

SENTENÇA Nº

16 2023



TRIBUNAL DE  
CONTAS

Secção – 3.<sup>a</sup> Secção  
Data: 23/06/2023  
Processo JRF: 3/2023

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

### SUMÁRIO

A prescrição geral e abstrata da norma legal constante do artigo 4.º, alínea b), subalínea v), do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL) no sentido de que *os eleitos locais estão vinculados em matéria de prossecução do interesse público a não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão* abrange todos os eleitos locais que integram órgãos da concreta autarquia local.



Secção – 3.<sup>a</sup> Secção  
Data 23/06/2023  
Processo JRF: 3/2023

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

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 em processo de responsabilidade financeira sancionatória» de (1.<sup>o</sup> Demandado ou D1); (2.<sup>o</sup> Demandado ou D2); (3.<sup>o</sup> Demandado ou D3); (4.<sup>a</sup> Demandado ou D4).
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido do procedimento de auditoria de responsabilidade financeira (ARF) da 2.<sup>a</sup> Secção do TdC n.º 12/2021 relativo ao Município de Tabuaço que abrangeu os anos de 2015 a 2020, em cujo âmbito foi:
  - 2.1 Produzido anteprojeto de relatório designado como Relato relativamente ao qual foi facultada aos Demandados a possibilidade de exercício de contraditório.
  - 2.2 Aprovado por um coletivo de juízes da 2.<sup>a</sup> Secção, em Subsecção, o relatório final de auditoria (n.º 4/2022) e determinada a respetiva remessa ao MP ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 57.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
- 3 No requerimento inicial (RI), o MP pediu a condenação pela prática de uma infração financeira sancionatória p. e p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alíneas *b*) segunda parte e *l*) 1.<sup>a</sup> parte, da LOPTC de cada um dos quatro Demandados no pagamento de uma multa de 25 UC.
- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
  - 4.1 Os quatro Demandados apresentaram contestação comum em alegação articulada concluindo «que, por não terem cometido a infração que lhes é imputada, deverão os demandados ser absolvidos».
  - 4.2 Com a contestação foi junta prova documental (1 documento).
  - 4.3 O MP foi notificado da contestação.

- 4.4 Realizou-se audiência com produção de prova pessoal promovida pelas partes (duas testemunhas, uma arrolada pelo Demandante e outra pelos Demandados) seguida de alegações orais.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 FACTOS PROVADOS

- 5 Tendo por referência a factualidade com relevância para a causa (infra §§ 11 a 17), julgam-se provados os factos que se passam a indicar.

5.1 À data dos factos narrados de seguida, o Demandado D1 exercia as funções de Presidente da Câmara Municipal de Tabuaço (CMT), o Demandado D2 exercia as funções de Vice-Presidente da CMT, o Demandado D3 exercia, desde abril de 2015, as funções de chefe da DGAT na CMT e o Demandado D4 era Técnico Superior na CMT.

5.2 À data dos factos narrados de seguida, interveniente A exercia o cargo de Presidente da Junta de Freguesia de Tabuaço (PJFT), sendo que por inerência do cargo, era membro da Assembleia Municipal de Tabuaço.

5.3 Interveniente A assumiu o cargo de Presidente da Junta de Freguesia de Tabuaço no momento em que tomou posse, em 23.10.2013, exercendo o seu mandato, ininterruptamente, durante o quadriénio de 2013/2017.

5.4 Em 19.10.2017, interveniente A tomou, novamente posse como Presidente da Junta de Freguesia de Tabuaço, exercendo o seu mandato, ininterruptamente, no quadriénio de 2017/2021.

5.5 I . Ajuste Direto (Processo n.º 2015/AD/08)

a) O então Chefe da Divisão de Gestão e Administração do Território (DGAT), interveniente B, submeteu, em 21.01.2015, ao demandado D2 a Informação n.º 15/EM.CP/017 (que fora elaborada pelo demandado D4 na sequência de orientação específica de D2), com vista a que este determinasse a abertura do procedimento de formação de contrato de aquisição de serviços de um técnico de desenho, a autorização da despesa no montante de 10.500,00 €, acrescida de IVA à taxa legal, a adoção do procedimento de ajuste direto, o convite a interveniente A por reunir as condições necessárias para a prestação de serviços objeto do procedimento e a aprovação do convite e do caderno de encargos.

b) O demandado D2, em despacho, de 21.01.2015, autorizou a aquisição de serviços por ajuste direto, a respetiva despesa no montante de 10.500,00 €, o convite endereçado a interveniente A e o caderno de encargos, nos termos e com os fundamentos propostos na Informação do então Chefe da DGAT.

c) Através da Informação n.º 15/EM.CP/031, de 29.01.2015, o Chefe da DGAT referido propõe ao demandado D1 a aprovação da adjudicação dos serviços a interveniente A e da minuta do contrato.

d) Em despacho, de 29.01.2018, o demandado D1 aprovou a proposta constante da Informação prestada pelo dito Chefe da DGAT, determinando a adjudicação e aprovando a minuta do contrato.

e) O contrato, com o n.º 09/2015, foi celebrado em 09.02.2015, tendo sido outorgado pelo demandado D1 e por interveniente A.

