócia gerente a sua mulher, DDD, os quais celebraram tais contratos representando tais sociedades (aquele 8 contratos e esta 1 contrato), é possível inferir, como dizíamos, a ilação de que AA e a sua economia familiar foi o beneficiário das adjudicações que culminaram na celebração daqueles contratos;

b) Na verdade, aquelas sociedades são dominadas ou controladas por AA e a sua mulher, pelo que é possível partir deste facto conhecido para concluir por este outro facto, ou seja, que a economia familiar daquele foi a beneficiária, ainda que indireta, dos lucros resultantes daqueles contratos de empreitada celebrados por aquelas sociedades;

c) Estamos no domínio das presunções judiciais, ou seja, ilações que o julgador tira de um facto conhecido para firmar um facto desconhecido e que, *in casu*, são admissíveis pois o facto a provar – a economia familiar ser a beneficiária - seria suscetível de prova testemunhal – cf. artigos 349.º e 351.º do Código Civil;

d) Acresce ser de considerar também, nesta área de valoração das provas, as regras de experiência comum que vão no mesmo sentido, ou seja, que quem tem o domínio e controle económico de sociedades comerciais será o beneficiário último dos lucros resultantes da atividade de tais sociedades.

e) Aliás é de salientar que a legislação posterior veio consagrar, em situações desta natureza, uma presunção legal;

f) Com efeito, o artigo 2.º, n.º 1, alínea h), da Lei n.º 83/2017 de 18.08 veio definir o conceito de “beneficiário efetivo, entendendo-se como tal “a pessoa ou pessoas singulares que, em última instância, detêm a propriedade ou o controlo do cliente e ou a pessoa ou pessoas singulares por conta de quem é realizada uma operação ou atividade, de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 30.º”,

g) Nestes termos, ou seja, atenta aquela presunção judicial e a evolução legislativa, consagrando esta presunção legal, é de concluir que AA e a sua economia familiar foi o beneficiário das adjudicações descritas nas alíneas a) a h) e j) do n.º 5.2. dos f. p.

21. Já a mesma conclusão não é possível retirar-se quanto à adjudicação que culminou com a celebração do contrato n.º 87/17, porquanto do simples facto provado de a empresa adjudicatária, BB Unipessoal, Ld.^a, ser detida por CCC, filha de AA e de DDD; (cf. n.º 5.2. i) dos f. p.), não é possível concluir que aquele e a sua economia familiar foi o beneficiário dessa adjudicação.

22. Desde logo porque não vem alegado, nem provado, que a filha de AA vivia em economia comum com os pais e, assim, que estávamos perante uma única economia familiar.

23. No fundo, não é possível concluir por simples presunção judicial, que pelo facto de uma sociedade ser detida por uma pessoa, o beneficiário dos rendimentos dessa sociedade seja a economia familiar do pai dessa pessoa.

24. Assim, no que tange à impugnação do f. n. p. n.º 6.1., não acompanhamos, inteiramente, a justificação constante da decisão recorrida, de “ausência de prova” e “conclusão sem suporte...” (cf. §§ 9.1. e 9.3 da sentença recorrida), nem as considerações tecidas nas contra-alegações, a este propósito, que no essencial se limitam a corroborar a justificação do tribunal *a quo*.

25. Em síntese, cremos que é de concluir que existe prova suficiente para dar como provado que:

“AA e a sua economia familiar foi o beneficiário das adjudicações descritas nas alíneas a) a h) e j) do n.º 5.2. dos f. p.”

26. Quanto ao **f. n. p. n.º 6.2.¹**, tendo-se procedido à análise da fundamentação empreendida na decisão recorrida, nomeadamente no § 9.4. e à ponderação dos argumentos do recorrente, não cremos que lhe assista razão, pelas razões a seguir explanadas:

a) Ao contrário do que o recorrente pretexta, não “é evidente” que a alegação do artigo 11.º do requerimento inicial “encontra-se relacionada com toda a alegação factual antecedente, máxime no ponto 5 do requerimento inicial (...) e tem de ser interpretada em conjugação como toda essa matéria, ou seja, por referência a esses responsáveis, entre eles o Demandado”.

b) Diremos mesmo que não é nada evidente, muito pelo contrário, pois até se compreende mal a alegação do artigo 11.º do requerimento inicial, ao referir-se ao “município de Gondomar”, quando o que está em causa nos autos não é a responsabilidade dos titulares dos órgãos da autarquia, mas sim uma conduta de um dirigente do município.

