

Secção – 3.^a Secção
Data: 05/04/2022
Processo JRF: 17/2019

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADA EM JULGADO

I. RELATÓRIO

- 1 O Ministério Público (MP) requereu perante a 3.^a Secção do Tribunal de Contas (TdC) «o julgamento, mediante processo de responsabilidades financeiras» de (Demandado originário ou DO).
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de procedimentos de verificação interna das contas de gerência da Freguesia de Santo Onofre – Caldas da Rainha (FSO), relativas aos anos de 2009 e 2010, desenvolvidos pela 2.^a Secção do TdC no quadro do Programa de Fiscalização desse órgão, no qual foi:
 - 2.1 Dada entrada à conta de gerência da JFSO relativa ao ano de 2009 na 2.^a Secção do TdC em 20-5-2010.
 - 2.2 Produzido o Relato da Verificação Interna de Contas da FSO – Gerências de 2009 e 2010,
 - 2.3 Facultada ao Demandado Originário, por ofício remetido em 5-2-2019, a possibilidade de exercício de contraditório (direito que não foi exercido).
 - 2.4 Aprovado por um coletivo de juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, o relatório final da verificação interna de contas (n.º 4/2019) 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 do Demandado Originário por violação dos artigos 5.º, n.º 2, e 8.º da Lei nº 29/87, de 30 de junho, com as alterações introduzidas pela Lei nº 52-A/2005, de 10 de outubro, como autor de uma infração financeira reintegratória prevista no artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC, «a reintegrar no património financeiro da Junta de Freguesia de Santo Onofre, o montante global de€ 5.066,16, ao qual deverão acrescer os juros moratórios legais que foram devidos (cf. artigo 59.º, n.º 6 da Lei nº 98/97, de 26/08)».
- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:

- 4.1 A ação do MP entrou no TdC em 21-5-2019.
- 4.2 O Demandado Originário foi citado em pessoa diversa e na comarca das Caldas da Rainha em 15-7-2019 (o que teve implicação na dilação dos prazos de contestação).
- 4.3 O Demandado Originário apresentou contestação judicialmente rejeitada por intempestiva (por despacho transitado em julgado).
- 4.4 Depois de designada, por uma quarta vez, data para audiência de julgamento, o mandatário do Demandado Originário comunicou o falecimento do seu constituinte tendo pedido a suspensão da instância.
- 4.5 O MP deduziu, em processo incidental apenso aos autos principais, pedido de habilitação de herdeiros contra os filhos do demandado A e B.
- 4.6 O requerimento de habilitação de herdeiros formulado pelo MP foi julgado procedente, estabelecendo-se na sentença proferida pela Juíza Conselheira então titular do processo que atendendo à «matéria de facto dada como provada e o facto de os sucessores do “de cuius” não terem contestado a pretensão do M.P.» são declarados «habilitados como sucessores de DO os seus filhos A e B para que, assim, e com estes na posição de demandados prosseguirem os autos».
- 4.7 A sentença que declarou a habilitação de herdeiros transitou em julgado.
- 4.8 Os Demandados A (1.º Demandado ou D1) e B (2.º Demandado ou D2) requereram para serem citados para poderem contestar a presente ação nos termos dos artigos 91.º e 92.º do LOPTC.
- 4.9 O Tribunal indeferiu o requerimento de D1 e D2, atendendo a que não foi praticado nenhum ato processual tingido pela nulidade estatuída no artigo 270.º, n.º 3, do CPC e o prazo para contestação já tinha atingido, há muito, o seu termo final, pelo que não podia ser reiniciado (artigo 275.º, n.º 2, do CPC) devendo «os termos da demanda» «prosseguirem» com os habilitados na posição que anteriormente tinha sido do substituído processual (artigo 351.º, n.º 1, do CPC).
- 4.10 Os dois Demandados vieram requerer a declaração de prescrição quanto aos factos relativos ao ano de 2009.
- 4.11 O Tribunal proferiu despacho em que, depois de destacar que «no caso concreto, o julgamento sobre a procedência (parcial ou total) da exceção deduzida é incindível do

juízo sobre as matérias de facto e de direito objeto da ação», decidiu que «a exceção suscitada pelos demandados será apenas julgada na sentença».