#### 5.6 II. Ajuste Direto (Processo n.º 2016/AD/04)

a) O demandado D4, submeteu, em 11.01.2016, ao demandado D1 a Informação n.º 16/EM.CP/011, com vista a que este determinasse a abertura do procedimento de formação de contrato de aquisição de serviços de um técnico de desenho, a autorização da despesa no montante de 9.700,80 €, acrescida de IVA à taxa legal, a adoção do procedimento de ajuste direto, o convite a interveniente A por reunir as condições necessárias para a prestação de serviços objeto do procedimento e a aprovação do convite e do caderno de encargos.

b) O demandado D1, em despacho, de 11.01.2016, autorizou a aquisição de serviços por ajuste direto, a respetiva despesa no montante de 9.700,80 €, o convite endereçado a interveniente A e o caderno de encargos, nos termos e com os fundamentos propostos na Informação do demandado D4.

c) Através da Informação n.º 16/EM.CP/23, de 21.01.2016, o demandado D4 propõe ao demandado D1 a aprovação da adjudicação dos serviços a interveniente A pelo preço de 9.660,00 € e da minuta do contrato.

d) Em despacho, de 21.01.2016, o demandado D1 aprovou a proposta constante da Informação prestada pelo demandado D4, determinando a adjudicação e aprovando a minuta do contrato.

e) O contrato, com o n.º 09/2016, foi celebrado em 28.01.2016, tendo sido outorgado pelo demandado D1 e por interveniente A.

5.7 III. Ajuste Direto (Processo n.º 2017/AD/21)

a) O demandado D4, submeteu, em 13.01.2017, ao demandado D1 a Informação n.º 17/EM.CP/032, com vista a que este determinasse a abertura do procedimento de formação de contrato de aquisição de serviços de um técnico de desenho, a autorização da despesa no montante de 9.660,00 €, acrescida de IVA à taxa legal, a adoção do procedimento de ajuste direto, o convite a interveniente A por reunir as condições necessárias para a prestação de serviços objeto do procedimento e a aprovação do convite e do caderno de encargos.

b) O demandado D1, em despacho, de 13.01.2017, autorizou a aquisição de serviços por ajuste direto, a respetiva despesa no montante de 9.660,00 €, o convite endereçado a interveniente A e o caderno de encargos, nos termos e com os fundamentos propostos na Informação do demandado D4.

c) A Informação n.º 17/EM.CP/032 fundou-se na Informação 17/EM.CP/036 do demandado D2, de 12.01.2017, onde este manifestava a necessidade de se proceder à aquisição dos serviços do técnico de desenho interveniente A e no despacho, da mesma data, do demandado D1 a determinar o início do procedimento.

d) Através da Informação n.º 17/EM.CP/059, de 24.01.2017, o demandado D4 propõe ao demandado D1 a aprovação da adjudicação dos serviços a interveniente A pelo preço de 9.660,00 € e da minuta do contrato.

e) Em despacho, de 24.01.2017, o demandado D1 aprovou a proposta constante da Informação prestada pelo demandado D4, determinando a adjudicação e aprovando a minuta do contrato.

f) O contrato, com o n.º 18/2017, foi celebrado em 02.02.2017, tendo sido outorgado pelo demandado D1 e por interveniente A.

5.8 IV. Ajuste Direto (Processo n.º 2017/AD/102)

a) O demandado D3, em 29.12.2017, submeteu a Informação n.º 17/EM.CP/365 (depois de o demandado D4 a ter elaborado) ao demandado D1, com vista a que este determinasse a abertura do procedimento de formação de contrato de aquisição de serviços de um técnico de desenho, a autorização da despesa no montante de

9.660,00 €, acrescida de IVA à taxa legal, a adoção do procedimento de ajuste direto, o convite a interveniente A por reunir as condições necessárias para a prestação de serviços objeto do procedimento e a aprovação do convite e do caderno de encargos.

b) O demandado D1, em despacho, de 29.12.2017, autorizou a aquisição de serviços por ajuste direto, a respetiva despesa no montante de 9 660,00 €, o convite endereçado a interveniente A e o caderno de encargos, nos termos e com os fundamentos propostos na Informação do demandado D3.

c) Através da Informação n.º 18/EM.CP/027, de 17.01.2018, preparada pelo demandado D4, o demandado D3 propõe ao demandado D1 a aprovação da adjudicação dos serviços a interveniente A e da minuta do contrato.

d) Em despacho, de 17.01.2018, o demandado D1 aprovou a proposta constante da Informação prestada pelo demandado D3, determinando a adjudicação e aprovando a minuta do contrato.

e) O contrato, com o n.º 19/2018, foi celebrado em 05.02.2018, tendo sido outorgado pelo demandado D2 e por interveniente A.

#### 5.9 V. Ajuste Direto (Processo n.º 2019/AD/18)

a) O demandado D3, submeteu, em 10.01.2019, a Informação n.º 2019/EM.CP/019, previamente elaborada pelo demandado D4, ao demandado D2, com vista a que este determinasse a abertura do procedimento de formação de contrato de aquisição de serviços de um técnico de desenho, a autorização da despesa no montante de 9.660,00 €, acrescida de IVA à taxa legal, a adoção do procedimento de ajuste direto, o convite a interveniente A por reunir as condições necessárias para a prestação de serviços objeto do procedimento e a aprovação do convite e do caderno de encargos.

b) O demandado D2, em despacho, de 10.01.2019, autorizou a aquisição de serviços por ajuste direto, a respetiva despesa no montante de 9.660,00 €, o convite endereçado a interveniente A e o caderno de encargos, nos termos e com os fundamentos propostos na Informação do demandado D3.

c) Através da Informação n.º 19/EM.CP/059, de 24.01.2019, preparada pelo demandado D4, o demandado D3 propõe ao demandado D1 a aprovação da adjudicação dos serviços a interveniente A e da minuta do contrato.

d) Em despacho, de 24.01.2019, o demandado D1 aprovou a proposta constante da Informação prestada pelo demandado D3, determinando a adjudicação e aprovando a minuta do contrato.

e) O contrato, com o n.º 18/2019, foi celebrado em 06.02.2019, tendo sido outorgado pelo demandado D1 e por interveniente A.