c) Acresce ser de salientar que sendo o Município uma “entidade jurídica”, a vontade dessa pessoa coletiva, nomeadamente no sentido de que “tentou contornar a proibição legal de adjudicar contratos ilimitadamente a uma entidade”, tem de ser exteriorizada por decisões/deliberações dos seus órgãos – presidente do município ou executivo municipal - e, não integrando o demandado esses órgãos, pois era apenas seu funcionário - diretor do Departamento de Obras Públicas – a sua atuação não pode ser juridicamente vinculante

¹ Este f. n. p. tem por base o alegado no artigo 11.º do requerimento inicial, do seguinte teor:

“Na verdade, tendo presente a norma do n.º 2 do artigo 113.º do CCP, o MG ao celebrar contratos de EOP, no referido triénio, no valor de 668.782 €, com empresas com um sócio-gerente comum, violou a mesma, uma vez que estas empresas, para efeitos de contratação pública, são como uma só, sendo irrelevante que tenham NIF diferentes”.

para o Município em termos de “adjudicar contratos”, mediante “tentativa de contornar a proibição legal”.

27. Assim, no que tange à impugnação do f. n. p. n.º 6.2., tendo-se procedido às operações referidas nos §§ 15 a 18 supra, cremos que não assiste razão ao recorrente, pelo que deve manter-se a decisão recorrida, ao considerar aquele facto como não provado.

28. Relativamente ao *f. n. p. n.º 6.3.² e ao ponto 14 do requerimento inicial*², em relação aos quais o recorrente pugna no sentido de deverem ser incluídos nos factos provados, não cremos que lhe assista razão, como a seguir se procurará evidenciar.

29. Desde logo cumpre evidenciar que apenas se podem/devem considerar como provados ou não provados os “factos”, entendendo-se como tal os “estados” ou “acontecimentos” da realidade e não considerações, ilações ou conclusões de direito, na medida em que o que é objeto de prova, nos termos do art.º 341º, do Código Civil, é a “demonstração da realidade dos factos”.

30. Ora, começando pelo ponto 14 do requerimento inicial, faz-se notar que a alegação de que “O Demandado...tinha o dever de cuidar da verificação dos requisitos legais para o convite e adjudicação”, é uma alegação de direito, pois só é possível retirar tal conclusão, ou seja, a existência desse dever, em função da interpretação de normas jurídicas, nomeadamente as que definem “os requisitos legais para o convite e adjudicação” e as que estabelecem os deveres funcionais do demandado.

31. Sendo uma conclusão de direito, não há motivo para o recorrente apontar uma pretensa omissão à sentença recorrida⁴, pois o que deve levar-se à decisão de facto são os factos e apenas estes, não conclusões de direito.

32. Assim, para se poder chegar a tal conclusão, a retirar em termos de aplicação do direito, tal implicava a alegação e prova (que não foram levadas a cabo), dos factos pertinentes nomeadamente que o demandado, ao subscrever certas informações de serviço, não obstante saber determinados factos e que esses mesmos factos impediavam a possibilidade de, naquelas circunstâncias concretas, serem formulados convites ou serem feitas adjudicações, não informou nesse sentido e, pelo contrário, fez propostas de convites ou de adjudicações que sabia violarem a lei ou, fez essas essas propostas ou convites sem ter o cuidado de aferir da sua conformidade com aqueles requisitos legais.

33. No que tange ao segmento do ponto 14 do requerimento inicial onde se alega que “O Demandado, subscritor das propostas de aquisição dos procedimentos em referência”, salienta-se que tal alegação é uma mera repetição dos factos alegados nos pontos 5.1. a 5.10 do mesmo requerimento e que vieram a ser dados como provados, no essencial, embora com formulação diversa, nos n.ºs 5.2. a) a 5.2. j) dos f. p.

34. Nessa medida, tal facto, mostrando-se já provado, não tinha de ser dado novamente como provado.

35. Quanto ao que foi considerado como não provado, no n.º 6.3. dos f. p., são aplicáveis as considerações acima tecidas pois não estamos, em rigor, perante um facto, enquanto acontecimento da realidade, mas antes perante uma conclusão de direito.

² Este “facto não provado” tem por base a alegação do artigo 16.º do requerimento inicial, do seguinte teor: “Tendo agido..., sem o cuidado que lhe era exigível, enquanto funcionário e dirigente”.