4.12 Posteriormente a impulso dos Demandados o Tribunal decidiu que

a) C e D devem ser notificados «para depor» como testemunhas na audiência de julgamento por a respetiva audiência poder relevar para a descoberta da verdade (artigo 526.º, n.º 1, do CPC ex vi artigo 80.º da LOPTC).

b) Determinar a notificação dos dois Demandados com a advertência de que não são obrigados a comparecer na audiência de julgamento (artigo 93.º, n.º 2, da LOPTC), mas caso queiram exercer a prerrogativa pessoal de prestar depoimento devem estar presentes no Tribunal de Contas na data e hora designados para o início da audiência de forma a poderem depor nos termos do artigo 93.º-C, n.º 1, da LOPTC (e se o não fizerem tal corresponderá a uma renúncia tácita ao exercício da referida prerrogativa).

4.13 Realizou-se audiência de julgamento com produção de prova pessoal (depoimentos dos dois Demandados e inquirição das duas testemunhas), e, no final, alegações das partes.

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 seguintes factos:

5.1 A 2.ª Secção do TdC empreendeu uma Verificação Interna de Contas às gerências de 2009 e 2010 da Junta de Freguesia de Santo Onofre (JFSO), do concelho das Caldas Rainha, tendo dado origem à elaboração dos Processos n.ºs 2525/2009 e 3765/2010 e do Relatório n.º 4/2019.

5.2 Nos anos de 2009 e 2010, o Demandado Originário exerceu o cargo de presidente da JFSO em regime de meio tempo.

5.3 Nos anos de 2009 e 2010, o Demandado Originário, enquanto presidente da JFSO, auferiu o montante anual de 2.533,08 € a título de despesas de representação o que fez o total de € 5.066,16 (valores processados mensalmente entre 15-1-2009 e 29-12-2009, no caso da gerência de 2009, e entre 22-1-2010 e 22-12-2010, no caso da gerência de 2010).

- 5.4 O Demandado Originário, enquanto presidente da JFSO, autorizou, em proveito próprio, as despesas de representação e todos os pagamentos que com esse fundamento se verificaram, no montante referido de 5.066,16 €.
- 5.5 O Demandado Originário tinha o dever de assegurar que todos os suplementos remuneratórios processados a membros eleitos e trabalhadores da JFSO fossem compatíveis com a lei.
- 5.6 Na qualidade de presidente da JFSO e de quem autorizava os pagamentos, só o Demandado Originário detinha competência e condições efetivas para pôr termo ao pagamento do suplemento de despesas de representação de que auferiu.
- 5.7 O Demandado Originário optou por exercer o mandato de presidente da JFSO em regime de meio tempo nos anos de 2009 e 2010 por pensar que havia um obstáculo à cumulação do estatuto formal de autarca em regime de tempo inteiro com o estatuto que também era o seu de pré-reformado antecipado da EDP, em particular que tal poderia afetar o direito à perceção da correspondente prestação que lhe era processada pela EDP (a qual se manteve ao longo dos anos de 2009 e 2010).
- 5.8 Contudo, o Demandado Originário dedicava-se à atividade de presidente da JFSO em exclusividade, como se fosse um autarca a tempo inteiro desenvolvendo diariamente de manhã e de tarde as funções relativas ao cargo, e no exercício dessa atividade utilizava a sua viatura pessoal com combustível por si suportado em deslocações enquanto presidente da JFSO (pois o acordo de pré-reforma antecipada com a EDP determinara a suspensão do dever de contraprestação laboral).
- 5.9 O Demandado Originário estava convencido que a forma adequada para o exercício do cargo a tempo inteiro sem perder o direito à prestação que auferia como pré-reformado da EDP era declarar-se como autarca a meio tempo, mas que teria direito à perceção das despesas de representação e que essas podiam ser acumuladas com a prestação de pré-reformado da EDP (por essa informação lhe ter sido prestado por alguém que exercia funções na Câmara Municipal das Caldas da Rainha).
- 5.10 O Demandado Originário não assegurou, como devia, a conformidade legal do suplemento de despesas de representação que lhe foi processado nos anos de 2009 e 2010, nem dos pagamentos que determinou ao seu abrigo com o estatuto formal que declarou de autarca a meio tempo, apesar de, em termos de facto, exercer o cargo em exclusividade e como se estivesse a tempo inteiro.