5.10 VI. Ajuste Direto (Processo n.º 2020/CPR/23)

a) O demandado D3 submeteu, em 20.01.2020, a Informação n. o 2020/EM.CP/026, previamente elaborada pelo demandado D4, ao demandado D1, com vista a que este determinasse a abertura do procedimento de formação de contrato de aquisição de serviços de um técnico de desenho, a que autorize a despesa no montante de 9.900,00 €, acrescida de IVA à taxa legal, a que adote o procedimento de ajuste direto, a que seja convidado interveniente A por reunir as condições necessárias para a prestação de serviços objeto do procedimento e a que seja aprovado o convite e o caderno de encargos.

b) O demandado D1, em despacho, de 20.01.2020, autorizou a aquisição de serviços por ajuste direto, a respetiva despesa no montante de 9.900,00 €, o convite endereçado a interveniente A e o caderno de encargos, nos termos e com os fundamentos propostos na Informação do demandado D3.

c) Através da Informação n. o 2020/EM.CP/060, de 03.02.2020, preparada pelo demandado D4, o demandado D3 propõe ao demandado D1 a aprovação da adjudicação dos serviços a interveniente A e da minuta do contrato.

d) Em despacho, de 03.02.2020, o demandado D1 aprovou a proposta constante da Informação prestada pelo demandado D3, determinando a adjudicação e aprovando a minuta do contrato.

e) O contrato com o n.º 13/2020 foi celebrado em 05.02.2020, tendo sido outorgado pelo demandado D1 e por interveniente A.

5.11 Todos os demandados agiram de forma livre, voluntária e consciente.

5.12 Os demandados atuaram sem atenderem a que a circunstância de interveniente A ser membro da Assembleia Municipal de Tabuaço (por inerência do cargo de presidente de uma junta de freguesia desse município) era suscetível de ter impacto na admissibilidade de celebração de contrato de prestação de serviços com a autarquia.

- 5.13 Os demandados D1 e D2 sabiam que tinham obrigação de observar as regras estabelecidas pelo Estatuto dos Eleitos Locais e atuar de modo consentâneo com as respetivas estatuições.
- 5.14 Os demandados D1 e D2 agiram sem a prudência e diligência a que estavam obrigados na medida em que aquele regime legal compreende um preceito que estabelece que «os eleitos locais estão vinculados» a «não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão» e, apesar dessa estatuição, praticaram os atos acima descritos sem solicitarem prévia pronúncia jurídica sobre a matéria.
- 5.15 Os demandados D3 e D4 não suscitaram o problema da eventual colisão da contratação com o Estatuto dos Eleitos Locais.
- 5.16 Relativamente ao ajuste direto objeto do processo n.º 2015/AD/08 (§ 5.5), o demandado D4 atuou conformado por orientação prévia de membro do executivo autárquico e submeteu a informação que lhe tinha sido determinado que elaborasse ao seu imediato superior hierárquico interveniente B o qual, por desconhecimento, não atendeu a que a contratação em causa podia colidir com o Estatuto dos Eleitos Locais.
- 5.17 Nos procedimentos subsequentes descritos nos §§ 5.6 a 5.10, os Demandados D3 e D4 também não colocaram em causa a legalidade dos novos ajustes diretos para prestação de serviços como desenhador de interveniente A limitando-se a repetir os procedimentos formais adotados em 2015.
- 5.18 Interveniente A tinha realizado estágio no Município de Tabuaço como desenhador com início em 2001 e a partir de 2002 celebrou com esse município sucessivos contratos de trabalho com termo certo como técnico da autarquia assumindo por essa via o exercício da função de desenhador até 2012.
- 5.19 Quando interveniente A foi convidado para concorrer como candidato a presidente da Junta de Freguesia de Tabuaço nas eleições autárquicas de 2013, foi eleito e tomou posse desse cargo não era trabalhador do Município de Tabuaço nem prestava serviços ao abrigo de contratos como os que vieram a ser posteriormente celebrados conforme se encontra descrito nos §§ 5.5 a 5.10.
- 5.20 Interveniente A é atualmente técnico do Município de Tabuaço exercendo funções de desenhador ao abrigo de contrato de trabalho por tempo indeterminado.

## II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 6 Tendo por referência a factualidade articulada com relevância para a causa, para além das alegações factuais incompatíveis com matéria julgada provada na parte II.1 e de temas que não apresentavam relevância para o julgamento da causa, não se considera provado o seguinte facto:
- 6.1 Os demandados D1 e D2 conheciam a norma injuntiva (*jus cogens*) ou imperativa, de natureza proibitiva do artigo 4.º, alínea *b*), subalínea *v*), do Estatuto dos Eleitos Locais aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, com as sucessivas alterações.