³ Do seguinte teor:

“O Demandado, subscritor das propostas de aquisição dos procedimentos em referência, tinha o dever de cuidar da verificação dos requisitos legais para o convite e adjudicação”.

⁴ Quando se alega: “...sobre o qual, diga-se, a sentença recorrida é absolutamente omissa (não consta nem nos provados, nem nos não provados)”.

36. Com efeito, concluir que “o demandado agiu sem o cuidado que lhe era exigível” implicava a alegação e prova, como se fundamentou no § 9.5. da sentença recorrida, de quais as “concretas regras de conduta ou deveres incumpridos”, o que não foi feito, nomeadamente por o demandante “não apresentar meios de prova suscetíveis de sustentarem um juízo sobre a conduta do Demandado «enquanto funcionário e dirigente»”.

37. Aliás, percorridas as alegações do recorrente, continuam a não serem indicados esses meios de prova, parecendo pretender-se extrair tal conclusão naquela peça processual quando aí se refere: “não deixa dúvidas” ser assim, dos factos provados no n.º 5.2. e “do alegado nos pontos 6, 7, 8, 9 e 14 do requerimento inicial” (cf. pág. 5 das alegações de recurso).

38. Porém, daqueles factos provados, nomeadamente os do n.º 5.2. dos f. p., não é possível extrair, por presunção judicial, qualquer outro facto sobre as concretas regras de conduta ou deveres que o demandado devia ter observado e incumpriu.

39. Acresce que do alegado nos pontos 6, 7, 8, 9 e 14 do requerimento inicial também não é possível extrair, por presunção judicial, uma ilação sobre as concretas regras de conduta ou deveres que o demandado devia ter observado e incumpriu, porquanto a generalidade do alegado naqueles pontos 6, 7, 8, 9 e 14 não são factos, mas conclusões e/ou alegações de direito.

40. Assim, no que tange à impugnação do f. n. p. n.º 6.3. e à pretensão de inclusão do ponto 14 do requerimento inicial nos factos provados, tendo-se procedido às operações referidas nos §§ 15 a 18 supra, cremos que não assiste razão ao recorrente, devendo manter-se nesse segmento a decisão recorrida.

41. *Em conclusão e, em resumo, no que tange à 1.ª questão supra equacionada (cf. § 7), decide-se:*

a) Acrescentar ao elenco dos factos provados, o seguinte:

5.6. “AA e a sua economia familiar foi o beneficiário das adjudicações descritas nas alíneas a) a h) e j) do n.º 5.2. dos f. p.”

b) Concluir que, no demais e quanto à decisão sobre a matéria de facto, não padece a sentença recorrida de erro na apreciação da prova produzida, mantendo-se assim tal decisão.

*

C. Exceção de prescrição (conclusões 2.ª a 4.ª das alegações de recurso)

42. O recorrente considera que a sentença recorrida deve ser revogada ao ter julgado procedente a “exceção perentória de prescrição invocada pelo Demandado quanto às eventuais infrações imputadas pelo MP como cometidas no âmbito dos procedimentos referidos nos § 5.2.b, 5.2.c, 5.2.d, 5.2.e e 5.2.f c.”

Veamos.

43. O demandante imputou ao demandado a prática de uma infração sancionatória, “por negligência, na forma continuada” tendo por base diversas condutas que alega terem-se iniciado em 22.05.2015 e terminado em 15.05.2017 (cf. artigos 17.º e 5.º do requerimento inicial).

44. Na decisão recorrida e no seguimento da argumentação do demandado considerou-se que “no julgamento de eventual prescrição de infrações financeiras sancionatórias enquadradas pelo Demandante como integradas no quadro de continuação infracional ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP tem de se analisar especificadamente e de forma autónoma cada uma das infrações imputadas pelo Demandante ao Demandado” (cf. § 26 da sentença recorrida).

45. Não acompanhamos a decisão recorrida, nesta matéria, pelas razões a seguir explanadas.

46. Desde logo importa evidenciar que são questões diferentes, por um lado, o momento a partir do qual se conta o prazo de prescrição e, por outro, eventuais causas de suspensão do prazo de prescrição.

