

Processo nº 01/Rec/2019

De 24/07/2019

Acórdão nº 01/20

Recurso Ordinário Nº01/Rec/2019

Acordam, em conferência, os juízes da 3ªSecção:

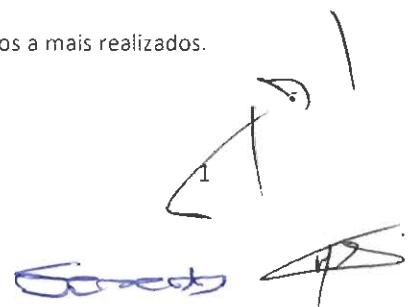
I – Relatório

1. As demandadas Cristina Isabel Lopes da Silva Monteiro Duarte, Ex-Ministra das Finanças e do Planeamento, Esana Jaqueline Fernandes Silva Soares de Carvalho, Ex-Secretária de Estado Adjunta da Ministra das Finanças e do Planeamento e Jéssica Eduína Pires de Melo Sancha Santos, Ex-Diretora-Geral do Planeamento, Orçamento e Gestão do Ministério das Finanças e do Planeamento, tendo sido notificadas das Sentenças proferidas em primeira instância de 27/05/2019 respetivas aos Processos de multa Nºs 01 a 55/M/2017 de 10/05/2017 que as condenaram, respetivamente, no pagamento de multa, em cúmulo de diversas multas aplicadas, nos montantes globais de **12.430.330\$00** (Doze milhões, quatrocentos e trinta mil escudos), **9.897.072\$00** (Nove milhões, oitocentos e noventa e sete mil e setenta e dois escudos) e **5.483.984\$00** (Cinco milhões, quatrocentos e oitenta e três mil, novecentos e oitenta e quatro escudos), vieram, na pessoa de advogado devidamente constituído (fls. 220 a 222), delas interpor recurso¹.
2. As multas aplicadas fundaram-se no facto de terem sido violados os artigos conjugados 13º, nº 1, al. a), 35º, nº 1, al. j), da Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho e 10º, nº 3 do Decreto-Lei nº 46/89, de 12 de agosto, ao não se terem submetido ao visto prévio do Tribunal de Contas (doravante designado de TC) e executado física e financeiramente 52 (cinquenta e dois) contratos de empreitada de obras públicas, nos montantes que variam entre os 248.858\$00 e 4.364.704\$00, celebrados com as empresas e indivíduos identificados nos autos dos processos², nos anos de 2014 a 2016, no valor global de aproximadamente 130.774.041\$00³ (Cento e trinta milhões, setecentos e setenta e quatro mil e quarenta e um escudos), para a remodelação e ou reabilitação de vários edifícios e serviços integrantes do Ministério das Finanças e Planeamento.

¹ Recurso constante de fls. 209 a 219 dos autos

² Processos de multa nºs 01 a 55/M/2017

³ Este montante não inclui os valores das eventuais adendas resultantes dos trabalhos a mais realizados.



3. As recurrentes, não se conformando das douts sentenças, na sua petição, que aqui se dá como integralmente reproduzida, requerem que as decisões que as condenam em multa sejam revogadas, e substituídas por outras que as absolvem, com todas as demais consequências como é de lei, pois que só da forma solicitada é que se faria justiça, formulando as seguintes conclusões:
- “1. As douts sentenças deduzem, ou induzem, a partir do facto de a lei exigir fiscalização prévia de minutas de contratos acima de certo montante fixado por decreto-lei, que abaixo desse montante os contratos têm de ser submetidos a visto prévio.
2. É uma dedução, ou indução, não autorizada pela lógica, que só autoriza – e autoriza – a conclusão da desnecessidade de visto em minutas de valor inferior ao limiar em causa.
3. E é também contrária à lei expressa, que não só permite a imediata execução de contratos dentro dessa faixa depois de celebrados e aprovados pela autoridade competente – nº 5 do art.º 3º do DL nº 46/89, de 26 de agosto -, como considera que para tais montantes o visto prévio não é requisito de eficácia dos mesmos (nº 1 do art.º 5º do mesmo diploma legal).
4. Mas a verdade é que, independentemente do que seja a lei, tem sido entendimento unânime, desde sempre (há mais de vinte anos), a desnecessidade de visto prévio em tais contratos abaixo do limiar estabelecido, sem qualquer reação contrária nem do Tribunal de Contas, nem das instâncias de controlo interno do Ministério das Finanças, ou do Estado.
5. Assim sendo, impunham as disposições combinadas do nº 7, alínea b) e c), do artigo 60º e do nº 5 do art.º 114º, ambos da lei 24/IX/218, que fosse relevada a multa ”
4. Por despacho de 26 de julho de 2019 foi o recurso admitido, por se verificar a legitimidade das recurrentes bem como a tempestividade na apresentação do mesmo, nos termos dos artigos 106º, nº1, alínea d) e 107º, nºs 1 e 5 da LOFTC.
5. Dada vista ao Digníssimo representante do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do artigo 110º, nº 1 da LOFTC, apresentou o douto parecer que aqui se dá como reproduzido, concluindo que: “não obstante dever improceder a pretensão das recurrentes pelas razões que invoca, devem, todavia, as respetivas condutas, individualmente apuradas nos respetivos processos, darem lugar a uma pena única respetiva”⁴, nos termos e com os fundamentos seguintes:
- Pela conclusão primeira (pontos 1 e 2), “dever-se-á, desde logo dizer, que não se vislumbra das fundamentações de quaisquer das douts sentenças, ora recorridas, algo que possa deduzir ou induzir o que as recurrentes pretendem demonstrar.

⁴ Parecer do representante do MP a fs. 226 a 234 dos autos.



Aliás, as douts sentenças não permitem tais conclusões, até porque, como bem observam as referidas sentenças, não estava em causa minutas de contratos e sim, condenação em multa por execução de contratos sem que os mesmos tivessem sido submetidos a visto do Tribunal de Contas, tendo ainda realçado a obrigatoriedade da sujeição a visto do Tribunal de Contas nos termos do nº 1 do artigo 13º da lei nº 84/IV/93, de 12 de julho e bem assim, as consequências pela não sujeição ao competente visto, nos termos da alínea j) do artigo 35º. Ainda observaram as douts sentenças recorridas, na esteira do parecer do PGR emitido nestes autos, que “Ninguém” duvida que o Estado e seus serviços, autónomos ou não” estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas – artigo 3º/3 do mesmo diploma – para, de seguida, deixar consignada nas respetivas fundamentações que se não se vislumbra que houvesse qualquer isenção dos contratos à fiscalização prévia e que as situações em análise não se enquadravam no artigo 14º, que é sabido, diz de forma taxativa as situações em que se isentam os responsáveis de visto prévio do Tribunal de Contas.

Assim, e como se observa dos autos, são as recorrentes a trazerem à colação a questão de minutas de contrato, não se podendo, por conseguinte, extrair ilação da sentença recorrida nesta sede.

Aliás, é precisamente para que não houvesse dúvidas sobre a incidência do processo de multa, que as douts sentenças – tomamos o exemplo de uma das fls. 128 verso – deixam vincadas o seguinte: “Em segundo lugar não adianta a invocação da alínea b) do nº 1 do artigo 13º, em conjugação com o Decreto-lei nº 26/96, de 12 de agosto, porquanto não se está perante minutas de contrato, mas sim perante contratos ajustados com os empreiteiros (Destaque do MP)”.

Conclui o Digníssimo Representante do MP justo deste Tribunal, sobre os pontos em causa, que “resulta-se cristalino das douts sentenças que a razão das multas se prende, única e exclusivamente, com a não sujeição a visto do Tribunal de Contas de contratos celebrados entre as demandadas, ora recorrentes, em representação do Estado e os empreiteiros devidamente identificados nos autos, razão pela qual, deve improceder, nesta parte, a pretensão das recorrentes (sublinhado nosso)”.

No concernente à parte (II), ou seja, sobre à “**Análise do mérito da sentença no tocante à legalidade ou ilegalidade da ação das pessoas condenadas**”, o Digníssimo magistrado do MP junto deste Tribunal no seu parecer defende que “as recorrentes partem de uma construção jurídica, em nosso ver, e com o devido respeito, errada. Partem efetivamente da ideia de que nenhum dos contratos assinados atingiu o valor de 7.500 contos e sustentando na ideia, por um lado de que, com a Lei nº 84/IV/93, se deixou de exigir limite ao Estado, para que os contratos fossem submetidos a visto prévio do Tribunal de Contas e, por outro, de que se a lei permite às Câmaras Municipais executarem contratos cujos

valores não ultrapassam os 7.500.000\$00, por maioria de razão, esta exceção também se aplicaria ao Estado.

Com o devido respeito, não se pode concordar com a referida construção e tão pouco, com a tentativa de se convencer de que nenhum dos contratos terão atingido o valor de 7.500 contos”.

Prossegue aquele magistrado afirmando que, com relação a esta última observação, apesar de não fazer parte do recurso, não deixa de observar que “para alguns dos contratos assinados, nomeadamente para os 10 (dez) contratos assinados com o empreiteiro Augusto da Veiga Barros, a fls. 67 dos presentes autos, onde é mais do que notória a intenção de fragmentar um único contrato em dez, para que, no entendimento das recorrentes, não ultrapasse o montante de 7.500 contos. Há evidentemente, uma deliberada intenção de dismantelar um único contrato. Há vários exemplos deste, em vários contratos assinados”. Sobre a alegação das recorrentes de inexistirem na lei qualquer norma que obrigue a visto em tais casos (entenda-se contratos inferiores a 7.500 contos), – ponto 4- uma vez que que a lei que existia fora revogada em 1993, aquele magistrado do MP junto deste Tribunal defende que não, pois que no “no âmbito da fiscalização preventiva, dispõe a alínea b) do nº 1 do artigo 3º da Lei (Quis o MP referir a Decreto-Lei) nº 46/89, de 26 de junho, com a nova redação dada pela Lei nº 77/III/90, de 29 de junho, que estão sujeitos à fiscalização preventiva ou visto do Tribunal de Contas, “os contratos de qualquer natureza ou montante celebrados pelo Estado, autarquias locais institutos públicos ou outros serviços autónomos”. “No artigo, sob a epígrafe “exceções” veio o legislador, de forma taxativa, elencar as situações que não estão sujeitas a visto do Tribunal de Contas”. E, ainda prossegue aquele Magistrado dizendo que, “Por sua vez, a Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho, após definir o conteúdo da fiscalização preventiva no seu artigo 12º dizendo que “1. A fiscalização preventiva tem por fim verificar se os diplomas, despachos, contratos e outros documentos a ele sujeitos estão conforme às leis em vigor têm cabimento em verba orçamental própria” e que “2. A fiscalização preventiva é exercida através do visto e da declaração de conformidade⁵, veio nos termos da alínea a) do nº 1 do artigo 13º e sob epígrafe “âmbito da fiscalização preventiva” determinar que “devem ser remetidos ao tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização preventiva, os contratos, de qualquer natureza⁶ quando celebrados pelas entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal⁷”. Pelo que é evidente que “nada na lei habilite a concluir que a exceção que contempla os contratos celebrados pelas autarquias locais e associações

⁵ Trata-se a parte sublinhada de uma invocação, sendo que a fiscalização preventiva passa agora a ser exercida, para além da aposição do visto, também através da declaração de conformidade

⁶ Como bem observam as recorrentes, relativamente à redação dada pelo Decreto-Lei nº 46/89 e alterada pela Lei nº 77/III/90, de 29 de junho, é retirada a palavra “montante”

⁷ Remetendo, naturalmente para o nº 2 do artigo 3º.



de municípios, também é ou pode ser extensível aos contratos assinados pelo Estado”.