- 5.11 O Demandado Originário agiu livre e conscientemente, sem a prudência, a atenção e o zelo que lhe eram exigíveis no exercício do seu cargo e funções, incumprindo os inerentes deveres legais na parte em que apesar de se ter declarado como autarca a meio tempo determinou o processamento de despesas de representação.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 6 Tendo por referência a factualidade articulada com relevância para a causa, para além das alegações factuais incompatíveis com matéria julgada provada na parte II.1 e de temas que não apresentavam relevância para o julgamento da causa, não se consideram provados os seguintes factos:
- 6.1 O Demandado Originário agiu com o inteiro conhecimento de que ao determinar o processamento de despesas de representação estava a contrariar preceitos e deveres legais.
- 6.2 O Demandado Originário agiu sabendo que estava a lesar o património público.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 7 O julgamento sobre a matéria de facto suportou-se em factos admitidos por todos os sujeitos processuais e na valoração de provas pré-constituídas admitidas no processo jurisdicional e provas pessoais produzidas na audiência de julgamento, tendo presente o quadro normativo conformador da repartição e funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 11 a 17), e os vários princípios de direito probatório (nomeadamente o de aquisição processual, reconhecido no artigo 413.º do CPC, como instrumental do princípio da verdade material) impondo-se destacar que:
- 7.1 O julgamento compreendeu como meios de prova fundamentais os documentos juntos com o RI bem como os admitidos supervenientemente pelo tribunal ao abrigo do artigo 411.º do CPC (não tendo relativamente a nenhuma dessas provas pré-constituídas sido suscitado qualquer incidente de falsidade).
- 7.2 As inferências sustentadas nas provas documentais foram complementadas pela prova pessoal, naquilo em que se apresentou relevante, nomeadamente, os depoimentos da primeira testemunha indicada pelos Demandados quanto ao facto de a decisão sobre o processamento de despesas de representação, no âmbito do executivo, ter sido da

exclusiva responsabilidade do Demandado Originário (o que também resulta da prova documental), testemunha que também confirmou a dedicação a tempo inteiro do Demandado Originário às funções de presidente da JFSO.

7.3 Quanto aos depoimentos de parte dos Demandados, em especial do 1.º, há que salientar que o mesmo, quanto aos temas de prova julgados pelo tribunal, incidiu em factos de conhecimento pessoal, apresentando-se congruente no plano intrínseco (da respetiva narrativa) e extrínseco (por confronto com as outras provas documentais e pessoais), e com especial relevo para a prova dos factos dos §§ 5.7 a 5.9.

7.4 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 ressalta:

8.1 Os factos provados constantes resultam na sua maioria de inferências a partir de prova documental incontroversa sendo congruentes entre si e as *regras da experiência* (designadamente sobre o funcionamento de autarquias locais), para além da força probatória adveniente da credibilidade intrínseca e extrínseca dos depoimentos das testemunhas com depoimentos relevantes.

8.2 Os factos dos §§ 5.1 a 5.6 resultam de inferências diretas de prova documental admitida e examinada, em particular os §§ 5.3 e 5.4 sustentaram-se nos anexos C e F do Relatório n.º 4/2019.

8.3 A prova pessoal produzida foi essencial para os factos dos §§ 5.7 a 5.10, temas introduzidos pelo Tribunal (após prévia advertência às partes e a possibilidade de exercício do contraditório), tanto os depoimentos dos dois Demandados (em especial o 1.º) e da 1.ª das testemunhas ouvidas, que depuseram de forma direta e credível sobre essa matéria, tendo essas provas permitido as consequentes inferências diretas (sendo também relevado o depoimento da 2.ª testemunha na parte relativa à dedicação do Demandado Originário às suas funções de autarca, deslocando-se para o efeito, maioritariamente, através da viatura própria).