### 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, na valoração de provas pré-constituídas admitidas no processo jurisdicional (as que acompanharam o requerimento inicial do MP e as que foram juntas pelos Demandados) e nos depoimentos das duas testemunhas ouvidas em julgamento, tendo presente o quadro normativo conformador da repartição de funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 11 a 17), as regras e princípios de Direito Probatório (nomeadamente o princípio da aquisição processual, reconhecido no artigo 413.º do CPC, como instrumental do princípio da verdade material) impondo-se destacar que:
- 7.1 Não foi suscitado qualquer incidente de falsidade quanto às provas pré-constituídas admitidas no processo.
- 7.2 O julgamento sobre a matéria de facto compreendeu uma apreciação global da prova dos temas relevantes em conjugação com uma análise atomizada 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).
- 8 Quanto à matéria de facto provada:
- 8.1 A matéria de facto constante dos §§ 5.1 a 5.15 resulta de inferências a partir de prova documental incontroversa sendo os elementos probatórios congruentes entre si e as *regras da experiência* (designadamente sobre o funcionamento de autarquias locais com a dimensão e modelo do Município de Tabuaço);
- 8.2 A prova documental não foi posta em causa pela prova pessoal produzida.
- 8.3 O facto provado constante do § 5.5.a na parte em que se refere que o D4 elaborou a informação na sequência de orientação de membro do executivo autárquico e os

constantes dos §§ 5.16 a 5.20 são factos complementares que resultaram de inferências no essencial suportadas: no depoimento da testemunha arrolada pelo Demandante (§§ 5.5.a e 5.16), na conjugação desse testemunho com a prova documental (§ 5.17), nos depoimentos das duas testemunhas ouvidas (§ 5.19) ou nas declarações da testemunha arrolada pelos Demandados (§§ 5.18 e 5.20).

- 8.4 Os elementos referidos no § 8.3 foram apreciados de acordo com as regras da experiência e relevada a corroboração intrínseca e extrínseca dos depoimentos (que não foram afetadas pela subjetividade dos depoentes, em que se revelaram valorações distintas sobre as pessoas e desempenhos dos Demandados D1 e D2, as quais não terão afetado a correspondência entre o que foi dito e as perceções das testemunhas relativamente a factos de que tiveram conhecimento direto, que foram as únicas vertentes valoradas para efeito de julgamento do facto).
- 9 A matéria de facto indicada como não provada no § 6.1:
- 9.1 Tem por referência parte de alegação constante do artigo XVII do RI (embora formulada na negativa, «não podiam desconhecer a norma») resulta de conclusão precedida da apreciação de toda a prova e da constatação da ausência de prova sobre a preposição que aí consta;
- 9.2 Nesse segmento, importa ter presente a distinção entre a afirmação gnoseológica de que alguém, no plano empírico, não podia desconhecer algo ou não desconhecia por confronto com o juízo valorativo de que alguém tem o dever jurídico de conhecer algo, e esta última questão em sede de julgamento jurisdicional apenas integra a matéria de direito.
- 9.3 O julgamento sobre os estados mentais apresenta-se no plano epistemológico-jurídico possível apenas por inferências *indiretas* por insuscetível de observação por terceiros (cf. § 15 do Acórdão n.º 16/2023 da 3.ª Secção do TdC, de 24-5-2023).
- 9.4 No caso presente não foi produzida qualquer prova sobre o nível de conhecimento real dos Demandados das regras legais em causa (ou quaisquer outras) e a ausência de menção nos procedimentos à questão jurídica de conformidade com o Estatuto dos Eleitos Locais bem como de qualquer consulta formal ou informal de entidades externas como a CCDRN obsta a que se possa formular uma inferência sobre o efetivo conhecimento dos Demandados desse regime jurídico e em particular das normas da alínea *b*) do artigo 4.º.

## **II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

### **II.4.1 Sistematização da análise jurídica**

- 10 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas em duas partes:
  - 10.1 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento no caso concreto;
  - 10.2 Julgamento da procedência da ação quanto à responsabilidade financeira sancionatória imputada pelo Demandante aos Demandados.

### **II.4.2 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto**

- 11 O objeto do processo é delimitado por uma ação intentada pelo MP, no exercício de uma competência legal própria (artigo 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC), na sequência de procedimentos administrativos prévios (nos termos 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, e 58.º, n.º 3, da LOPTC).
- 12 O exercício da ação de efetivação de responsabilidade financeira pelo MP apresenta-se enquadrado pela autonomia da instituição e respetiva magistratura, bem como pela destrição estrutural entre procedimento de recolha de indícios com vista a eventual exercício da ação e processo jurisdicional perante o tribunal.
- 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, sem prejuízo da independência do tribunal de julgamento na formulação da narrativa unitária em face dos temas de prova introduzidos pelas partes e também do poder jurisdicional relativamente a factos instrumentais.
- 14 No processo de efetivação de responsabilidades financeiras, o tribunal de julgamento não pode proferir despacho de aperfeiçoamento, tendo apenas em função dos momentos processuais as seguintes alternativas no plano decisório:
  - 14.1 Primeiro, de natureza dicotómica, entre indeferimento liminar (por ineptidão) e decisão de citação dos Demandados (artigo 91.º, n.º 1, da LOPTC);
  - 14.2 Depois, julgamento sobre a procedência da concreta ação exercida pelo MP (que pode compreender variantes em função dos pedidos formulados, entre a total procedência e a completa improcedência).

- 15 Julgamento de ações de responsabilidade financeira instauradas pelo MP em que o ónus de alegação recai exclusivamente sobre o autor e titular da ação, não sendo partilhado com o organismo que desenvolveu a auditoria, o tribunal de julgamento ou os Demandados — 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.
- 16 Enquadramento sistemático-teleológico que delimita o âmbito do julgamento aos temas de prova necessários para a concreta ação e não envolve decisões sobre matérias estranhas ao respetivo âmbito jurisdicional, quer se reportem à reparação judicial de matéria decidida em procedimentos administrativos, quer compreendam apreciações sobre a economia, eficiência e eficácia de atividades gestionárias em aspetos que não se apresentem nucleares para o julgamento dos pedidos formulados.
- 17 No processo de efetivação de responsabilidade financeiras vigora, ainda, o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal, na medida em que:
  - 17.1 O requerimento inicial 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);
  - 17.2 A revogação pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, da 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»), no sentido da vinculação do tribunal ao *teto* do(s) pedido(s) do demandante.
- 18 Delimitado o objeto do processo pelo pedido e alegação da matéria factual essencial para a sustentação daquele, «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).
- 19 Independentemente das teses em confronto e respetiva argumentação, o tribunal em sede de interpretação e aplicação do Direito aprecia as questões essenciais à luz do que entende ser imposto pela metodologia, princípios e normas jurídicas relevantes.