Prossegue, ainda, aquele magistrado dizendo que “Caso efetivamente fosse essa a intenção do legislador, tê-lo-ia dito de forma expressa, pelo que, quis o legislador que assim fosse, não podendo, por conseguinte, as ora recorrentes pretenderem extrair da exceção, uma outra leitura que não a querida pelo mesmo legislador, supondo sempre que este tomou a melhor opção legislativa, sendo certo que, pese embora, “a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstruir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada” – n.º 1 do artigo 9º do CC – ela todavia, “não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda imperfeitamente expresso” – n.º 2 -, sendo que “na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados” – n.º 3”.

Neste quesito, aquele Magistrado é de parecer que deve improceder a pretensão das ora recorrentes em ver as respetivas condutas, justificadas.

De igual modo entende que, contrariamente ao entendimento das recorrentes, sobre a tese defendida pelas demandas em como o DL nº 46/89, com a redação dada pela Lei nº 77/III/90, nesta parte não teria sido revogada pela Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho, e que só viria a ser revogada pela Lei nº 24/IV/2018, de 2 de fevereiro, não deve proceder (sublinhado nosso). Defende, porém, ser evidente, que nem todos os artigos do DL 46/89, de 26 de junho, foram revogados pela Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho, por não ser sido a intenção do legislador, como, aliás, deixa consignado no artigo 51º, sob a epígrafe “revogação” quando dispõe que “são revogados a lei nº 25/III/87, de 31 de dezembro e todas as disposições que contrariem o presente diploma”. Resultando, assim, ser evidente que o legislador revogou apenas as disposições que contrariam a respetiva Lei nº 84/IV/93.

Realça aquele Magistrado que “Efetivamente, alguns artigos ficaram tacitamente revogados com a redação de alguns dispositivos da lei nova. A começar pela a da competência do Tribunal de Contas, materializada na sua função, definida pelo artigo 1º da Lei nº 46/89. Dir-se-á que este âmbito ou função seria alargado pela alínea b) do artigo 9º da Lei nº 84/IV/93, mostrando-se tacitamente revogado aquele artigo primeiro”. “De igual modo se dirá relativamente ao conteúdo da fiscalização preventiva, onde é notório que o n.º 1 do artigo 12º da Lei nº 84/IV/93, revogou a alínea c) do artigo segundo da Lei nº 46/89, com as alterações e nova redação dadas pela Lei nº 77/III/90 – verificar

se, relativamente aos contratos, foram observadas as condições mais vantajosas para o Estado – tendo esta função passado para o território da fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas, sendo ainda de realçar que a fiscalização preventiva deixou de consistir apenas na aposição ou recusa do visto – parte final do artigo 1º da Lei nº 46/89 – passando com a Lei nº 84/IV/93, a englobar também a **declaração de conformidade**".

Continua aquele Magistrado do MP, afirmando que "fica evidente que a Lei nº 84/IV/93, revogou tacitamente ao DL 46/89 e bem assim as alterações dadas pela Lei nº 77/III/90, lá onde se apresentou contraditória, pelo que, a esta sede, se mostra destituído de fundamento dizer, como dizem as recorrentes, que esta só viria a ser revogada pela Lei nº 24/IX/2018, de 2 de fevereiro".

Relativamente ao argumento das recorrentes em como a subtração pela Lei nº 84/IV/93, do termo "**montante**", que existia no Decreto-lei nº 46/89, para assim argumentar que a partir de 1993, deixou de haver qualquer limite para o Estado no que concerne ao valor pelo qual devia submeter seus contratos a visto prévio do Tribunal de Contas, considera aquele magistrado do MP⁸ ser também infundado, sustentando que "Pese embora a alínea b) do nº 1 do artigo 3º da Lei nº 46/89, de 26 de junho⁹, com nova redação dada pela lei nº 77/III/90, de 29 de junho, determinar a sujeição preventiva ou visto do Tribunal de Contas, "os contratos de qualquer natureza ou montante celebrados pelo Estado, autarquias locais, institutos públicos ou outros serviços autónomos", a verdade é que, os contratos celebrados pelas Câmaras Municipais não estavam sujeitos à fiscalização prévia por parte do Tribunal de Contas (negrito nosso), como aliás se alcança da Lei nº 47/III/89, de 31 de julho – Lei de Bases das Autarquias Locais – com as alterações dadas pelo Decreto-lei nº 52-A/90, de 4 de julho. O que havia, era tão só uma tutela inspetiva por parte do Governo". Prossegue, ainda, aquele Magistrado afirmando que "Mesmo com a Lei nº 134/IV/95, de 03 de julho, concernente à criação, extinção e alteração da área dos Municípios, não se consagrou o instituto de fiscalização prévia, tendo determinado tão-só a submissão à fiscalização sucessiva por parte dos Municípios, como aliás dispõe a alínea s) do nº 2 do artigo 92º, que "compete à Câmara Municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços, bem como no da gestão corrente, submeter as contas à apreciação da Assembleia e a julgamento do Tribunal de Contas. Posteriormente a fiscalização preventiva foi alargada aos contratos celebrados pelas autarquias locais e associações de municípios que excedam um valor superior a um montante a definir por lei, sendo o valor fixado pela Lei nº 16/V/96, de 30 de dezembro, em 7.500 contos. "Tal legitimou que, com a Lei nº 84/IV/93, passasse a ser objeto de fiscalização preventiva, os

⁸ Fls. 229 verso e 230 dos presentes autos.

⁹ Inspirado na alínea d) do nº 1 do artigo 1º do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de maio, de Portugal



contratos, de qualquer natureza quando celebrados pelas entidades sujeitas à jurisdição do tribunal de Contas, deixando, como referem José tavares e Lídio de Magalhães¹⁰, de fazer sentido, ao menos para este efeito, a distinção tradicional entre “contratos de material” e “contratos de pessoal”.

Conclui aquele Magistrado do MP junto deste Tribunal que “Não deve também proceder o argumento das recorrentes, em que ancoram na referência feita pela Lei do Orçamento do Estado para o ano 2019, ao nº 3 do artigo 46º da Lei nº 24/IX/2018”. “A esta sede, nota-se claramente que as recorrentes generalizam aquilo que não pode ser generalizado. É certo que a Lei do Orçamento do Estado a que lançam mão para justificar a posição das mesmas, faz, no seu artigo 57º, referência expressa ao nº 3 do artigo 46º da Lei nº 24/IX/2018, de 2 de fevereiro, que regula...e, este articulado faz remissão direta para as alíneas d) e f) do nº 1 do artigo 45º¹¹, o que, no caso em apreço e, à primeira vista, poderá induzir ao erro de pensar que uma conduta anteriormente ilícita teria deixado de ser”.

Prossegue argumentado que, “Todavia, e, como se pode aperceber, estamos em face de uma Lei do Orçamento do Estado para o ano económico 2019. Elaborada e aprovada em 2018, pretende, com efeito, regular as despesas do Estado para o ano seguinte – 2019 – pelo que, não pode ter aplicação retroativa relativamente a condutas tidas lugar nos anos de 2014 a 2016, mesmo que, como é o caso, o julgamento daqueles atos tenha lugar após a entrada em vigor da referida lei”. “Não se trata, pois, de situações passíveis de enquadramento nos termos do nº 5 do artigo 114º da Lei nº 24/IX/2018, de 2 de fevereiro, porque, evidentemente, não se está numa situação em que uma conduta anteriormente punível na lei anterior continua a ser punível na lei nova, obrigando o aplicador do direito a aplicar o regime concretamente mais favorável”. “Aliás – como adiante se desenvolve – caso assim fosse, não se estaria no âmbito do território do nº 5, e sim, do nº 4, pois que, se estaria em face de uma situação outrora ilícita – na lei 46/89, de 26 de junho, com as alterações impostas pela Lei nº 77/III/90, de 29 de junho, nas partes não revogadas pela Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho – entretanto tornada lícita pela Lei do Orçamento do estado para o ano de 2019 – o que, não é o caso – e levaria, inevitavelmente, à absolvição das recorrentes (sublinhado nosso)” – ou seja a relevação da responsabilidade das recorrentes – ponto 5 das conclusões do recurso.

Conclui o MP dizendo que, “resulta evidente que não foi com a retirada da referencia “montante”, levada a cabo pela Lei nº 84/IV/93, que deixou o Estado

¹⁰ In ANOTAÇÕES À LEI PORTUGUESA ENTÃO VIGENTE – LEI nº 86/89, de 8 de setembro.

¹¹ Como observou o Tribunal de Contas na compilação da sua Legislação, a referência devia ser às alíneas c), d) e f) do nº 1 do artigo 45 da LOFTC e, faz sentido porquanto só assim, haveria uma harmonia entre o Orçamento do estado e a LOFTC nesta parte, dado que é na alínea c) do nº 1 do artigo 45º, que se enquadra os contratos de obras públicas. De qualquer modo, observa-se que a LOFTC ainda não foi alterada ou corrigida nesta parte.