- 8.4 Relativamente aos factos integrantes do § 5.3 os mesmos, designadamente na componente de discriminação temporal resultam provados pelas ordens de pagamento que integram o anexo F do Relatório.
- 8.5 O processamento da prestação de pré-reformado ao Demandado Originário (§ 5.7) resulta provada por recibo que integra o anexo F do Relatório.
- 8.6 A parte relativa à situação do Demandado Originário enquanto pré-reformado da EDP (§ 5.7) foi, ainda, suportada na prova documental constante do anexo F do Relatório n.º 4/2019.
- 8.7 Relativamente aos §§ 5.10 e 5.11, resultam de inferências diretas, tendo por referência as obrigações inerentes a quem voluntariamente assume o cargo de presidente de junta de freguesia, prova documental admitida nos autos, compreendendo, ainda, inferências indiretas e conclusões factuais suportadas nos outros factos e respetiva prova.
- 9 Relativamente à matéria de facto não provada:
- 9.1 A factualidade não provada constante dos §§ 6.1 e 6.2 que foi alegada pelo Demandante nos artigos 12 e 14 do RI deriva da ausência de prova sobre as preposições que aí constam e de ter sido valorada prova em sentido contrário (no sentido de que o Demandado Originário não ocultou a ação e estaria convicto da legalidade da conduta).
- 9.2 Importa, em particular, ter presente que foi produzida prova pessoal no sentido de um exercício de facto como se de autarca a tempo inteiro do Demandado Originário.
- 9.3 Importa, ainda, sublinhar que a questão de saber se tendo o autarca procedido à declaração correspondente à realidade provada, no sentido de que assumia o cargo de presidente da JFSO a tempo inteiro, como aconteceu de facto, se as implicações em termos de pagamentos pela junta seriam distintas das que se verificaram (bem como de valores percecionados pelo autarca) constituem matérias a apreciar na fundamentação jurídica.

II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.4.1 Sistematização da análise jurídica

- 10 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas em cinco partes:
- 10.1 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento no caso concreto;
- 10.2 Conhecimento da defesa por exceção deduzida pelos dois Demandados;

- 10.3 Infração financeira reintegratória por *pagamentos indevidos*;
- 10.4 O problema da responsabilidade subjetiva por infração financeira reintegratória;
- 10.5 O pedido de reposição de montantes por força de alegada responsabilidade reintegratória.

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.º 1, 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 destrinça 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 Conhecimento da defesa por exceção deduzida pelos três Demandados

II.4.3.1 Exceção perentória de prescrição deduzida pelos Demandados

- 20 Os dois Demandados requereram a declaração de prescrição quanto aos factos relativos ao ano de 2009.
- 21 Foi emitida pronúncia pelo MP no sentido de que a exceção de prescrição suscitada pelos demandados deve ser julgada improcedente, em particular, argumentando que o prazo de prescrição foi interrompido em 15-7-2019 com a citação.

- 22 O regime sobre prescrição do procedimento por responsabilidade reintegratória encontra-se, no essencial, regulado pelo artigo 70.º da LOPTC, com as seguintes normas relevantes para a questão *sub judice*:
- 22.1 O prazo é de 10 anos (artigo 70.º, n.º 1);
- 22.2 O prazo conta-se a partir da data da infração (artigo 70.º, n.º 2).
- 22.3 O prazo da prescrição do procedimento suspende-se com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos (artigo 70.º, n.º 3).
- 22.4 A prescrição do procedimento interrompe-se com a citação do demandado em processo jurisdicional (artigo 70.º, n.º 5).
- 22.5 A prescrição do procedimento tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade (artigo 70.º, n.º 6).
- 23 A conduta do Demandado Originário deve ser qualificada como uma única infração continuada (independentemente do enquadramento do RI).
- 24 Como resultou da factualidade (embora não tivesse sido alegado de forma discriminada no RI), em bom rigor o ilícito concretizou-se em 24 ações que culminaram em 24 ordens de pagamento (cf. § 5.3).
- 25 Circunstancialismo que obsta a que se considere como uma única infração (apesar do enquadramento do RI), mas, deva ser qualificada como uma infração financeira na forma continuada por se verificarem os pressupostos estabelecidos no n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal (CP), aplicável por força do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC (ou seja imputa-se a realização *plúrima da mesma infração, executada por forma essencialmente homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente*).
- 26 Consumando-se a infração continuada com o último ato praticado, esse constitui o momento temporal relevante para efeitos de contagem de prazo de prescrição quanto à globalidade do ilícito continuado em face do disposto no artigo 70.º, n.º 2, da LOPTC, e, no plano sistemático-teleológico, do estabelecido no artigo 119.º, n.º 2, al. *b*), do CP.
- 27 Pelo que, tendo presente a matéria de facto provada (§ 5.3), o último ato da conduta ilícita imputada verificou-se em 22-12-2010, e, conseqüentemente, essa constitui a data de referência para se iniciar a contagem do prazo prescricional relativo à eventual responsabilidade financeira (caso, ainda, se seguisse um outro entendimento autonomizando as infrações continuadas em

