



Tax & Business Lawyers

# NEWSLETTER

---

---

JULHO 2024

## SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS (2º TRIMESTRE DE 2024)

Pretende-se, com a presente informação, apresentar uma síntese dos principais Acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas – à semelhança do que fazemos em relação às decisões do Centro de Arbitragem Administrativa e, também, do Tribunal de Justiça da União Europeia, descrevendo os factos, a apreciação do Tribunal, a respetiva decisão e analisando, ainda, qual o impacto que a mesma pode ter na determinação das condutas a adotar pela Administração Pública.

Mantêm-se, assim, as nossas informações periódicas, também em matéria de Finanças Públicas, Direito Financeiro e Orçamental e de Contabilidade Pública.

---

Litigation Team

---



**N.º DO ACÓRDÃO:** 16/2024

**RELATOR:** Conselheiro António Francisco Martins

**DATA:** 24 de abril de 2024

**ASSUNTO:** Recurso ordinário relativo a elementos essenciais do contrato e infrações financeiras sancionatórias

## ENQUADRAMENTO

A questão que se coloca no recurso ordinário aqui em causa é a de saber se se aplica a infração financeira sancionatória prevista e punível pelo facto de os contratos em procedimentos de aquisição de serviços não conterem os elementos obrigatórios– omissão de exigência de caução e a indicação dos atos de adjudicação e dos atos de aprovação das respetivas minutas, bem como, se tal origina a nulidade dos contratos nos termos do artigo 96.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).

## APRECIÇÃO DO TRIBUNAL

No que respeita ao preenchimento dos elementos objetivo e subjetivo das infrações imputadas ao demandado, começa o Tribunal por lembrar que “(...) *para que possamos concluir pelo cometimento de uma infração financeira sancionatória exige-se o preenchimento do elemento objetivo, ou seja, uma conduta que viole qualquer dos tipos legais previstos nas várias alíneas do referido art. 65.º da LOPTC, mas também a verificação do elemento subjetivo, consubstanciado numa atuação culposa do agente, pelo que o não preenchimento de qualquer destes elementos tem como consequência não se poder concluir pela prática de infração financeira (...)*”, sendo certo que a conduta pode consistir numa ação, contrária aos deveres funcionais do agente ou agentes da ação ou numa omissão, que era devida em função daqueles deveres funcionais e não foi levada a cabo e, nessa medida, tal agente poder ser considerado responsável.

Porém, “(...) *não basta uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação. Com efeito, a responsabilidade financeira sancionatória exige a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira (...). A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tinha o dever de observar e cumprir regras e procedimentos e na medida em que não tenha*

*tido o cuidado e zelo devidos no cumprimento dos seus deveres funcionais é de concluir que agiu com culpa.”.*

Deste modo, e de acordo com o entendimento sufragado pelo Tribunal, se o agente ao atuar, representa como possível a realização de um facto ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, haverá negligência consciente (alínea a) do artigo 15.º do Código Penal), já se nem sequer chega a representar essa possibilidade, haverá negligência inconsciente, (alínea b) do artigo 15.º do Código Penal).

Neste ínterim, e tendo em conta a improcedência da impugnação da matéria de facto, considera o Tribunal que não se mostra provado que o agente tenha agido com culpa, a qualquer título, nem negligentemente, pelo que não se mostra preenchido o elemento subjetivo das infrações em causa.

No que aos elementos essenciais concerne, considera o Tribunal, *“ressalvada melhor opinião naturalmente, que assiste razão ao recorrente quando refere que o “ato de adjudicação” e o “ato de aprovação da minuta do contrato” não constam dos documentos referenciados no n.º 2 do artigo 96.º citado, pois no momento em que estes documentos são produzidos e que fazem parte integrante do contrato por força daquele n.º 2, ainda não houve o “ato de adjudicação” nem o “ato de aprovação da minuta do contrato” e, conseqüentemente, não podem aí ser mencionados. A menos, quanto ao “ato de adjudicação”, que este tenha sido apostado na própria proposta e, nessa medida, constando da mesma, nesses termos, faria parte integrante do contrato, o que não se mostra comprovado ser o caso dos autos.”.*