#### **II.4.3 Julgamento das eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias**

- 20 O Demandante pede a condenação dos quatro Demandados em multas individuais de 25 UC cada como autores de uma infração financeira sancionatória prevista pelo artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC.

- 21 No Relatório final do procedimento na base do exercício da ação financeira imputa-se, apenas, a infração prevista na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC («violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos»), pelo que, tendo presente a autonomia de qualificação jurídica do MP e do Tribunal de julgamento relativamente ao relatório de auditoria importará ponderar se a conduta imputada é suscetível de ser enquadrada na norma constante da alínea *l*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (onde se estabelece que a «violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública» constitui infração financeira sancionatória).
- 22 A primeira parte da alínea *l*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC estabelece que a «violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública» constitui infração financeira sancionatória.
- 23 No caso a infração imputada consubstancia-se, segundo a alegação jurídica do Demandante, numa violação de norma legal constante do artigo 4.º, alínea *b*), subalínea *v*), do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL) aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, que tem o seguinte teor: *no exercício das suas funções, os eleitos locais estão, nomeadamente, vinculados em matéria de prossecução do interesse público a não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão.*
- 24 Essa norma devia ser tida em atenção pelos órgãos administrativos no procedimento de contratação, atento o disposto na alínea *f*) do n.º 2 do artigo 70.º e no n.º 1 do artigo 284.º Código dos Contratos Públicos (CCP), preceitos que, respetivamente, prescrevem que, as propostas que violam normas legais devem ser excluídas e que os contratos celebrados com ofensa de normas legais injuntivas são anuláveis.
- 25 A infração específica da primeira parte da alínea *l*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC foi introduzida no ordenamento pela Lei n.º 61/2011 no quadro de um programa legislativo que tinha na base um diagnóstico sobre a necessidade de prevenir e reprimir patologias relativas a ilegalidades nos procedimentos de contratação pública com potencial impacto financeiro (cf. §§ 75 a 90 da Sentença da 3.ª Secção do TdC n.º 23/2022, de 7-10-2022).
- 26 A norma legal substantiva alegadamente violada tem como elemento nuclear o valor da imparcialidade em sede de procedimentos de contratação pública enquanto valor fundamental na sua formação e reportando-se a contratos que envolvem despesa apresenta potencial impacto financeiro.
- 27 Relativamente ao ilícito previsto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC deve ser tido, ainda, em atenção que uma eventual violação na contratação que originou subsequentes

pagamentos se deve articular com o disposto na alínea *d*) do ponto 2.3.4.2 do POCAL que impõe que na «execução do orçamento das autarquias locais» as despesas só possam «ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se» forem «legais», o que não é o caso de despesas geradas por um contrato celebrado em violação da lei.

- 28 Pelo que, entende-se que se os contratos tivessem sido celebrados em violação da norma legal constante do artigo 4.º, alínea *b*), subalínea *v*), do EEL a factualidade deveria ser enquadrada como suscetível de preencher os elementos objetivos das infrações previstas nas alíneas *b*) e *l*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC embora no quadro de uma unidade infracional (um único ilícito subsumível a duas normas), sendo o preenchimento em vários procedimentos relativos à celebração de contratos com validade anual enquadrado como infrações continuadas, de D1 e D4 relativas aos seis procedimentos, de D2 quanto ao primeiro, terceiro, quarto e quinto e de D3 quanto aos três últimos.
- 29 Relativamente à questão jurídica sobre o enquadramento da celebração dos contratos de prestação de serviços entre um Município e um presidente de Junta de Freguesia desse Município que por inerência é membro da respetiva Assembleia Municipal discute-se nos autos uma interpretação restritiva da norma legal constante do artigo 4.º, alínea *b*), subalínea *v*), do EEL que exclua contratos celebrados com eleito local que integre órgão eletivo da concreta autarquia diferente do que exerce o poder decisório sobre o concreto contrato.
- 30 O Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA), de 12-12-2019, publicado como Acórdão Uniformizador de Jurisprudência n.º 2/2020 (*Diário da República I Série A*, de 5 de março de 2020), foi invocado pelo Demandante em abono da bondade da respetiva uniformização de jurisprudência para a ordem de tribunais de que aquele é órgão cimeiro: «Para efeitos de aplicação do artigo 4.º, alínea *b*), subalínea *v*), do Estatuto dos Eleitos Locais, o sócio e único gerente de uma sociedade empreiteira que seja, simultaneamente, presidente de uma junta de freguesia e, por inerência, membro da assembleia do respetivo município, está impedido de celebrar contrato de empreitada entre essa sociedade e este município»
- 31 Na sua defesa os Demandados preconizaram que não se verificou o ilícito porque o referido «Acórdão de Uniformização de Jurisprudência» «não modificou» a norma legal constante do artigo 4.º, alínea *b*), subalínea *v*), do EEL, «nem tornou *ilegal* a interpretação de tal norma constante do acórdão-fundamento, datado de 05/02/2003», acrescentando que «pelo menos até à prolação» daquele Acórdão «tão “*legal*” era a interpretação de acordo com a qual *não resulta daquelas normas do art. 4.º da Lei n.º 29/87 obstáculo a que um titular de órgão da freguesia, na sua qualidade de particular, celebre contratos com uma câmara municipal, pois estes não têm qualquer*