- função das contas de gerência, o último ato da relativa ao ano de 2009 teria ocorrido em 29-12-2009).
- 28 Importa, de seguida, apreciar a exceção de prescrição, atendendo aos atos procedimentais e processuais relevantes em face do regime geral sobre suspensão e interrupção do prazo de prescrição, bem como aos regimes excepcionais e temporários de suspensão do prazo de prescrição estabelecidos para um primeiro período nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, e, para um segundo período temporal, nos n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º-B do mesmo diploma.
- 29 Passemos a concretizar a aplicação das regras, acima indicadas, conjugadas, ainda, com o artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020:
- 29.1 O prazo prescricional correu entre 22-12-2010 e 15-7-2019, tendo ocorrido então uma interrupção que subsiste operativa;
- 29.2 Deve atender-se, ainda, a que a contagem do prazo esteve suspensa:
- a) Entre 9-3-2020 e 20-6-2020 por força do disposto no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 conjugado com os artigos 5.º e 6.º, n.º 2 da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, e os artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio.
- b) A contagem do prazo voltou a estar suspensa entre 22-1-2021 e 5-4-2021 (por força do disposto no artigo 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, e os artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril).
- 30 Em face do exposto, os períodos em que o prazo correu não perfizeram os 10 anos antes da sua interrupção pela citação.
- 31 Como já foi decidido pelo Tribunal Constitucional nos Acórdãos n.ºs 500/2021, 660/2021 e 798/2021, a aplicabilidade da causa de suspensão do prazo de prescrição prevista no referido artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 (o que também vale para o que se encontra estabelecido no artigo 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020) a processos relativos a factos cometidos antes do início da respetiva vigência não é inconstitucional.
- 32 A conjugação do regime geral com os acima mencionados regimes excepcionais de suspensão de prazo tem ainda implicações no prazo máximo definido no artigo 70.º, n.º 6, da LOPTC (segundo o qual o prazo prescrição do procedimento tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo acrescido de metade), em particular por força do estabelecido nos artigos 6.º-B, n.º 4, e 7.º, n.º 4, da Lei 1-A/2020 (segundo os quais o regime excepcional «prevalece sobre quaisquer regimes

que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, aos quais acresce o período de tempo em que vigorar a suspensão»), reiterado no artigo 5.º da Lei n.º 13-B/2021 («os prazos de prescrição e caducidade cuja suspensão cesse por força das alterações introduzidas pela presente lei são alargados pelo período correspondente à vigência da suspensão»), pelo que, no caso concreto o prazo máximo (em vez de 15 anos) é de 15 anos, 5 meses e 26 dias — cf., ainda, §§ 200 a 202 do Acórdão do TdC n.º 22/2021-06.SET-3.ªS/PL.

- 33 Pelo que a infração continuada imputada ainda não se encontra prescrita (nem total, nem parcialmente).

II.4.4 Infração financeira reintegratória por *pagamentos indevidos*

II.4.4.1 A alegada ilegalidade dos atos que fundamentaram os pagamentos determinados pelo Demandado Originário

- 34 A alegação jurídica do MP sobre a infração financeira reintegratória imputada é sustentada nas seguintes ideias: por exercer o seu mandato em regime de meio tempo, o Demandado Originário não tinha direito à perção de despesas de representação, conforme resulta das disposições conjugadas dos artigos 8.º e 5.º, n.º 2, do Estatuto dos Eleitos Locais (ELE) aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na redação vigente à data dos factos, pelo que a JFSO, por ação do Demandado Originário, pagou o montante global de 5.066,16 € em colisão com as normas que regulavam o *estatuto formal* assumido pelo Demandado Originário (autarca a meio tempo).
- 35 A responsabilidade reintegratória decorre do estabelecido sobre pagamentos indevidos no n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC: «consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade».
- 36 Existe nesta dimensão algo que se pode captar por uma interpretação axiomático-dedutiva da alínea a) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 5.º do EEL: o autarca que exerce o cargo com o estatuto de meio tempo não pode receber despesas de representação.
- 37 Impõe-se concluir que os pagamentos identificados nos §§ 5.3 e 5.4 foram ilegais e, conseqüentemente, está preenchido o elemento objetivo de uma infração financeira reintegratória atento o complexo normativo constituído pelo artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC e o artigo 5.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2 do EEL.