Acrescenta o Tribunal que, *“(…) o facto de os atos de aprovação das minutas e de adjudicação dos contratos estarem arquivados no “sistema de gestão documental da entidade adjudicante por referência aos respetivos procedimentos” (...), não tem a virtualidade de afastar a consequência da nulidade dos contratos, nos termos estabelecidos no n.º 7 do artigo 96.º, porquanto só é de afastar essa nulidade se tais atos “constarem dos documentos indicados no n.º 2”, o que não é o caso (...). Compreende-se que assim seja, porquanto a inclusão do ato de adjudicação e do ato de aprovação da minuta do contrato, no clausulado do contrato, visa concretizar a possibilidade de se conhecer publicamente (cf. artigo 465.º do CCP, onde se prevê a publicação obrigatória dos contratos públicos no portal) quem, na entidade adjudicante, tomou tais decisões, da sua legitimidade/competência para o efeito e aferir de eventuais conflitos de interesses, pelo que não é irrelevante que tais atos sejam acessíveis publicamente ou fiquem apenas acessíveis à entidade adjudicante, no seu arquivo documental.”.*

Assim, e uma vez que o Tribunal considera que, ainda que seja possível concluir pela violação da obrigação de indicação do ato de adjudicação e do ato de aprovação da minuta do contrato (alínea b) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP), estando como tal preenchido o elemento objetivo da infração (alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC), não se mostrou provada factualidade que permita afirmar que o demandado agiu com culpa e não estando verificado o elemento subjetivo da infração, não se pode concluir pelo cometimento das infrações que lhe vêm imputadas, pelo que é de julgar improcedente o recurso.

## DECISÃO

Conclui o Tribunal que não se mostrando preenchidos ambos os pressupostos, objetivo e subjetivo, de cada uma das infrações imputada ao demandado, é de responder negativamente à questão dos elementos objetivo e subjetivo das infrações imputadas ao demandado e, conseqüentemente, é de manter a decisão recorrida.

Decide, assim, o Tribunal julgar improcedente o recurso “e, em consequência, manter a decisão recorrida que julgou improcedente a ação e absolveu o demandado.”.

## IMPLICAÇÕES PRÁTICAS

Sendo objetivamente cometida uma infração sancionatória, se não for comprovado o elemento subjetivo de culpa no cometimento dessa mesma infração, não haverá responsabilização pela prática daquela.

O que significa que, não especificado o concreto meio probatório que levaria à conclusão de que houve culpa, não se poderá valorar a prova de forma distinta da valoração na decisão recorrida, e não existindo, desse modo, o elemento subjetivo da culpa, não será o agente responsabilizado pela infração sancionatória cometida.

*Ainda que haja violação da norma do artigo 96.º, n.º 1, al. c) do CCP, preenchido o elemento objetivo da infração prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea l) da LOPTC, não se provando factualidade que permita a afirmação de que o agente agiu com culpa, por não se verificar o elemento subjetivo da infração, não se pode concluir pelo cometimento das infrações*

\*\*\*

Rogério Fernandes Ferreira  
Vânia Codeço  
José Pedro Barros  
Álvaro Pinto Marques  
Mariana Baptista de Freitas  
Inês Reigoto  
Leonor Gargaté Oliveira  
Bárbara Malheiro Ferreira  
Alice Ferraz de Andrade  
Raquel Tomé Castelo

---

Avenida da Liberdade 136 4º (receção)

1250-146 Lisboa • Portugal

T: +351 215 915 220

[contact@rfflawyers.com](mailto:contact@rfflawyers.com)

[www.rfflawyers.com](http://www.rfflawyers.com)



---

This Information is intended for general distribution to clients and colleagues and the information contained herein is provided as a general and abstract overview. It should not be used as a basis on which to make decisions and professional legal advice should be sought for specific cases. The contents of this Information may not be reproduced, in whole or in part, without the express consent of the author. If you should require further information on this topic, please contact.

\*\*

Awards & recognitions 2023 Legal 500 | Chambers & Partners | International Tax Review | Best Lawyers | WWL | Leaders League and others.