*conexão com o exercício de funções de órgão autárquico, como a interpretação absolutamente oposta (e que veio a merecer acolhimento por parte de tal acórdão), de acordo com a qual daquelas norma resulta a proibição da celebração de tais contratos mesmo quando estes não tenham qualquer conexão com o exercício de funções de órgão autárquico».*

- 32 Defendendo os Demandados que «à data da celebração de tais contratos nenhuma dúvida existia, pois, de que a solução de direito mais consolidada era a que resultava do já referido Acórdão do STA de 05/02/2003» segundo a qual «os impedimentos relativos à celebração de contratos entre os titulares de órgãos autárquicos e as autarquias, referidos nas alíneas d) e e) do ponto 2) do art. 4.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, têm em vista a proteção do interesse público, obstando a que ele possa ser prejudicado pela sobreposição de interesses pessoais dos eleitos locais ou de pessoas que representem ou com quem tenham relações de proximidade familiar ou semelhante» e que «não resulta daquelas normas obstáculo a que um membro da assembleia municipal celebre contratos com a câmara do mesmo município, se o exercício das funções naquela assembleia não tem qualquer influência na celebração desse contrato».
- 33 O Acórdão Uniformizador de Jurisprudência não é fonte normativa de direito, mas a questão que se suscita no caso concreto não se reporta a *criação de ilegalidade* por via judicial nem, em contraponto, à revogação abstrata de ilegalidades por decisões jurisdicionais, i.e., os tribunais não derogam normas legais e, em particular, no âmbito de recursos ordinários a interpretação adotada não passa a vincular os tribunais nem outras instituições e organismos, para além dos limites da força do caso julgado sobre o caso concreto.
- 34 Desta forma, o primeiro problema *sub judice* relativo à imputação objetiva de infração financeira reporta-se única e exclusivamente a uma questão hermenêutica sobre a previsão e estatuição de norma legal vigente à data dos factos: a prescrição geral e abstrata no sentido de que *os eleitos locais estão vinculados em matéria de prossecução do interesse público a não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão* reporta-se apenas a eleitos locais que integram o órgão autárquico que decide a celebração do contrato ou também abrange eleitos que são membros de outro órgão da concreta autarquia?
- 35 Plano hermenêutico em que os elementos gramatical, sistemático, histórico e teleológico da interpretação normativa impõem a conclusão de que a norma do EEL abrange todos os membros dos órgãos eletivos (deliberativos e executivos) da concreta autarquia, pelo que tanto os membros da Câmara como da Assembleia de um específico município ficam sujeitos ao dever de não celebrar com essa autarquia qualquer contrato, salvo de adesão, atento o disposto no artigo 4.º, al. b), subalínea v), do EEL.

- 36 Como se refere no Acórdão do STA de 9-5-2019, «a razão de ser dos aludidos impedimento e inelegibilidade radica na proteção da imparcialidade, com a finalidade de afastar a possibilidade de tratamentos de favor e a suspeição da comunidade sobre qualquer eventual favorecimento que a lei presume existir quando um eleito local celebra um contrato, que não seja de adesão, com a autarquia».
- 37 Foi esta interpretação a que foi acolhida no Acórdão Uniformizador de Jurisprudência n.º 2/2020, aprovado por unanimidade pelo Pleno da Secção Administrativa do STA e, nessa medida, este tribunal acompanha a rejeição da interpretação distinta que tinha sido adotada pelo Acórdão do STA de 05-02-2003.
- 38 A problemática de uma interpretação distinta da considerada adequada pelo tribunal ter tido impacto em ações e/ou omissões determinadas por juízos ou pareceres fundados nessas interpretações não altera o juízo de legalidade acima expresso embora seja suscetível de ser relevada para efeitos da culpa.
- 39 A responsabilidade por infração financeira sancionatória não apresenta no regime legal dimensão exclusivamente objetiva, i.e., a condenação como agente de um ilícito financeiro depende de a conduta ter ocorrido com dolo ou negligência (artigo 65.º, n.ºs 4 e 5, da LOPTC, e, ainda, artigos 61.º, n.º 5, e 67.º, n.º 2, da LOPTC), tendo, no caso *sub judice*, a conduta dos quatro Demandados sido enquadrada na imputação do MP como negligente.
- 40 As normas do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC e do artigo 15.º do Código Penal preveem duas formas de negligência, a consciente, em que o agente prevê a realização da infração confiando que este se não realizará, e a inconsciente, em que o agente não prevê a realização do ilícito tendo possibilidade de o fazer.
- 41 No caso presente, a questão cinge-se à eventualidade de negligência inconsciente, pois não foi alegado nem provado que os Demandados teriam previsto a violação das regras legais, sendo o núcleo do problema objeto do presente julgamento a questão saber se foi violado um concreto dever objetivo de cuidado, relativo à obrigação funcional de assegurar o respeito da legalidade em sede de contratação e pagamentos públicos.
- 42 Nesse plano importa ter presente que os cargos dos 1.º e 2.º Demandados compreendem uma responsabilidade de cuidado e defesa do interesse público e da legalidade voluntariamente assumida em nome e representação da concreta autarquia local.
- 43 As regras sobre contratação pública são um instrumento fundamental de legalidade, transparência e concorrência.