47. Assim, não consideramos que o estatuído no artigo 119.º, n.º 2, alínea b), do Código Penal (CP) e a sua inaplicabilidade às infrações financeiras sancionatórias, dado o disposto no artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC, implique que o eventual sancionamento por várias daquelas infrações pela moldura de uma única infração, ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP, tenha “de ser precedido pelo conhecimento da eventual extinção do procedimento (nomeadamente por prescrição) de cada uma das infrações em curso” – cf. § 62 citado no § 25.3 da sentença recorrida.

48. Embora não tenha que se recorrer, a nosso ver, ao artigo 119.º, n.º 2, alínea b), do CP, como adiante melhor se explicitará, sempre se dirá que se nos afigura que tal preceito, aliás como resulta da sua epígrafe, não estabelece qualquer causa de suspensão do prazo de prescrição (estas estão previstas no artigo 120.º do CP), estabelecendo antes o momento a partir do qual se inicia o prazo de prescrição, ou seja, que nos crimes continuados só corre, ou só se inicia, a partir do “dia da prática do último ato”.

49. Não é nada diferente, a nosso ver, da regra específica prevista no artigo 70.º, n.º 2, da LOPTC, ao estabelecer que o prazo de prescrição “conta-se a partir da data da infração”, conjugada com o instituto do “crime continuado”, este nos termos moldados pelo artigo 30.º, n.º 2, do CP, abrangendo a “realização plúrima do mesmo tipo de crime”, aplicável às infrações financeiras sancionatórias *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.

50. Assim, vindo imputada ao demandado uma única infração financeira sancionatória, na forma continuada, para conhecer da alegada prescrição, como questão prévia e exceção, o exercício que se impõe é averiguar se decorreu o prazo de prescrição, considerando como início da contagem desse prazo a data da última conduta integrada na infração financeira continuada.

51. Ora, como decorre da própria decisão recorrida, ao considerar que não tinha decorrido o prazo prescricional em relação às últimas quatro condutas do demandado imputadas como cometidas em continuação infracional (cf. § 54.2. da sentença recorrida), o que não vem colocado em causa pelo demandado/recorrido porquanto se conformou com tal decisão, é certo que não decorreu o prazo de prescrição.

52. Nesta medida, não existindo fundamento para conhecer de cada uma das infrações integradas e imputadas como uma única infração, na forma continuada, como atrás se procurou justificar, afigura-se-nos que, no essencial, assiste razão ao recorrente, pelo que deve julgar-se improcedente a arguida exceção perentória de prescrição, nos termos em que foi conhecida.

53. *Em conclusão e, em resumo, no que tange à 2.ª questão supra equacionada (cf. § 7), é de revogar a sentença recorrida no segmento decisório 1) em que julgou procedente a exceção perentória deduzida pelo demandado “relativa à prescrição de cinco (5) eventuais infrações financeiras sancionatórias imputadas pelo Ministério Público como cometidas em 17-8-2015 (duas) e 18-1-2016 (três)”.*

*

D. Pressupostos de infração financeira sancionatória (conclusões 5.ª a 11.ª das alegações de recurso)

54. O recorrente considera, no essencial, que o demandado “violou o disposto no artigo 113.º, n.º 2, 19.º a) do CCP e dos princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público previstos no art.º 1.º, n.º 4, do CCP e 3.º e segs do CPA, e por via de tal ilegalidade incorreu na prática de uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, a título negligente, p.p. no art.º 65.º, n.º 1, alínea l) da Lei n.2 98/97 (LOPTC)”.

55. Fá-lo, porém, a partir de pressupostos que não se mostram provados, em termos da decisão sobre a matéria de facto, considerando a decisão da sentença recorrida e a sua reapreciação feita por este Tribunal no item B antecedente (cf., nomeadamente § 41 supra).

56. Nomeadamente quando conclui que o demandado “tinha perfeito conhecimento de quantos convites, contratação e respetivos valores já tinham sido feitos para aquelas entidades no próprio ano de 2017 e nos anos anteriores” e que “sabendo plenamente dessa situação” “é responsável” “à luz dos referidos normativos do artigo 113.º do CCP” – cf. conclusão 9.ª das alegações de recurso.

57. Aliás, é de fazer notar que precisamente esse facto não se mostra alegado pelo demandante no requerimento inicial e, mesmo que estivesse alegado, não seria possível dá-lo como provado, por via de presunção judicial, como se procurou justificar ao decidir a impugnação da matéria de facto.