3ª Secção

de ter a obrigatoriedade de sujeição a visto prévio do tribunal de Contas dos atos e contratos a ele sujeitos e nem que o valor de 7.500 contos se aplica ao Estado”.

No que se às condenações das recorrentes, ou seja, dos valores e medida das multas aplicadas, no seu parecer o Digníssimo representante do MP junto deste Tribunal entende que “pese embora numa primeira leitura parecerem justas e sobretudo, adequadas, quando individualmente apreciadas¹², a verdade é que as mesmas, são num total de 19, pelo que, juntas levam a condenações de milhares de contos a cada recorrente, tornando-as em nosso ver, desproporcionais e desadequadas, em violação do que determina o nº 2 do artigo 35º, da Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho, considerado, *in casu*, concretamente mais favorável às demandadas”.

Prossegue, sobre esta matéria, defendendo que “concatenando todos os processos, constata-se que os mesmos se situam entre 2014 a 2016, sendo que, alguns deles, foram assinados muito próximos em termos temporais e outros, no mesmo dia, como é o caso do processo (PNºs 02/1/;03/1/;05/17, de fls. 08, em que os três contratos assinados com a Empresa Fernando Ribeiro Construções Civil, SU, datam de 17/11/14¹³ e referem todos à mesma espécie de irregularidade, ou seja, ao mesmo ilícito financeiro (sublinhado nosso)”.

Assim, sustenta aquele Magistrado que, “não obstante, se tratarem de processos individualmente separados, configuram, todavia, uma espécie de ilícito financeiro sob forma continuada, devendo, em conformidade, considerar haver uma única infração financeira sancionatória, na forma continuada, dado que, o bem jurídico protegido pelas normas violadas é o mesmo – obrigação *in casu*, de sujeição dos contratos a visto prévio do Tribunal de Contas”. Diz, aquele Magistrado, por outro lado que “pese embora não constar da nossa lei atual – artigo 68º da Lei nº 24/IX/2018, de 2 de fevereiro e, muito menos das legislações anteriores – de uma previsão legal expressa semelhante ao nº 4 do artigo 67º da LOPTC português, que dispõe que “ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos i e ii¹⁴ da parte geral do Código penal”, ser, todavia, de entendimento que, em se

¹² Anota-se que as respetivas condenações se situaram no limite mínimo da respetiva pena prevista, mesmo, quando, como é alguns casos, se operou o cúmulo jurídico.

¹³ Ainda nesse mesmo dia, mês e ano, foram assinados 2 contratos com Spencer Construções Imobiliária, Lda., como nos dão conta os processos PNºs 06/M/17;08/M/17, fls. 15 dos autos, ou ainda de 3 contratos assinados no mesmo dia, 20/03/15, com Jorge António Pereira Mendes – PNºs 12/M/17;14/M/17;23/M/17 – a fls. 41 dos autos. Ainda no mesmo dia, assinou-se 1 dos 2 contratos com Etienne Marcer Ortet dos Santos, a fls. 118 dos autos, para remodelação e adequação do edifício da DNRE.

¹⁴ Correspondente aos artigos compreendidos de 1º e 39º do CP português, que por sua vez corresponde aos artigos 1º (princípio da legalidade) a 44º (inexigibilidade) do nosso CP, onde, naturalmente, caberia o nº 1 do artigo 34º.

3ª Secção

tratando a multa de uma sanção, na falta de previsão expressa, dever-se-á ter aplicação subsidiária e com as devidas adaptações, normas do direito penal relativas ao crime continuado – artigo 34º - razão pela qual, às demandadas, ora recorrentes, dever-se-ia aplicar a única pena de multa, (sublinhado nosso) por as respetivas condutas em cada um dos processos se configurarem um ilícito na forma continuada, sob pena, de, não fazendo tal interpretação, incorrer em inconstitucionalidade, por violação, entre outros, do princípio da proporcionalidade. Prossegue ainda, aquele Magistrado, afirmando que, “caso assim não se proceder, se estará a violar a determinação acima referida do nº 2 do artigo 35º, da Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho”. “Com efeito, enquanto este dispositivo fixa como limite máximo 1/3 do vencimento líquido anual dos responsáveis – tendo o tribunal em cada crime e independentemente do número de ilícitos cometidos fixado individualmente ou em cúmulo o mesmo montante e dividido pelos três anos da gestão – o total das multas ultrapassa, de longe, o máximo anual querido pelo legislador¹⁵.

Termos em que solicita, aquele Magistrado, a alteração do montante sancionatório.

Quanto à relevação da responsabilidade, comungamos da posição do Digníssimo Representante do Ministério Público ao entender que não deve proceder a pretensão das recorrentes, em no caso da não absolvição, nos termos conjugados das disposições combinadas do nº 7, alíneas b) e c) do artigo 66º e do nº 5 do artigo 114º da Lei nº 24/IX/2018, isto porque, “como bem se depreende do corpo do nº 7 do artigo 66º, trata-se de uma faculdade – não sendo por isso de aplicação automática – da 1ª e 2ª Secções, sendo concedido, no momento da tramitação nestas secções, como aliás a expressão “desde logo” é indiciador, em função das circunstâncias de cada caso e mediante a verificação taxativa dos pressupostos das alíneas a) a c)”. Na verdade, é de se notar que, não só, já se passou a fase correspondente aos poderes da 1ª e 2ª Secções, como também não terá, como se verá mais adiante, havido conduta negligente das responsáveis “*in casu*”, ora demandadas, - mesmo admitindo a justificação das mesmas de que estariam convencidas de que os contratos de valor inferiores a 7.500 contos estariam isentos do visto prévio, isto, pela forma deliberada e intencional como muitos dos contratos (despesas) foram fracionados, não só para impedir o exercício de competências deste Tribunal constitucional e legalmente consagrados, o de fiscalizar preventivamente os contratos celebrados, como também para fugir aos procedimentos de concurso e

¹⁵ A título de exemplo, a demandada Cristina Duarte que com o vencimento mensal de 282.750\$00, multiplicado por 12 meses, dará o total de 3.393.000\$00. Tendo sido aplicado 1/6 desse montante, a mesma foi condenada, em 565.015\$00 por cada condenação. Multiplicando essa condenação pelos 19 processos/condenações, dá um total de 10.735.285\$00, indo, em consequência ao arrepio da vontade do legislador e que a própria sentença, individualmente, observou. (Fls. 232 dos autos).

9
Carvedo

princípios do interesse público, de boa fé, da concorrência, da igualdade e da transparência, previstos no Código da Contratação Pública¹⁶.

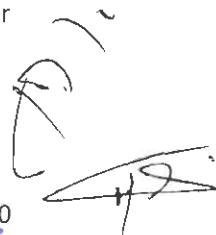
6. Obtidos os “Vistos” legais dos Exmos. Juízes Adjuntos nada obsta a prolação do Acórdão.
7. Questões preliminares

Porém, antes de nos pronunciarmos sobre o objeto do presente recurso, que é dado pelas conclusões do mesmo – nº2 e 3, do art.º 593.º do CPC -, importa referir que no concernente às questões preliminares suscitadas, ou seja, acerca do processo e a desnecessária dificuldade do direito de defesa das recorrentes, ao se afirmarem que as demandadas ficaram na situação de defesa dificultada, alegando que do próprio processo e termos da sentença partiu-se da ideia de que as Recorrentes fingiam desconhecer os factos de que são acusadas e de quererem “passar a ideia” de que os não conhecem e agirem legalmente, apesar da plena consciência da ilegalidade da atuação das mesmas (fls. 209 a 211 dos presentes autos), sustentando que:

- a) Não ser aceitável que, na perspetiva do direito de defesa, constitucionalmente garantido, que se reconheça que nenhum facto consta do mandado e se o subestime, considerando-o irrelevante;
- b) A douta sentença começa por uma afirmação sem explicação no próprio processo e que realmente as Recorrentes não compreendem, isto é: “que o processo de multa tenha sido instaurado nos termos dos artigos 35º, al. e) e 13º, nº 1, al. b), da Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho, uma vez que a referência à alínea e) do art.º 35º, segundo a qual o tribunal pode aplicar multas “ pela falta de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados, ou de comparência para a prestação de declarações” “carece de qualquer fundamentação explícita da sentença, pelo menos em relação às acusadas contra quem parece (e só podia) dirigir-se”. Sustentam ainda que relativamente a este ponto a sentença “não explicita qualquer pedido específico não satisfeito pelas acusadas, no sentido de algum pedido que estivesse nas suas mãos – passe a expressão – satisfazer e não fizeram, nem retira qualquer consequência condenando em multa por essa razão específica”. Prosseguem, alegando que “as acusadas ao serem condenadas em multa são-no pessoalmente, assim como se fosse em pena penal (caso se pudesse falar de crime) seria pessoalmente e individualmente (nº 3 do art.º 35º da Lei nº 84/IV/93)”. “Daí a necessidade de todas as garantias de defesa”.

Relativamente ao que alegam no ponto 7 a), corroboramos com o parecer o Digníssimo representante do MP junto deste tribunal, em como não existe e nem existiu qualquer

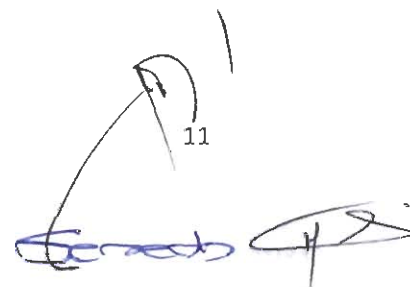
¹⁶ Artigos 60º, 29º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10º da Lei nº 88/VIII/2015, de 14 de abril.



obstáculo ou intenção de dificultar a defesa, até porque, no dizer daquele Digníssimo Magistrado junto deste Tribunal “– como bem observou a M^a Juíza na sua douta Sentença – as respetivas citações foram claras para as recorrentes, quanto às normas violadas e que fundamentam os processos de multa instaurados, que lograram responder e justificar a razão do não envio dos contratos para efeitos de visto, dizendo não saberem, dado aos valores dos mesmos, que estariam obrigadas ao reenvio ao Tribunal de Contas, pelo que, “tal questão – mesmo que sob a capa de uma alegada questão prévia – se configura uma espécie de *venire contra factum proprium*, dada a natureza da resposta das mesmas”, o que também, conforme defende o MP”. “Em bom rigor, a questão suscitada naquelas conclusões reconduz-se ao exercício do direito de defesa que, *in casu*, foi cumprido e exercido, conforme resulta do Relatório das Sentenças recorridas, sendo certo que as Demandadas podendo apresentar a sua versão dos factos (o que não fizeram), admitiram estarem cientes dos fundamentos e razão dos processos de multa que lhes foram instaurados, os factos de que se lhes foram imputadas e as ilegalidades cometidas ao se afirmarem que “O único sinal de facto existente no processo foi referido no mandado de forma muito indireta ou presumida: Um possível facto negativo – execução de tais contratos sem visto do tribunal de contas (sublinhado nosso). “Quanto muito deduzem serem esses os factos a partir da qualificação dos processos conforme epigrafado. Não foi feita no mandado qualquer afirmação direta e específica de facto, nem sequer dito expressamente que o visto fosse devido em todos esses contratos, muito menos foi referido qualquer enquadramento legal para uma necessidade de visto (as referências legais constantes do mandado nada dizem em matéria de legalidade ou ilegalidade do caso)”. “Em bom rigor, a questão suscitada quanto à desnecessária dificuldade do direito de defesa das recorrentes, reconduz-nos a concluir que o exercício do direito de defesa, *in casu*, não só foi cumprido e exercido, como também estão e estavam cientes sobre as ilegalidades cometidas e que estiveram na base da instauração dos processos de multa, conforme resulta das alegações apresentadas pelas demandadas, sendo certo que as Demandadas podiam não só ter apresentado as suas versões dos factos (o que não fizeram), como podiam ter requerido a produção de outras diligências probatórias (o que também não fizeram)”.