II.4.4.2 Julgamento da infração reintegratória imputada pelo Demandante: o elemento subjetivo do ilícito

- 38 A responsabilidade reintegratória imputada (ao abrigo do artigo 59.º n.ºs 1 e 4 da LOPTC) estava dependente do preenchimento do complexo normativo constituído pelos artigos 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, 61.º e 62.º, n.º 2 da LOPTC.
- 39 A responsabilidade por infração financeira sancionatória não apresenta no regime legal dimensão exclusivamente objetiva, pois a condenação como agente da infração financeira reintegratória imputada depende de a conduta ter sido praticada com dolo ou negligência (artigo 61.º, n.º 5, da LOPTC).
- 40 No caso *sub judice*, a conduta do Demandado Originário foi enquadrada pelo MP como dolosa, mas em face da matéria provada apenas pode ser qualificada como negligente (falta o elemento cognitivo exigível para todas as formas de dolo, no caso o agente saber que estava a violar a lei).
- 41 A negligência pode ser consciente, se o agente prevê a realização da infração confiando que esta se não realizará, ou inconsciente, quando o agente não prevê a realização do ilícito tendo possibilidade de o fazer.
- 42 No caso presente, a questão centra-se na negligência inconsciente, sendo o núcleo do problema objeto do julgamento a questão de saber se foi violado um concreto dever objetivo de cuidado, relativo à obrigação funcional de assegurar a legalidade dos atos de pagamento determinados pelo Demandado Originário.
- 43 Tendo presente o estatuto formal assumido pelo Demandado Originário, enquanto autarca a meio tempo, processar despesas de representação era ilegal e nessa medida aquele violou os deveres objetivos de cuidado que sobre ele recaíam de cumprimento rigoroso da lei.
- 44 A assunção do cargo de presidente de junta de freguesia transporta corolários e exigências de um nível de empenho, estudo e conhecimento das regras acima do homem médio que não foi incumbido dessas funções, inclusive ao nível da defesa ativa dos princípios nucleares consagrados no regime legal sobre processamento de pagamentos e remunerações a autarcas, bem como quanto a todas as regras sobre finanças locais.
- 45 Pelo que, era exigível ao Demandado Originário a tomada de precauções suficientes para assegurar que todos os pagamentos por si autorizados, nomeadamente os que o tinham como beneficiário, cumpriam as exigências legais, designadamente, o regime legal sobre os eleitos locais.

46 Em face do exposto, do disposto nos artigos 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, 61.º, n.ºs 1, 3 e 5 e 62.º, n.º 2 da LOPTC e de toda a factualidade provada impõe-se concluir que a atuação do Demandado Originário na prática dos atos ilegais determinantes dos pagamentos indevidos foi culposa.

II.4.5 Apreciação de responsabilidade reintegratória peticionada pelo Demandante

47 Em termos de imputação objetiva e subjetiva dos danos invocados pelo MP existiu nexos causal entre os atos do Demandado Originário e o processamento dos pagamentos das despesas de representação.

48 Nos termos do artigo 59.º, n.º 6, da LOPTC, «a reposição inclui juros de mora sobre os respetivos montantes, nos termos previstos no Código Civil, contados desde a data da infração, ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência».

49 Por seu turno, o artigo 94.º, n.º 6, da LOPTC estabelece que «no caso de condenação em reposição em quantias por efetivação de responsabilidade financeira, a sentença condenatória fixa a data a partir da qual são devidos os juros de mora respetivos» (redação introduzida pelo artigo 2.º da Lei n.º 20/2015, de 9 de março, correspondente ao n.º 2 do mesmo preceito na versão originária do diploma).

50 A «culpa diminuída» prevista no artigo 65.º n.º 7 da LOPTC e a «culpa diminuta» prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC são conceitos distintos e, embora essas normas se reportem às consequências jurídicas das infrações financeiras sancionatórias (ou seja, ao nível da multa que não é matéria objeto do presente processo) têm alguma operatividade para efeitos da valoração ao abrigo do artigo 64.º, n.º 2, da LOPTC enquanto norma relativa à responsabilidade financeira reintegratória.

51 Com efeito, o grau de culpa também deve ser valorado em sede responsabilidade financeira reintegratória, atento, nomeadamente, o disposto no artigo 64.º, n.º 1, da LOPTC, existindo no caso *sub judice*, fatores que importa ponderar: as competências do cargo; o volume e fundos movimentados; o montante material da lesão dos dinheiros, os valores públicos cuja defesa incumbia ao Demandado Originário e, tendo presente a realidade factual, saber se os erros formais se repercutiram num efetivo prejuízo (em face da verdade material apurada que está para além do formalismo relativo ao estatuto assumido) e em que medida para a entidade.