- 44 Quem assume o cargo de autarca e em especial os cargos de presidente e vice-presidente de câmara municipal tem, em particular, a responsabilidade de se habilitar com um conhecimento das implicações do estatuto de eleito local e das exigências e limitações quanto à contratação do município com eleitos locais da respetiva autarquia.
- 45 A atividade em causa integrava um dos aspetos nucleares das responsabilidades próprias dos Demandados D1 e D2 enquanto membros de executivo autárquico
- 46 Pelo que, era exigível em termos gerais aos Demandados D1 e D2 a tomada de precauções suficientes quanto ao respeito de princípios e regras legais da contratação pública e em particular os limites à contratação com outros eleitos locais da mesma autarquia atento o estatuto legal dos eleitos locais.
- 47 Tendo a contratação sido repetida por sucessivas vezes com o mesmo eleito local que tomara posse como membro da assembleia municipal de Tabuaço na sequência dos mesmo atos eleitorais que determinaram a posse dos Demandados D1 e D2 nos cargos cimeiros do órgão executivo dessa autarquia mais censurável se apresenta a celebração de contratos sucessivos sem que, ao menos, se diligenciasse por parecer jurídico sobre a questão da eventual colisão com a norma legal constante do artigo 4.º, alínea b), subalínea v), do EEL.
- 48 Com efeito, D1 e D2 tinham obrigação de assegurar o cumprimento das regras financeiras e normas jurídicas aplicáveis, ainda que recorrendo a pareceres internos ou externos de juristas habilitados e sem interesse direto relativamente ao caso concreto.
- 49 Plano em que a existência de um aresto ter adotado no julgamento de um caso muito anterior às intervenções dos Demandados uma interpretação sobre a compatibilidade de tais contratações com o EEL não legitima que em sede de procedimentos administrativos essa perspetiva passasse a ser assumida como válida em violação da prescrição legal.
- 50 Acresce que os Demandados simplesmente agiram sem, aparentemente, ponderarem o problema, não tendo apresentado nenhum argumento para romper com o que resulta em termos imediatos de uma norma legal que tinham um especial dever de conhecer e em face da qual se lhes impunha uma atuação prudente quando a sua decisão no exercício de poderes públicos envolvia um outro eleito local da mesma autarquia.
- 51 A conduta dos Demandados D1 e D2 provada e apreciada não preenche o conceito de «culpa diminuta» desenvolvido na jurisprudência do TdC (cf. Acórdãos n.ºs 13/2019-19.SET-3ªS/PL, 18/2019-12.DEZ-3ªS/PL e 43/2020-27.OUT-3ªS/PL) existindo défices de cumprimentos dos respetivos deveres em mais do que um momento num contexto em que tiveram oportunidade

de ser esclarecidos antes da primeira decisão ilegal, bem como de a reverter nos procedimentos sucessivos em que a foram repetindo (sem que ao menos tentassem esclarecer a questão).

- 52 Desta forma, o preenchimento continuado de uma infração subsumível às alíneas *b)* e *l)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC por parte dos Demandados D1 e D2 ocorreu no quadro de uma atuação negligente, ainda que inconsciente, foi culposo e merece censura e na medida em que o Demandante pediu a respetiva condenação no montante mínimo da multa aplicável tal pretensão merece procedência atentas as disposições conjugadas dos artigos 65.º, n.ºs 2 e 5, 67.º, n.ºs 2 e 3, este último em conjugação com o artigo 61.º, n.ºs 1, 2 e 5, da LOPTC e, ainda, os números 7 e 8 do artigo 65.º *a contrario sensu*.
- 53 Relativamente a D3, sendo dirigente de departamento de autarquia local e tendo nessa qualidade submetido três das decisões de contratação também se apresenta incurso em responsabilidade financeira sancionatória, atento, nomeadamente, a disposição do artigo 61.º, n.º 3, *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC, na medida em que não informou nos procedimentos da ilegalidade dos três contratos em que interveio, nem sequer alertou para a sua suscetibilidade previamente à prolação das decisões, antes agiu como se nenhum vício ou dúvida de legalidade se suscitasse, sendo titular de um cargo que exige um nível de empenho, estudo e conhecimento das regras acima do homem médio que não foi incumbido dessas funções.
- 54 Sem embargo, deve atender-se a que a intervenção de D3 ocorreu relativamente a um procedimento que replicava práticas anteriores, designadamente um primeiro procedimento que tinha sido tratado pelo seu antecessor (e todos os outros Demandados) sem que se tivesse suscitado qualquer vício de ilegalidade, pelo que, a censurabilidade pode considerar-se atenuada pela forte possibilidade de a perspetiva de D3 ter sido determinada por alguma confiança no sentido de que a questão nuclear de legalidade substantiva anteriormente teria sido verificada e a sua participação se reconduzia fundamentalmente à conformidade de procedimentos burocráticos de uma decisão de contratação que tinha sido ponderada no passado pelos serviços e pelos seus superiores.
- 55 Esse circunstancialismo não afasta a responsabilidade subjetiva por incumprimento do dever de cuidado, mas reduz consideravelmente a censurabilidade e culpa desse agente que interveio num procedimento em que não havia registo de que a questão de legalidade tivesse sido posta em causa na primeira vez em que o processo decisório tinha sido assumido pelos seus superiores e com base em informação do seu antecessor.
- 56 Por seu turno, D4 também é suscetível de responsabilidade financeira sancionatória em face do artigo 61.º, n.º 4, *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC na medida em que nas suas informações nunca

alertou, como era seu dever, para o problema de legalidade suscitado pelos contratos de prestação de serviços sucessivamente celebrados entre a autarquia e membro da respetiva assembleia municipal, pelo que o ilícito também lhe deve ser imputado na forma continuada e a título de negligência inconsciente.