Relativamente à Recorrente ex-Ministra das Finanças e do Planeamento, Sra. Cristina Duarte, sobre se terá ou não havido delegação de poderes à ex-Secretária de Estado adjunta das Finanças, para a assinatura dos contratos por ela assinados, passe a redundância, e se em caso afirmativo se tal delegação era suscetível de afastar a responsabilidade da Sra. Cristina Duarte no apuramento da responsabilidade e efetivação das multas que lhe foram aplicadas.

Refere-se que, em matéria de delegação de poderes, não tendo havido delegação de poderes a responsabilidade é do agente da ação (art.º 35º, n.º3 da Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho). Mesmo que houvesse delegação de poderes o delegado agiria em nome próprio e não em nome do delegante (Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito

11


Administrativo, Vol. I, Almedina 2005, p. 684), pelo que a responsabilidade continua a ser do delegado.

Todavia, no caso dos autos, a questão não tem qualquer relevância, pois que, no que se refere à responsabilização da Demandada, Ex-Ministra das Finanças e Planeamento, conforme constam dos autos, a multa que se lhe aplica decorre, igualmente, além do que vem sustentado nas sentenças recorridas, da ilicitude por ela cometida, resultante dos contratos que homologou, ordenação e permitiu a execução dos mesmo sem o visto prévio do Tribunal de Contas¹⁷.

No que se refere ao alegado no ponto 7/b), na verdade as Recorrentes têm razão, pois que o Processo de multa, conforme consta dos autos e mandados respetivos foram instaurados nos termos das disposições combinadas do nº 1 do artigo 5º do DL nº 46/89, de 26 de junho e 35º, nº 1, al. j), da Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho¹⁸, o que, aliás, as Recorrentes procuraram ao longo do recurso demonstrar ser desnecessário o visto prévio deste Tribunal para a execução dos contratos em causa. Trata-se, efetivamente, de um lapso que, em nada, obsta ao prosseguimento do processo.

Relativamente à questão da prescrição de responsabilidades, suscitada pelo Digníssimo representante do Ministério junto deste Tribunal, relativamente aos processos referentes a contratos assinados em 2014, manifestamos a nossa concordância, pois que, efetivamente, o prazo do procedimento por responsabilidade sancionatória dos autos dos processos¹⁹relativamente aos ilícitos cometidos no ano de 2014, ano em que foram assinados os respetivos contratos, se encontra prescrita, nos termos do nº 1 do artigo 39º do Decreto-Lei nº 47/89, de 26 de junho, disposição legal esta mais favorável às demandadas, ora recorrentes, relativamente ao que determina o nº 1, in fine, do artigo 71º da Lei nº 24/IX/2018, de 2 de fevereiro, porquanto àquele dispositivo legal não se aplica a dilação dos dois anos, em virtude da suspensão do prazo de prescrição constante do nº 3 da lei atual, já referida. É de realçar que a prescrição, ora reconhecida, todavia, não terá influência no montante das multas que, mais adiante, e, em lugar próprio, se propõe.

8. O Tribunal é competente, as partes são legítimas, não existem nulidades que obstam ao conhecimento do mérito da causa.

¹⁷ Contratos e despesas autorizadas conforme documentos/faturas constantes dos Processos nºs 02/M/2017 (fls. 90 e 92); 14/M/2017; 29/M/2017; 46/M/2017; 47/M/2017; 48/M/2017; 49/M/2017; 50/M/2017

¹⁸ Vd. por exemplo o mandado nº 167/2017 de fls. 95 dos autos do Proc. 32/M/2017

¹⁹ Processos nºs 01/M/2017;02/M/2017;03/M/2017; 04/2017;05/M/2017 e 07/M/2017

II- FUNDAMENTAÇÃO

II.A- Factos provados

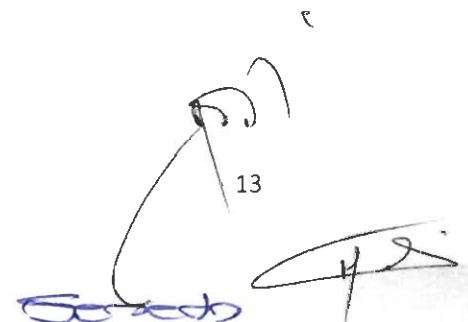
9. A matéria de facto em causa dada como assente e a sua fundamentação de facto, que consta dos autos dos processos das decisões recorridas é a seguinte:
- A Inspeção Geral das Finanças, realizou uma auditoria de conformidade legal aos procedimentos de contratação de empreitada para remodelação e reabilitação do edifício sede do Ministério das Finanças e Planeamento e de vários serviços que o integram, tendo o respetivo relatório sido remetido ao TC para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras²⁰;
 - A demandada, ex-Ministra das Finanças e Planeamento, Sra. Cristina Duarte, exerceu as suas funções de junho de 2008 a março de 2016, auferindo o vencimento mensal líquido de 219.020\$00²¹, tendo a própria homologado 21 dos contratos celebrados com o Sr. Francisco da Veiga Barros (1), com o Sr. Jorge António Pereira Mendes (4), com o Sr. Augusto da Veiga Barrosa (10) e com o Sr. Paulo Alves de Pina (6) e executados sem o visto prévio do TC, conforme constam dos autos dos processos 48/M/2017, 11/M/2017; 12/M/2017; 14/M/2017; 23/M/2017; 19/M/2017; 20/M/2017; 36/M/2017; 42/M/2017; 46/M/2017; 49/M/2017; 50/M/2017; 51/M/2017; 52/M/2017; 55/M/2017; 29/M/2017; 37/M/2017; 39/M/2017; 41/M/2017; 45/M/2017 e 47/M/2017.
 - A demandada, ex-Secretária de Estado Adjunta da Ministra das Finanças e Planeamento, Sra. Esana Jaqueline Silva Soares de Carvalho, exerceu as suas funções, de setembro de 2014 a março de 2016, auferindo o vencimento mensal líquido de 210.860\$00²², tendo a mesma homologado 34 contratos celebrados, sendo, com a empresa Spencer Andrade Construções, Sociedade Unipessoal (2), com a empresa Fernanda Ribeiro Construções Civil, SU (3), com a empresa Spencer Construções Imobiliária, Lda. (2), com a empresa Jinan Sijian (group) Lda (2), com o Sr. Francisco da Veiga Barros (5), com a empresa Adrião Monteiro - Construção Civil (1), com o Sr. Celestino de Pina Pires (3), com o Sr. Manuel João Teixeira Rodrigues (1), com o Sr. Saturnino Andrade Delgado (1), com a empresa Constur-Sociedade de Construção Civil, Lda. (1), com a empresa Djon Fogo Construções, Sociedade Unipessoal, Lda. (1), com o Eng. Luis Alexandre Moniz da Costa Andrade (1), com o Sr. Diamantino Xavier Semedo (1), com o Sr. Gaudêncio Gonçalves da Silva (1), com o Sr. Jorge António Gomes Lima (1), com o Sr. Etiene Marcer Ortet dos

²⁰ O ofício de remessa do relatório de auditoria dirigido ao Gabinete do Presidente do TC foi registado sob o nº 26, em 23/03/2017.

²¹ Cfr. Ordem pagamento com cabimento nº 4153914 de 16/01/2015

²² Cfr. Ordem pagamento com cabimento nº 4153913 de 16/01/2015

13



Santos (2), com o Sr. Abílio Garcia Felizardo (1), com o Sr. Vicente Pires (2) e com o Sr. Olívio de Pina (3) e executados sem o visto prévio do TC, conforme constam dos autos dos processos 01/M/17; 16/M/17, 02/M/2017; 03/M/2017; 05/M/2017, 06/M/2017; 08/M/2017, 07/M/2017; 04/M/2017, 09/M/2017; 21/M/2017; 25/M/2017; 40/M/2017; 44/M/2017, 10/M/2017, 13/M/2017; 15/M/2017; 53/M/2017, 17/M/2017, 22/M/2017, 24/M/2017, 26/M/2017, 27/M/2017, 28/M/2017, 30/M/2017, 31/M/2017; 43/M/2017, 32/M/2017, 33/M/2017; 38/M/2017, 34/M/2017; 35/M/2017; 54/M/2017.

- d) A demandada, ex-Diretora Geral do Planeamento, Orçamento e Gestão do Ministério das Finanças e Planeamento, Sra. Jessica Eduina Pires de Melo Sancha Santos, exerceu as suas funções de agosto de 2014 a março de 2016, auferindo o vencimento mensal líquido de 124.636\$00²³, tendo assinado todos os contratos celebrados e executados sem o visto prévio do TC constantes dos autos dos processos em causa;
- e) Todos os contratos foram celebrados e executados sem o visto prévio do TC eram de montantes inferiores a 7.500 contos;
- f) Que todos os contratos foram celebrados e assinados por Jessica;
- g) Que as Demandadas Cristina Duarte e Esana homologaram, respetivamente, os contratos indicados nos pontos 9 b) e 9 c) acima referidos;
- h) Que as demandadas Cristina Duarte e Esana autorizaram a execução dos contratos em causa.