52 Sede em que se apresenta determinante o enquadramento jurídico da situação real verificada.

53 Com efeito, o Demandado Originário atuou na prática como autarca a tempo inteiro, mas não assumiu formalmente esse estatuto pela convicção que tinha formado de que dessa forma teria

de optar entre a respetiva remuneração ou a prestação de pré-reformado da EDP, informação que lhe fora prestada por terceiros.

- 54 A pré-reforma antecipada derivava de acordo entre o Demandado Originário e a EDP enquanto sua entidade empregadora, acordo que, apesar de não estar o trabalhador obrigado a qualquer contraprestação laboral, estabelecia para a entidade patronal o dever de pagar uma prestação mensal até ao momento em que o Demandado Originário iniciasse a situação de reforma.
- 55 O artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 261/91, de 24 de julho, reprimado pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 87/2004, de 17 de abril, sobre *Direitos em matéria de segurança social*, estabelecia que:
- «1 - Na situação de pré-reforma, o trabalhador mantém o direito às prestações do sistema de segurança social, sem prejuízo do disposto nos números seguintes.
2 - Quando a pré-reforma se traduza em suspensão da prestação de trabalho, o trabalhador perde, nessa qualidade, o direito aos subsídios de doença, maternidade ou paternidade e desemprego.
3 - Quando a pré-reforma se traduza em redução da prestação de trabalho, o trabalhador mantém o direito referido no número anterior, com base na remuneração auferida referente ao trabalho prestado.
4 - O disposto nos n.ºs 2 e 3 não prejudica a aquisição do mesmo direito quando se verifique a entrada de contribuições pelo exercício de outra atividade.»
- 56 Por seu turno, o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 261/91 também reprimado pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 87/2004 estabelecia nos seus n.ºs 1 e 2:
- «1 - As entidades empregadoras e os trabalhadores estão sujeitos a contribuições para a segurança social, que incidem sobre o valor da remuneração que serviu de base ao cálculo da prestação de pré-reforma do mês a que respeitam.
2 - Às contribuições referidas no número anterior são aplicadas as normas relativas ao pagamento das contribuições devidas por remunerações, de acordo com as seguintes taxas:
a) 7% e 3%, a pagar, respetivamente, pela entidade empregadora e pelo trabalhador, no caso de este ter completado 37 anos de período contributivo;
b) 14,6% e 7%, a pagar, respetivamente, pela entidade empregadora e pelo trabalhador, nos restantes casos.»
- 57 A problemática da cumulação de prestações com remunerações de autarcas encontrava-se à data dos factos regulada pela Lei n.º 52 -A/2005, de 10 de outubro, estabelecendo o artigo 10.º, alínea f) desse diploma com particular interesse para a situação do Demandado Originário que, para efeitos desse regime, os eleitos locais em regime de tempo inteiro são considerados titulares de cargos políticos, de onde decorria que, *a contrario sensu*, os autarcas a meio tempo não eram tidos para efeitos dessa lei como titulares de cargos políticos.
- 58 Numa leitura superficial poderia pensar-se que o estatuto de tempo inteiro ou meio tempo influía no direito de o Demandado Originário ser remunerado pelo exercício do cargo de autarca, mas, relativamente aos anos de 2009 e 2010 tal conclusão não era correta pois o referido autarca não recebia qualquer pensão de reforma apenas auferindo uma prestação de pré-reforma antecipada.

59 O regime legal então vigente sobre essa matéria encontrava-se estabelecido na versão originária do artigo 9.º, com a epígrafe *Limites às cumulações*, da Lei n.º 52 -A/2005:

«1 - Nos casos em que os titulares de cargos políticos em exercício de funções se encontrem na condição de aposentados, pensionistas, reformados ou reservistas, independentemente do regime público ou privado que lhes seja aplicável, é -lhes mantida a pensão de aposentação, de reforma ou a remuneração na reserva, sendo -lhes abonada uma terça parte da remuneração base que competir a essas funções, ou, em alternativa, mantida a remuneração devida pelo exercício efetivo do cargo, acrescida de uma terça parte da pensão de aposentação, de reforma ou da remuneração na reserva que lhes seja devida.

2 - O limite previsto no número anterior não se aplica às prestações de natureza privada a que tenham direito os respetivos titulares, salvo se tais prestações tiverem resultado de contribuições ou descontos obrigatórios.

3 - A definição das condições de cumulação ao abrigo do n.º 1 é estabelecida em conformidade com declaração do interessado, para todos os efeitos legais».