- 57 D4 que, ao invés de D3, interveio no primeiro procedimento em que o contrato foi celebrado, agiu contudo num quadro de menor censurabilidade do que qualquer um dos outros intervenientes, desde logo, pela circunstância de o seu cargo lhe impor um grau de avaliação das implicações do estatuto de eleitos locais menos intenso do que as exigências pendentes sobre presidente e vice-presidente de Câmara Municipal e também dirigentes autárquicos, e, fundamentalmente, por, de acordo com a matéria de facto provada, a sua intervenção desde o primeiro procedimento ter sido superiormente determinada não para apreciar a legalidade da decisão que já tinha sido assumida a um nível superior mas, essencialmente, para assegurar a correção da respetiva tramitação (§ 5.15).
- 58 Era exigível aos Demandados D3 e D4 a tomada de precauções suficientes para assegurar que em todos os procedimentos por si instruídos e/ou apresentados para decisão superior se cumpriam todas as exigências legais, devendo advertir quando ocorresse algum problema ou mesmo uma mera dúvida sobre a legalidade dos atos promovidos ou objeto de informação por si elaborada (o dever de defesa de legalidade prevalece sobre a comodidade do agente na relação com superiores hierárquicos).
- 59 D3 e D4 tinham a obrigação de identificar todas as regras legais aplicáveis aos procedimentos que instruíam e submetiam ao executivo municipal independentemente da intenção política que lhes fosse previamente transmitida por membros desse órgão autárquico e no caso concreto não suscitaram o problema da eventual colisão com o Estatuto dos Eleitos Locais da celebração dos contratos com membro da Assembleia Municipal.
- 60 Contudo, os Demandados D3 e D4 agiram dentro de um patamar muito baixo de culpa.
- 61 Poderá, o tribunal quando se verificarem causas de diminuição da ilicitude ou da culpa dos demandados que envolvam factualidade imputada fazer uso da possibilidade dos institutos da atenuação especial da multa e da dispensa de multa a que se referem os n.ºs 7 e 8 do artigo 65.º da LOPTC desde que verificados os condicionalismos aí referidos podendo a aplicação dessas soluções ser determinada oficiosamente.

- 62 No que respeita à dispensa de multa, nos termos do artigo 65.º n.º 8, da LOPTC, o Tribunal pode dispensar a multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada.
- 63 A dispensa da multa, nos termos em que o instituto foi introduzido na LOPTC, nomeadamente por via da Lei n.º 20/2015, de 9 de março, surge como uma «sanção de substituição» à multa aplicável por via de uma determinada infração sancionatória.
- 64 Isto é, existe uma declaração de culpa por via da imputação de uma infração financeira sem aplicação de uma sanção pecuniária por em função das circunstâncias específicas se considerar inadequado na medida em que as finalidades subjacentes à condenação fiquem satisfeitas por via da declaração da prática do ilícito financeiro.
- 65 Tem vindo a ser densificado, no âmbito da responsabilidade financeira a noção de culpa diminuta, no sentido de que aqui está em causa uma «quase ausência de culpa» e no caso *sub judice* deve concluir-se que a culpa de D3 e D4, de acordo com a jurisprudência do TdC (cf. Acórdãos n.ºs 13/2019-19.SET-3ªS, 18/2019-12-DEZ-3ªS e 43/2020-27.OUT-3ªS/PL e Sentença n.º 3/2022-10-MAR-3ªS), não passou desse limiar, devendo ser integrada na categoria prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC e dispensada a multa por não haver lugar a qualquer reposição.

### III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Relativamente à infração financeira sancionatória imputada pelo Ministério Público ao primeiro Demandado D1, julgar procedente a ação do Ministério Público condenando esse Demandado como autor de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *b*), 2 e 5, da LOPTC na multa de 25 UC;
- 2) Relativamente à infração financeira sancionatória imputada pelo Ministério Público ao segundo Demandado D2, julgar procedente a ação do Ministério Público condenando esse Demandado como autor de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *b*), 2 e 5, da LOPTC na multa de 25 UC;
- 3) Relativamente à infração financeira sancionatória imputada pelo Ministério Público ao terceiro Demandado D3, julgar parcialmente procedente a ação do Ministério Público, condenando o esse Demandado como autor de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *b*), 2 e 5, da LOPTC e dispensando-o do pagamento de multa com fundamento no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC;

- 4) Relativamente à infração financeira sancionatória imputada pelo Ministério Público ao quarto Demandado D4, julgar parcialmente procedente a ação do Ministério Público, condenando o esse Demandado como autor de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *b*), 2 e 5, da LOPTC e dispensando-o do pagamento de multa com fundamento no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.
- 5) Relativamente a emolumentos:
- a. Condenar os Demandados (1.º Demandado) e (2.º Demandado) nos emolumentos devidos ao abrigo dos artigos 1.º, 2.º e 14.º, n.ºs 1 e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC) tendo por referência as responsabilidades financeiras sancionatórias em que foram condenados atentos os pontos 1 e 2 do dispositivo;
  - b. Declarar que não há lugar a emolumentos quanto ao julgamento dos outros pontos do dispositivo atento o disposto nos artigos 14.º, n.ºs 1 e 2 (*a contrario sensu*), e 20.º do RJETC.

\*

- Registe e notifique.
- Após abra conclusão. DN.

Lisboa, 23 de junho de 2023

O Juiz Conselheiro,

---

(Paulo Dá Mesquita)