II. B- Factos não provados

- 10. Todos os que direta ou indiretamente entrem em contradição com os factos acima dados como provados, designadamente que houve delegação ou subdelegação de poderes na DGPG, Jessica para a celebração dos contratos em causa.

Tendo em conta que o objeto do recurso é delimitado pelas conclusões das alegações do recorrente (cf. artigos 593º, nº 2, e 611º, nº 1, do Código do processo Civil, supletivamente aplicáveis *ex vi* do artigo 88º, alínea a) da LOFTC), sem prejuízo do conhecimento das questões cujo conhecimento officioso se imponha (cf. artigo 571º nº 2 do CPC). Por outro lado, conforme resulta do citado artigo 593º, nº 2, o tribunal *ad quem* apenas está obrigado a resolver as questões que sejam submetidas à sua apreciação, e não a apreciar todos os argumentos produzidos nas alegações de recurso (e suas conclusões), e não tem de se pronunciar sobre as questões cuja decisão fique prejudicada pela solução dada a outras.

²³ Cfr. Recibo de pagamento de salário nº 907919, Processamento 10/2014

1/10/14
S. Mendes 14

Salienta-se, ainda, que o tribunal apenas está obrigado a resolver as questões que sejam submetidas à sua apreciação, e não a apreciar os argumentos produzidos nas alegações (e suas conclusões) de recurso, além de que não tem de se pronunciar sobre as questões cuja decisão fique prejudicada, tudo conforme resulta dos artigos 608º n.º 2 e 63º n.º 2 do CPC, aplicável ex. vi do artigo 88º alínea a) da LOFTC.

11. Assim, da matéria de facto, das decisões recorridas, da petição de recurso e do parecer do Ministério Público e de acordo com o teor das conclusões das alegações das Recorrentes extraem-se as seguintes questões essenciais a apreciar e decidir:

- a) Face ao regime dos atos e contratos sujeitos ao visto do TC²⁴, os contratos de empreitada de obras públicas celebrados e executados pelas demandadas, identificados nos autos, estavam ou não sujeitos ao visto prévio do TC. A análise do mérito da sentença no tocante à legalidade ou ilegalidade da ação das pessoas condenadas (fls. 211 a 217 dos autos), ou seja, se os 51 (cinquenta e um) contratos celebrados e executados pelas demandadas estavam ou não sujeitos ao visto prévio do TC;
- b) A relevação ou não da responsabilidade das demandadas, por imposição das disposições combinadas do n.º 7, alíneas b) e c) do artigo 66º e do n.º 5 do artigo 114º da Lei n.º 24/IX/2018, de 2 de fevereiro.

12. Da matéria de facto, das decisões recorridas, da petição de recurso e do parecer do Ministério Público resulta que devem ser dilucidadas duas questões essenciais, designadamente a de se saber se, face ao regime dos atos e contratos sujeitos ao visto do TC, os contratos de empreitada de obras públicas celebrados e executados pelas demandadas, identificados nos autos, estavam ou não sujeitos ao visto prévio do TC e, na afirmativa, quais as consequências e justeza das sanções aplicadas.

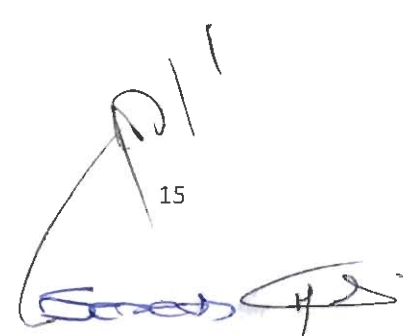
13. II.C- O Direito

a) Enquadramento legal

No âmbito da fiscalização preventiva ou visto:

1. O art.º 3º, n.º 1, alínea b) do DL 46/89, de 26 de junho, com a nova redação dada pela Lei n.º 77/III/90, de 29 de junho, dispõe que estão sujeitos à fiscalização preventiva ou visto do Tribunal de Contas (TC), “os contratos de qualquer natureza ou montante celebrados pelo Estado, autarquias locais, institutos públicos ou outros serviços autónomos (sublinhado nosso)”.

²⁴ Lei n.º 84/IV/93, de 12/7, DL n.º 46/89, de 26/6 e DL n.º 26/96, de 12/8

15


3ª Secção

2. Por sua vez, a Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho, que revoga tacitamente o art.º 3º, nº 1, alínea b) do DL 46/89, de 26 de junho, com a nova redação dada pela Lei nº 77/III/90, de 29 de junho (art.º 51º), dispõe no nº 1, do art.º 13º que devem ser remetidos ao TC, para efeitos de fiscalização preventiva: al. a) “os contratos, de qualquer natureza quando celebrados pelas entidades sujeitas à sua jurisdição²⁵”; al. b) “as minutas dos contratos de contratos de valor igual ou superior a um montante a fixar por decreto-lei” (sublinhado nosso).
3. Regulando o disposto na al. b), do nº 1, do art.º 13º da Lei referida no ponto anterior, o Decreto-Lei nº 26/96, de 12 de agosto, veio a **fixar em 7.500 contos o montante a partir do qual as minutas de contratos de fornecimento de bens e serviços à Administração Pública** (entende-se a administração pública central e local) são remetidos ao Tribunal de Contas para a fiscalização preventiva, ou seja, ao visto prévio do TC.
4. O nº 2 do art.º 13º da Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho, dispõe que “Só devem ser remetidos ao Tribunal de Contas, para efeito de fiscalização preventiva, os contratos celebrados pelas autarquias locais e associações de municípios que excedam um valor superior a um montante a definir por lei (sublinhado nosso).”
5. Concretizando o disposto no nº 2 do art.º 13º da Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho, a Lei nº 77/VIII/2014, de 31/12 que aprova o Orçamento Geral do Estado de 2015, no seu art.º 45º estipula que “...é **fixado em 4.000.000\$00 (quatro milhões de escudos) o montante a partir do qual os contratos de empreitadas de obras públicas e de fornecimento de bens, celebrados pelas autarquias locais e associações de municípios, devem ser remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização preventiva**”.
6. Relativamente à questão suscitada no ponto 11. a) as Recorrentes, a fls. 211 e 212 dos autos, sublinham que:
 - 6.1. “Nenhum dos contratos assinados atingiu o valor de 7.500 contos. Aliás, a própria sentença o reconhece implicitamente ao contestar apenas a legalidade da não submissão a visto dos ditos contratos com base no facto de serem de valor inferior a 7.500 contos, sem nunca afirmar o contrário.” Sublinham ainda, a respeito, que “A IGF, como adiante se verá, esquivou-se a um pronunciamento sobre o ponto, para não ter de confessar que nada na lei proibia a assinatura dos ditos contratos sem o visto prévio do TC, como tinha sido seu entendimento e de toda a gente desde longa data, apenas mudado “ad hoc” e por razões difíceis de descortinar (ou nem tanto)” (sublinhado nosso). Prosseguem, ainda, alegando que “**o presente recurso é apenas contra as duntas sentenças, que as condenou em multa pela ilegalidade de assinatura de contratos de valor inferior ao valor de 7.500 contos sem previa submissão a visto...**”. Para o efeito, alegam que “a dunta sentença se baseia praticamente apenas no nº 1, alíneas a) e b), do art.º 13º

²⁵ Tratam-se das entidades previstas no nº 2 do art.º 3º da Lei 84/IV/93, de 12/7

da Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho, esquecendo-se até do nº 2, claramente relevante para a compreensão da mens legis,...” transcrevendo-se o artigo 13º na sua totalidade, (cuja epígrafe é: “Âmbito da fiscalização preventiva”):

«1. Devem ser remetidos ao tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização preventiva:

- a) Os contratos, de qualquer natureza quando celebrados pelas entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal;
- b) As minutas dos contratos de valor igual ou superior a um montante a fixar por decreto-lei;
- c) A minutas de contratos de qualquer valor que venham a celebrar-se por escritura pública;
- d) Os diplomas e despachos relativos às admissões de pessoal não vinculado à função pública, bem como todas as admissões em categorias de ingresso na administração central e local.»

Alegam, por conseguinte, as Recorrentes que “A tese da sentença pode ser resumida no seguinte:

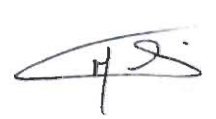

“Todos os contratos estão sujeitos à fiscalização preventiva, pois essa é a imposição da alínea a) do nº 1 do artigo 13º. O facto de a alínea b) do mesmo preceito estabelecer que as minutas dos contratos de valor igual ou superior a um montante a fixar por decreto-lei estão sujeitas a fiscalização não significa que os contratos de valor inferior ficam isentos de fiscalização preventiva, mas apenas que as minutas de valor inferior àquele montante ficam isentas”.

Outrossim, afirmam que “as Recorrentes não afirmaram nem partiram do princípio de que o facto de a alínea b) do art.º 13.º estabelecer que as minutas dos contratos de valor igual ou superior a um montante a fixar por decreto-lei estão sujeitas a fiscalização preventiva significa que os contratos de valor inferior ficam isentos de fiscalização preventiva. O raciocínio das Recorrentes parte de lei expressa (que vai ser referida aqui) e não de deduções, pois **não se pode deduzir contra lei expressa** (Negrito nosso)”.