58. Nesta medida, em face dos factos provados, não é possível afirmar que com a sua conduta o demandado violou os dispositivos legais e os princípios que o recorrente lhe imputa ter violado.

59. Na verdade, o que nos resta, dos factos provados, é que o demandado subscreveu várias informações de serviço propondo a abertura de procedimentos por ajuste direto, com convite, em regra, a várias entidades.

60. Não se mostrando provado que ao subscrever essas informações de serviço o demandado tinha conhecimento de quantos convites, contratação e respetivos valores já tinham sido feitos por aquelas entidades (que indicava nas informações de serviço), no próprio ano de 2017 e nos anos anteriores, não é possível concluir que o demandado violou a regra do n.º 2 do artigo 113.º do CCP, na redação original, aquela que se encontrava em vigor à data dos factos.

61. Isto mesmo sem entrar aqui em consideração com o facto de o n.º 6 do artigo 113.º do CCP, por ter sido introduzido na redação dada a tal preceito pela Lei n.º 30/2021 de 21.05, ou seja, em data posterior aos factos aqui em causa, não ser por isso aplicável.

62. Acresce que não se mostra igualmente alegado nem provado um qualquer conluio, com a participação do demandado, no sentido de, por essa via, aquelas informações de serviço e a indicação das entidades a convidar, visarem violar os princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público previstos no art.º 1.º, n.º 4, do CCP e 3.º e segs do CPA, como é o caso que está subjacente ao Acórdão n.º 18/2019, citado na conclusão 8.ª das alegações do recorrente.

63. Assim, não sendo possível afirmar que o demandado violou o artigo 113.º, n.º 2 e os princípios da concorrência, igualdade, imparcialidade e prossecução do interesse público previstos no art.º 1.º, n.º 4, ambos do CCP, não é possível concluir pelo preenchimento do elemento objetivo da infração imputada.

62. Além disso, os factos provados não permitem afirmar que o demandado tenha atuado com culpa, nomeadamente na modalidade de negligência, que é a que lhe vem imputada.

63. Relembre-se que o recurso não obtém êxito quanto à impugnação da matéria de facto, no que tange ao n.º 6.3. dos f. n. p. e ponto 14 do requerimento inicial e à pretensão de os mesmos serem incluídos nos factos provados (cf. § 41 supra), pelo que não é possível concluir que o demandado não observou os seus deveres funcionais, de forma negligente e, nessa medida, que a sua conduta merece censura por ter atuado com culpa.

64. *Em conclusão e, em resumo, não se mostrando preenchidos os pressupostos objetivo e subjetivo da infração financeira sancionatória, na forma continuada, imputada ao demandado, é de julgar improcedente o recurso, mantendo o segmento decisório 3), que julgou a ação improcedente e absolveu o demandado.*

*

IV – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, *acordam os juízes que integram o Plenário da 3ª Secção em:*

1. *Julgar parcialmente procedente o recurso e, em consequência, julgar improcedente a exceção de prescrição arguida pelo recorrido/demandado, revogando a decisão recorrida no seu segmento decisório n.º 1;*

2. *Julgar improcedente o recurso na parte restante e, conseqüentemente, manter a decisão recorrida de absolvição do demandado da infração financeira, sancionatória, na forma continuada, que lhe vinha imputada.*

Não são devidos emolumentos dada a isenção de que beneficia o Ministério Público – cf. artigo 20.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do DL 66/96 de 31.05.

Registe-se e notifique-se.

Após, abra conclusão, tendo em vista a elaboração de sumário e determinação de publicação no sítio do Tribunal de Contas.

*

Lisboa, 2 de abril de 2025

António Francisco Martins

José Mouraz Lopes (com declaração de voto)

Paulo Pereira Gouveia

(participou na sessão por videoconferência, tendo votado favoravelmente o acórdão e subscreve a declaração de voto anexa)

Subscrevo a decisão e a fundamentação. Tendo votado o Acórdão n.º 41/2024 de 6.11, sustentado em fundamentação parcialmente divergente do presente acórdão, nomeadamente o que consta nos §§ 46 a 50, não fiz, então, lavrar declaração de voto porque tal divergência não afetava o sentido da decisão.

AA

SEDE

Avenida da República, 65 • 1050-189 LISBOA • PORTUGAL

T: +351 217 945 100 • **F:** +351 217 936 033 **E:** geral@tcontas.pt **W:** tcontas.pt