6.2. Prosseguem, as recorrentes que:

1. “A dita sentença é que, raciocinando por exclusão de partes, parte do princípio, a priori com possível lógica, mas na verdade contrário à lei expressa, de que tais minutas de valor inferior ficam isentas de visto (o que é verdade face à lei), mas os contratos a que as mesmas dizem respeito não (mas aqui a lei afirma o contrário da sentença);
2. Digamos que é o clássico argumento por exclusão de partes, com suas probabilidades e seus perigos. Se alguém disser que as pessoas de raça negra (ou de raça branca) têm certa característica, pode-se logo concluir que está a afirmar implicitamente que as “da raça oposta” (passe esta tosca expressão)

17



3ª Secção

- não têm essa característica. Mas pode ser conclusão precipitada, pois a pessoa poderá apenas querer realçar uma característica que se costume negar à raça a que se refere, partindo do princípio de que ela é evidente na outra.
3. Aplicando ao caso, o facto de a alínea b) do art.º 13º dizer que as minutas dos contratos de valor igual ou superior a um montante a fixar por decreto-lei estão sujeitas a fiscalização preventiva permite concluir que as minutas de contratos de valor inferior não o estão, mas não diz que o visto tenha de acontecer com os contratos a que se referem essas minutas de valor inferior (nem quanto às outras).
 4. A Mma. Juíza explica que, tratando-se de contratos de maior valor, era natural que a lei exigisse visto logo nas minutas e que, em tais casos, fosse dispensado o visto nos textos definitivos (dispensa expressamente prevista na lei, aliás), assim não acontecendo quanto a contratos de valor inferior.
 5. É realmente compreensível que nos casos de valor superior a certo limiar o visto se aponha na minuta, evitando criar expectativas que possam ser goradas em quem já assinou contrato de valor significativo e também evitar logo um compromisso público eficaz.
 6. Mas lógico é apenas contrapor, por exclusão de partes, no quadro da alínea b) do artigo 13º, minutas com necessidade de visto, face ao limiar e minutas sem tal necessidade.
 7. Mais nada! O facto de se dizer em outro lugar que o visto era desnecessário nos contratos definitivos de minutas visadas não implicava necessariamente que no caso das minutas sem necessidade de visto o contrato definitivo tivesse de ser visado. A alínea b) apenas se refere a minutas. A alínea b) nada diz sobre contratos (seja de valor superior ou inferior ao limiar).
 8. A sentença invoca a necessidade da concatenação com a alínea a) do artigo 13º, segundo a qual todos os contratos estão sujeitos à fiscalização preventiva, através do visto prévio, pelo que não se compreenderia que contratos abaixo de certo limiar não o estivessem pela alínea b).
 9. Terá alguma razão, em termos de melhor expressão da lei, mas em definitivo há que repetir que a alínea b) só se refere a minutas e, acima de tudo, há que sublinhar que a alínea b) não se subordina a alínea a), nem vice-versa, pois são de igual nível. Mas não se deixe de sublinhar uma subtilidade, para posterior desenvolvimento: a alínea a) do artigo 13º do diploma de 1993 em análise refere-se a contratos “de qualquer natureza”, pois retirou discretamente a palavra “montante” (“de qualquer natureza ou montante”) que constava de diploma anterior, de 1989.
 10. A verdade é que os contratos de valor inferior ao limiar – está dito em outro lugar – podem ser executados sem prévia fiscalização preventiva, como se vai ver.
 11. Com a sua tese (entende-se do tribunal – parêntese nosso), salvo o devido respeito errada, as doudas sentenças concluem que nenhum argumento pode

ser retirado do DL nº 26/96, de 2 de agosto, que “fixa em 7.500 contos o montante a partir do qual as minutas de contratos de fornecimento de bens e serviços à Administração Pública são remetidas ao Tribunal de Contas para fiscalização preventiva. Ou seja, a mesma exclusão de partes leva a concluir que as minutas de valor inferior a 7.500 contos não estão sujeitas a fiscalização preventiva – o que é lógico e correto -, mas os contratos respetivos sim – o que é conclusão contrária a lei expressa.

12. Para demonstrar a contrariedade, alegam as Recorrentes que, lendo o transcrito no nº 2 do artigo 13º se pode, desde logo, surpreender o seguinte: “a seguir a lógica da sentença, e como, ao invés da alínea b) do nº 1, o nº 2 se refere a contratos e não a minutas, ter-se-ia que os contratos celebrados pelas autarquias locais e associações de municípios que não excedam um valor superior a um montante a definir por lei não estariam sujeitos a fiscalização preventiva, mas o mesmo não se aplicaria à Administração Central. Não se compreenderia! Haveria para as autarquias locais e associações de municípios uma faixa de contratos que não careceriam de fiscalização preventiva, enquanto para o Estado (Poder Central) nenhuma!...”. “Ou seja, já o nº 2 do artigo citado na sentença começa a fragilizar a lógica de exclusão de partes das doudas sentenças”.
13. Prossegue, dizendo que, “a clara rejeição da tese em apreço vem de outro diploma em vigor ainda à data das ações motivadoras do processo: DL nº 46/89, de 26 de junho, alterado pela lei nº 77/III/90, de 29 de junho, o qual só viria a ser revogado pela lei nº 24/IX/2018, de 2 de fevereiro”.
14. Examinando e transcrevendo o disposto no nº 1, alíneas b) e c) do artigo 3º do DL 46/89, cuja epígrafe é também “Âmbito da Fiscalização preventiva” e bem assim o seu nº 5 que dizia: “Todas os contratos de valor inferior a cinquenta mil escudos referidos na alínea c) do nº 1 podem começar a produzir os seus efeitos logo depois de celebrados e aprovados pelas autoridades competentes, não ficando por esse facto isentos do visto do Tribunal de Contas”.
15. As recorrentes expõem as diferenças existentes entre os artigos 13º nº 1 alínea a) da lei de 1993 e o 3º, nº 1 alínea b) do DL de 1989, e, com suporte no disposto no nº 5, no sentido de que no DL de 1989 se estendia a exigência de fiscalização preventiva à “natureza ou montante” dos contratos, fixando diretamente um montante de (50 contos), enquanto em 1993 a homóloga – a alínea a) – veio, pelo menos aparentemente, restringir a regra da exigência à “natureza”, retirando a referência a montante, afirmam que, este pormenor, “em si quase irrelevante, é muito mais significativo do que à primeira vista parece, pois, examinando a legislação no seu todo a conclusão evidente é que o legislador de 1993 estava pouco preocupado com a questão do montante, antes queria dar ao Governo a maior margem de ação possível, de modo que pudesse, querendo, esvaziar de conteúdo qualquer limitação de valor”.

16. “Na verdade, podendo o Governo, a partir da lei de 1993 fixar por decreto-lei o valor das minutas dos contratos acima do qual haveria fiscalização preventiva, deixava de vigorar o limiar dos cinquenta contos de 1989 e o Governo podia fazer o que bem entendesse”. É, neste sentido, que alegam as recorrentes que “Desde 1993 apenas uma vez o Governo usou a prerrogativa de fixar o tal limiar: em 7.500 contos” e que “a grande novidade da lei de 1993, cuja única preocupação era afastar de todo quaisquer empecilhos à ação livre do Governo, foi, pois, ter derogado a alínea c) do nº1 do art.º 3º do diploma de 1989 na parte em que impedia o mecanismo de acumulação de contratos de valor inferior ao limiar de 50 contos (substituindo este por outro conforme conveniências do Governo, com o propósito de dar satisfação àquela preocupação), concluindo que “manteve-se, assim, apenas o princípio da exceção do visto como requisito de eficácia dos contratos de valor inferior ao limiar fixado por decreto-lei do Governo” que no entender das Recorrentes foi fixado pelo DL nº 26/96, de 2 de agosto em 7.500 contos, tendo, portanto, elevado em mais de 150 vezes o valor de 50 contos até então estipulado pelo na alínea c) do nº 1 do artigo 3º do DL nº 46/89, de 26 de junho.

6.3. Assim, de tudo o que alega, conclui que as doudas sentenças não têm qualquer razão para condenar em multa por violação da lei, por não ter ocorrido qualquer violação por não submissão a visto prévio.

O Digníssimo Representante do Ministério Público junto deste Tribunal no seu douto parecer²⁶ sustenta em síntese que as doudas sentenças não permitem as conclusões retiradas pelas Recorrentes, porque como bem observaram as doudas sentenças “não estava em causa minutas de contratos e sim condenação em multa por execução de contratos sem que os mesmos tivessem sido submetidos a visto do Tribunal de Contas, tendo ainda realçado a obrigatoriedade da sujeição a visto do Tribunal de Contas nos termos do nº 1 do artigo 13º da Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho e bem assim, as consequências pela não sujeição ao competente visto, nos termos da alínea j) do artigo 35º”. Ainda observa aquele Magistrado junto deste tribunal que “na esteira do parecer do PGR emitido nestes autos, que, “não se vislumbra que houvesse qualquer isenção dos contratos à fiscalização prévia e que as situações em análise não se enquadravam no artigo 14º, que é sabido, diz de forma taxativa as situações em que se isentam os responsáveis (contratos em causa) do visto prévio do Tribunal de Contas” e, que, são as Recorrentes a trazerem à colação a questão de minutas de contratos, não se podendo, por conseguinte, extrair qualquer ilação da sentença recorrida nesta sede. Prossegue aquele Digníssimo Representante afirmando que “é precisamente para que não houvesse dúvidas sobre a incidência do processo de multa, que as doudas sentenças...deixam vincadas o seguinte: “Em segundo lugar não adianta a invocação da alínea b) do nº 1 do artigo 13º, em conjugação com o Decreto-lei nº 26/96, de 12 de

²⁶ Fls. 227 a 228 dos autos de recurso

agosto, porquanto não se está perante minutas de contratos, mas sim perante contratos celebrados com os empreiteiros”.

Conclui, no seu parecer, aquele magistrado que deve improceder, nesta parte, a pretensão das recorrentes.

Parece, pois claro, de tudo o que ficou anteriormente dito, que os contratos em causa estavam sujeitos a visto prévio deste Tribunal, por força do nº 1, alínea a) da lei nº 84/IV/93, de 12 de julho, pelo que as demandadas não poderiam ter autorizado a execução dos mesmos sem o visto prévio, tendo em conta que, o visto, pela sua natureza jurídica, constitui requisito de eficácia dos atos e contratos a ele sujeitos – nº 1 do artigo 5º do Decreto-lei nº 46/89, de 26 de junho – pelo que, fica provada a ocorrência do elemento objetivo da infração, qual seja, a execução de contratos, por ordem e conta das demandadas sem o necessário e imprescindível visto prévio, o que as faz incorrer em multa prevista e punível nos termos da alínea j) do nº1 e nº 2 do artigo 35º da Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho.

Note-se que apesar do facto de todos os contratos terem sido assinados pela ex-DGPOG, Jessica Sancha Santos, o certo é que os celebrados em 2015 foram homologados pela ex-Ministra das Finanças e pela Ex-Secretária de Estado adjunta das Finanças, em cumprimento do disposto nos nº 1 e 3 do artigo 21º do Decreto-lei nº 5/2015 de 16/1 que define as normas e os procedimentos necessários à execução do orçamento do Estado de 2015 facto que as tornam verdadeiras responsáveis pela infração cometida ou agente da infração cometida. Refere-se, por outro lado que, nos termos conjugados dos artigos 31º, 54º, 55º, 100º, 112º e 116º, todos do CCP, a decisão de contratar relativamente aos contratos de montante superior a 3.000 contos, não era da competência da ex-Diretora Geral do Planeamento, Orçamento e Gestão, mas sim da competência do membro do Governo, na caso das demandadas ex-Ministra das Finanças e Planeamento Cristina Duarte e ex-Secretária de Estado das Finanças e Planeamento, Esana carvalho e não da ex-DGPOG²⁷. Na verdade, o termo homologação²⁸ foi indevidamente utilizado, pois que, nos termos da lei, ao

²⁷ Exemplos de contratos de valor superior a 3.000 contos celebrados entre a DGPOG e diversos adjudicatários autorizados pela Ex- Ministra das Finanças e Planeamento, cristina Duarte e Ex-Secretária de Estado das Finanças e Planeamento, Esana carvalho, constantes dos autos dos Processos nºs 48/M/2017; 46/M/2017; 49/M/2017, 29/M/2017 autorizados pela Ex Ministra Cristina Duarte e 04/M/2017; 13/M/2017; 19/M/2017; 19/M/2017; 20/M/2017; 36/M/2017; 42/M/2017; 51/M/2017; 52/M/2017; 55/M/2017, autorizados pela Ex Secretária de Estado das Finanças, Esana carvalho.

²⁸ Note-se, que o instituto da homologação exercida pela entidade competente para a celebração do contrato incide-se sobre o projeto de despacho que lhe é submetido pela UGA, do qual se anexo o relatório e a proposta de adjudicação do Júri do concurso, se for o caso, e deve ocorrer antes da celebração dos contratos, é o que decorre das disposições dos artigos 62º e 63º nº 1 alínea a) da Lei nº 17/VI/2007 de 10/9 e 105º do Decreto-lei nº 1/2009, de 5/2009, todos revogados pela Lei nº 88/VIII/2015 de 14/4. Vd. por exemplo a Informação Proposta nº 044/Proc. Nº 075/DGPCP/2016 de 24/2/2016 da DGPCP, Débora Vieira submetida à Ex- Ministra das Finanças para aprovação e que foi homologada em 26/02/2016, concernente aos trabalhos de construção da DATA CENTER no 1º Andar

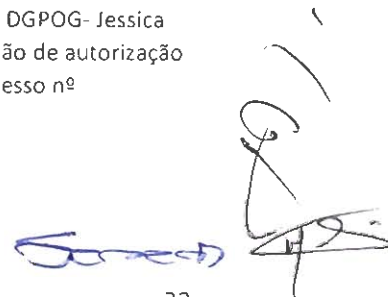
homologarem os contratos as demandadas, efetivamente, autorizaram a celebração dos contratos com os adjudicatários escolhidos e propostos e, ao mesmo tempo, a realização das despesas relativas aos contratos de montantes superiores a 3.000 contos, sem o necessário visto prévio do TC.

Por outro lado, a factualidade provada nestes autos evidencia que as Demandadas Cristina Duarte e Esana Carvalho permitiram, com as suas condutas, que fossem autorizadas e pagas quantias relativas aos cinquenta e cinco contratos celebrados sem que os processos fossem remetidos à fiscalização prévia deste Tribunal e obtido o respetivo visto, como é de lei, nos contratos constantes dos autos.

No que se refere à pergunta suscitada no ponto 11. b), ou seja, a relevação ou não da responsabilidade das demandadas, por imposição das disposições combinadas do nº 7, alíneas b) e c) do artigo 66º e do nº 5 do artigo 114º da Lei nº 24/IX/2018, de 2 de fevereiro, resulta o seguinte:

- a) As Recorrentes alegam que, por quanto fica dito no capítulo precedente do recurso, como as demandadas não têm antecedentes e não lhes tendo sido feitas pelo tribunal quaisquer recomendações que não tivessem acatado, deveria ser-lhes relevada a responsabilidade por multa pelas disposições combinadas do nº 7, alíneas b) e c), do artigo 66º e do nº 5 do artigo 114º, ambos da lei 24/IV/2018, de 2 de fevereiro.
- b) O Digníssimo Representante do Ministério Público junto deste Tribunal, sobre o assunto, e, ao se pronunciar sobre o valor e medida da multa a aplicar às recorrentes, afirma não dever proceder a pretensão da relevação da responsabilidade das recorrentes, nos termos solicitados.
- c) Note-se, porém, que para a relevação de responsabilidade financeira sancionatória, como é o caso dos autos, este Tribunal tem tido o entendimento que ela só é relevável se a infração for cometida por negligência, independentemente da verificação das demais condições previstas nas alíneas do artigo 66º da Lei antes citada.
- d) Assim sendo, importa agora apurar se se verifica ou não o elemento subjetivo da responsabilidade, que consiste no nexo de imputação do ato ilegal ao agente a título de culpa e, em caso afirmativo, qual o seu grau de imputação. Isto porque, efetivamente, a responsabilidade financeira, no caso sancionatória, é, antes de

Edifício DNRE ao abrigo do nº 1 e 3 do artigo 21º do DL nº 5/2015, de 16/1 que define as normas e os procedimentos da execução orçamental para o ano de 2015 – Cf. fls. 89 a 91 dos autos do Proc. Nº 47/M/2017, Informação Proposta nº 182/Proc. Nº 478/DGPCP/2015, de 16/10/2015 referente à remodelação da Delegação Aduaneira do Mindelo, autorizada pela Ex- Ministra das Finanças em 21/10/2015 – Cfr. fls. 85 dos autos do Proc. Nº 41/M/2017 e Proposta de 2/3/2015 da DGPOG- Jessica Sancha dirigida à Ex- Ministra das Finanças e Planeamento, Cristina Duarte de solicitação de autorização para remodelação do 3º Andar do edifício da DNRE- Cfr. Fls. 85 e 86 dos autos do Processo nº 29/M/2017.



mais, uma responsabilidade subjetiva (vd. artigos 35º nº 3 da Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho e 68º nº 1 da Lei nº 24/IX/2018, de 2 de fevereiro), isto é, só ocorre se a ação for praticada com culpa. Ou seja, a responsabilidade financeira não é uma responsabilidade objetiva, não se bastando com a verificação de um determinado resultado, antes exigindo uma apreciação sobre o ânimo do sujeito da ação relativamente à produção daquele resultado, qual seja, a execução de contratos sem o visto prévio do TC, condição sine qua non para a sua eficácia, incluindo a financeira. Como é sabido, tem a responsabilidade financeira na sua base um comportamento culposo do seu sujeito passivo que não agiu de acordo com o disposto na lei, devendo e podendo livremente fazê-lo.

- e) Em todo o caso, traduzindo um juízo negativo relativamente à conformidade da atuação do sujeito face a um concreto dever jurídico, exige, no mínimo, que o sujeito, não só conhecesse esse dever como, sobretudo, que lhe fosse possível nas circunstâncias concretas que atuou, garantir a respetiva observância.
- f) No caso concreto, o que aconteceu foi que as demandadas se confrontaram com a necessidade de dar cumprimento a uma imposição legal, a necessidade de submeter os respetivos contratos à fiscalização prévia do TC, não permitindo que os mesmos produzissem efeitos financeiros e outros em data anterior à pronuncia deste Tribunal naquela sede, conforme determina o artigo 13º da lei nº 84/IV/93, de 12 de julho e atual art.º 45º da Lei 24/IX/2018 de 2 de fevereiro.
- g) Sobre os dirigentes responsáveis de um Ministério tão importante e com funções próprias no sistema de controlo financeiro cabo-verdiano, como é o caso das demandadas, impendem a obrigação de se rodearem de cuidados acrescidos, designadamente, para garantia da legalidade dos procedimentos relativos à fiscalização de despesas públicas, não se podendo limitar a interpretações desadequadas e extensivas de normas excecionais, que no caso são claras e taxativas (DL 26/96, de 12/7 que fixa em 7.500 contos o montante a partir do qual as minutas de contratos de fornecimento de bens e serviços à Administração Pública são remetidos ao Tribunal de Contas para a fiscalização preventiva – sublinhado nosso).
- h) Note-se que, o conceito de culpa, abrange quer o dolo nas suas diversas variantes (dolo direto, dolo necessário e dolo eventual) mas também a negligência²⁹.

²⁹ Relativamente à distinção entre dolo e negligência e respetivas consequências em termos penais, refere o professor Figueiredo Dias, «O problema da Consciência da Ilícitude em Direito Penal», 6ª Edição, Coimbra Editora, 2009, pág. (s). 374 e 119, «(...) Explicitamente: para que o agente seja punido a título de dolo – e isso significa para nós, (...): para que haja dolo – não basta que ele tenha realizado o tipo com conhecimento e vontade, mas é sempre necessário que tenha exprimido na realização uma atitude pessoal de contrariedade ou indiferença ao direito; como que para ele seja punido a título de negligência não basta que tenha realizado o tipo por omissão da diligência imposta, mas é sempre necessário que tenha exprimido na realização uma atitude pessoal de leviandade ou discutido perante as exigências jurídicas») a qual, por seu turno, pode ser consciente ou inconsciente («Negligência consciente consiste em o agente representar o facto como possível e atuar com violação do dever de cuidado, não se conformando com a realização desse facto. O agente prevê que, em consequência da violação por ele de um dever de cuidado, objetivo e subjetivo, pode verificar-se um resultado, e mesmo assim atua. Embora não se conforme com a realização, prevê o

- i) As demandadas pelos altos cargos públicos que desempenhavam deviam razoavelmente ao celebrar tais contratos indagar ou assegurar se para a execução dos mesmos, considerando os seus valores, estavam obrigados a obter ou não o visto prévio do TC. Todavia, dos factos provados e dos elementos constantes dos processos não existem nada que demonstrem ou provem que as demandadas tivessem tido tal cuidado e se foram diligentes, mas sim, e pelo contrário, factos demonstram que agiram intencionalmente e em consciência. A reforçar tal intenção convém notar que pelo objeto, pelo montante global dos contratos celebrados, pelo número de contratos celebrados e bem como das datas e intervalo da assinaturas dos mesmos e, pelo facto de se estar, indubitavelmente, perante um autêntico fracionamento das despesas que decorriam das obras de requalificação e reabilitação realizadas, nos termos previstos no art.º 60º do CCP, com o intuito não só de se furtarem ao procedimento de licitação previsto no art.º 30 do mesmo código, como de resto consta do relatório da IGF que serviu de base para a instauração do processo de multa, como também para furtarem ao controlo preventivo do Tribunal de Contas.
- j) Com efeito, a falta de envio dos mencionados contratos ao TC para efeitos de “Visto” impossibilitou este órgão jurisdicional de exercer a sua função fiscalizadora das despesas públicas, no caso verificar preventivamente a conformidade legal dos referidos contratos.
- k) Na verdade, aconteceu que, as demandadas assinaram, homologaram, permitiram e autorizaram a execução dos referidos contratos sem o visto prévio do TC, conforme atestam os documentos de prova dos autos dos processos em causa.
- l) II.C- Conclusões
- a) À pergunta formulada no nº 11. a), terá de responder-se: face ao regime jurídico estatuído no artigo 13º, nº 1, alínea a) a que se subordina os contratos em causa que, os mesmos estavam sujeitos ao visto prévio do TC, pelo que, não poderiam ser executados, física e financeiramente sem o necessário visto prévio deste Tribunal, tendo em atenção a natureza do mesmo, o que, por este facto consubstancia infração prevista e punível nos termos dos artigos 35º , nºs 1, alínea j) e 2 da Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho. Nesse particular não tem razão as Recorrentes.

resultado e pratica o ato (...). A negligência inconsciente consiste em o agente violar um dever de cuidado (negligência objetiva) que era capaz de cumprir (negligência subjetiva). Se o agente tinha obrigação de prever e não previu (não representou) que, em consequência de determinada conduta se verifica certo resultado, atuou com negligência inconsciente». Cfr. Henriques Eiras, Guilhermina Fortes, in “Dicionário de Direito Penal e Processo Penal”, 3ª Edição, Quid Juris, 2010, pág. 504.

Handwritten signature

Handwritten signature

- b) Quanto à questão suscitada no ponto 11. b), acolhe-se também, nos seus aspetos essenciais, o parecer do representante do Ministério Público junto deste Tribunal. Conclui-se, pois, que as demandadas agiram com culpa, traduzida esta num juízo de censura ético-jurídica, pois que conhecendo ou não devendo desconhecer o âmbito da fiscalização preventiva fixado, na altura, pelo artigo 13º da Lei 84/IV/93, não podiam dar execução ou permitir que se dessem execução a contratos não visados por este Tribunal, quando a lei o impunha.

Da medida da Pena

As sentenças recorridas fixaram a pena de multa pelo valor mínimo previsto na lei, convertendo-as em cúmulo, com a apensação de processos em função de cada uma das empresas e ou individualidades contratadas para a realização dos trabalhos executados.

Ora, neste particular, o Juiz a quo não esteve bem pelas seguintes razões:

1. Com a entrada em vigor da Lei nº 84/IV/93 de 12 de julho, o limite das infrações financeiras passíveis de multa foi fixado pelo artigo 35º nº 2 pelo valor máximo correspondente a 1/3 do vencimento líquido anual dos responsáveis, incluindo as remunerações acessórias, auferindo à data da prática do ato, encontrando-se deste modo revogado o nº 3 do artigo 10º do DL 46/89, de 26 de junho que o Juiz a quo se baseou para a fixação das multas.
2. Outrossim, comungamos com a posição do MP ao afirmar, no seu douto parecer que:
 - a) "...não obstante, se tratarem de processos individualmente separados, configuram, todavia, uma espécie de ilícito financeiro sob forma continuada, devendo, em conformidade, considerar haver uma única infração financeira sancionatória, na forma continuada, dado que, o bem jurídico protegido pelas normas violadas é o mesmo – obrigação *in casu*, de sujeição dos contratos a visto prévio do tribunal de Contas”.
 - b) "...em se tratando a multa de uma sanção, na falta de previsão expressa, dever-se-á ter aplicação subsidiária e com as devidas adaptações, normas do direito penal relativas ao crime continuado – artigo 34º - razão pela qual, às demandadas, ora recorrentes, dever-se-ia aplicar uma única pena de multa, por as respetivas condutas (sublinhado nosso) em cada um dos processos se configurarem um ilícito na forma continuada, sob pena, de, não fazendo tal interpretação, incorrer em inconstitucionalidade, por violação, entre outros, do princípio da proporcionalidade”.
 - c) "...também, não deve proceder a pretensão das recorrentes, em caso de não absolvição, sejam, as respetivas responsabilidades, relevadas, nos termos conjugados das disposições combinadas do nº 7, alíneas b) e c) do artigo 66º e do nº 5 do artigo 114º da Lei nº 24/IX/2018”.

Na verdade, nos termos do 34º do Código Penal (CP), aplicável ex.vi da alínea c) do artigo 88º da lei nº 24/IV/2018 de 2 de fevereiro, constitui um só crime continuado a realização plúrima do mesmo tipo de crime ou de vários tipos de crime que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico, executada de forma essencialmente homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que faça diminuir consideravelmente a culpa do agente.

Por conseguinte, são dois os pressupostos que a lei exige para a aplicação de uma pena única:

- Prática de uma pluralidade de crimes pelo mesmo arguido, formando um conjunto de infrações, seja ele concurso real, seja concurso ideal (homogéneo ou heterogéneo);
- Que esses crimes tenham sido praticados antes de transitar em julgado a condenação por qualquer deles, ou seja: a decisão que primeiro transitar em julgado fica a ser um marco intransponível para se considerar a anterioridade necessária à existência de um concurso de crimes.

Nos termos do nº 3 do artigo 34º do CP, o crime continuado é punível com a pena aplicável à conduta mais grave que integra a continuação.

Assim, na determinação da pena no concurso de crimes continuados, ou seja, a pena aplicável em abstrato, é formada a partir das penas singulares concretamente aplicadas aos vários crimes.

Efetivamente, à visão atomística inerente à determinação da medida das penas singulares, sucede uma visão de conjunto, em que se consideram os factos na sua totalidade, como se de um **facto global** se tratasse, de modo a detetar a gravidade desse **ilícito global**, enquanto referida à **personalidade unitária** do agente.

Do que se trata, como diz Cristina Líbano Monteiro³⁰, é de ver os factos em relação uns com os outros, de modo a detetar a possível conexão e o tipo de conexão que intercede entre eles (“conexão *authoris causa*”), tendo em vista a totalidade da atuação do arguido como unidade de sentido, que há-de possibilitar uma avaliação do ilícito global e a “culpa pelos factos em relação”.

Neste sentido, de todo o exposto, dos elementos constantes do processo e do parecer do Digníssimo Representante do Ministério Público junto deste egrégio tribunal, não restam dúvidas que, na verdade, se está perante uma pluralidade de infrações cometidas pelas recorrentes, ora demandadas, traduzida na execução de vários contratos, celebrados durante um período relativamente curto, sem o visto prévio deste Tribunal em violação do disposto no artigo 35º, nº 1, alínea j) da Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho e com nenhuma das sentenças transitadas em julgado.

³⁰ Cristina Líbano Monteiro, “A Pena “Unitária” Do Concurso De Crimes”, RPCC, Ano 16, nº 1, p. 162 e sgs.)



III- DECISÃO

Nos termos e pelos fundamentos expostos, acordam os juízes, em Conferência da 3ª Secção:

Julgar improcedente o presente recurso e, em consequência, confirmar as sentenças condenatórias das recorrentes, porém, com a alteração dos montantes das multas aplicadas, que ficam fixadas, em cúmulo das mesmas, em 1/3 do vencimento líquido anual de cada uma das demandadas- artigo 35º nº 2 da Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho- sendo, para:

- **Cristina Isabel Lopes da Silva Monteiro Duarte, Ex-Ministra das Finanças e do Planeamento o montante de 876.080\$00 (oitocentos e setenta e seis mil e oitenta escudos);**

_ **Esana Jaqueline Fernandes Silva Soares de Carvalho, Ex-Secretária de Estado Adjunta da Ministra das Finanças e do Planeamento o montante de 843.440\$00 (oitocentos e quarente e três mil, quatrocentos e quarenta escudos) e,**

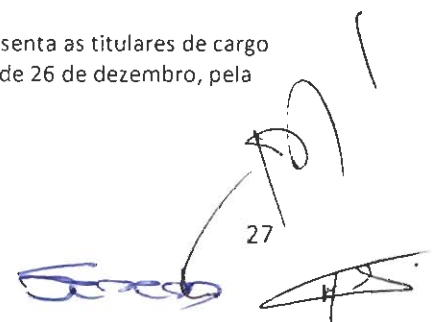
_ **Jéssica Eduína Pires de Melo Sancha Santos, Ex-Diretora Geral do Planeamento, Orçamento e Gestão do Ministério das Finanças e do Planeamento, o montante de 498.544\$00 (quatrocentos e noventa e oito mil, quinhentos e quarenta e quatro escudos)³¹.**

São devidos emolumentos nos termos do artigo 10º do Decreto-lei nº 52/89, de 15 de julho, conjugado com o disposto no nº 5 do artigo 103º da LOFTC, nos seguintes montantes:

- Cristina Isabel Lopes da Silva Monteiro Duarte, Ex-Ministra das Finanças e do Planeamento: 50.000\$00;
- Esana Jaqueline Fernandes Silva Soares de Carvalho, Ex-Secretária de Estado Adjunta da Ministra das Finanças e do Planeamento: 48.000\$00 e,
- Jéssica Eduína Pires de Melo Sancha Santos, Ex-Diretora Geral do Planeamento, Orçamento e Gestão do Ministério das Finanças e do Planeamento: 28.000\$00.

Conceder às demandadas o prazo de sessenta dias para juntarem ao processo documento comprovativo do pagamento das multas aplicadas e trinta dias para pagamento dos emolumentos devidos.

³¹ Note-se que a efetivação de responsabilidade financeira sancionatória não isenta as titulares de cargo político de responsabilidade penal nos termos do art.9º da Lei n.º85/VI/2005, de 26 de dezembro, pela violação dos princípios e regras da contratação pública.



27



Notifique-se e publique-se na página da intranet deste Tribunal, após trânsito em julgado.

Praia, 7 de dezembro de 2020

Os Juízes

(Victor Monteiro- Relator)

(Claudino Semedo- Adjunto)

(João da Cruz Silva- Presidente)