60 A redação artigo 9.º da Lei n.º 52 -A/2005 alterada pelo artigo 172.º da Lei n.º 55 -A/2010, de 31 de dezembro, passou a ter a seguinte:

«1 - Nos casos em que os titulares de cargos políticos em exercício de funções se encontrem na condição de aposentados, pensionistas, reformados ou reservistas devem optar ou pela suspensão do pagamento da pensão ou pela suspensão da remuneração correspondente ao cargo político desempenhado.

2 — A opção prevista no número anterior aplica -se aos beneficiários de pensões de reforma da Caixa Geral de Aposentações e da segurança social e de pensões pagas por entidades gestoras de fundos de pensões ou planos de pensões de institutos públicos, de entidades administrativas independentes e de entidades pertencentes aos setores empresariais do Estado, regional e local.

3 — Caso o titular de cargo político opte pela suspensão do pagamento da pensão de aposentação, de reforma ou da remuneração na reserva, tal pagamento é retomado, sendo atualizado nos termos gerais, findo o período de suspensão.

4 — Os beneficiários de subvenções mensais vitalícias que exerçam quaisquer funções políticas ou públicas remuneradas, nomeadamente em quaisquer serviços da administração central, regional e autárquica, empresas públicas, entidades públicas empresariais, entidades que integrem o sector empresarial municipal ou regional e demais pessoas coletivas públicas, devem optar ou pela suspensão do pagamento da subvenção vitalícia ou pela suspensão da remuneração correspondente à função política ou pública desempenhada.

5 — A opção exercida ao abrigo dos n.ºs 1 e 4 é estabelecida em conformidade com declaração do interessado, para todos os efeitos legais.

6 — O disposto no presente artigo aplica -se no caso da alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, alterada pelas Leis n.ºs 26/95, de 18 de agosto, 3/2001, de 23 de fevereiro, e 52 -A/2005, de 10 de outubro.»

61 Um ponto afigura-se inequívoco, nos anos de 2009 e 2010 aplicava-se a redação originária do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 52 -A/2005, pelo que o limite previsto no n.º 1 do preceito não se aplicava «às prestações de natureza privada» a que tivessem «direito os respetivos titulares» , salvo se tais prestações tivessem «resultado de contribuições ou descontos obrigatórios».

62 Nessa altura a EDP era uma empresa maioritariamente privada (embora a privatização integral só se tenha concluído em 2011), pelo que, ao invés do que tinha sido transmitido ao Demandado

Originário e do que se afirmou em algumas análises sobre o caso concreto em sede de auditoria e no presente julgamento, caso o Demandado Originário tivesse optado pelo exercício do mandato em tempo inteiro poderia ter cumulado a prestação auferida pela EDP (a qual não resultava de contribuições ou descontos obrigatórios antes era suportada pela EDP) com a remuneração de autarca a tempo inteiro.

- 63 Isto é, se o cargo tivesse sido assumido como exercido a tempo inteiro, o autarca passaria a ter o estatuto de titular de cargo político, mas tal não impedia a possibilidade de cumulação de prestação da EDP com a remuneração de presidente da junta de freguesia, tendo ainda o direito a despesas de representação.
- 64 Pelo que, a situação de equívoco do Demandado Originário sobre o regime legal e que abrangeu a questão da possibilidade de o autarca a meio tempo receber despesas de representação acabou por ser prejudicial para o autarca, pois em vez de 50% da remuneração poderia ter direito a 100% da remuneração mais despesas de representação (e acabou por beneficiar o orçamento do município que não teve de compreender o pagamento de uma remuneração integral, mas apenas de metade da remuneração).
- 65 Por outro lado, o autarca tinha, ainda, direito a ajudas de custo pelas despesas suportadas, nomeadamente por deslocações em serviço em viatura própria, e, pelo menos nos anos de 2009 e 2010 não parece haver registo de processamento das mesmas.
- 66 Desta forma, se se atender à situação real de exercício de funções em dedicação integral o equívoco jurídico do Demandado Originário não se concretizou num prejuízo para a autarquia, mas para o autarca.
- 67 A conduta do Demandado Originário 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).
- 68 Por outro lado, ainda que assim não fosse, o tribunal deveria ponderar, ao abrigo do artigo 64.º, n.º 2, da LOPTC, a redução ou relevação da responsabilidade em que houver incorrido o infrator.
- 69 Tendo existido, uma ilegalidade, a assunção formal de um estatuto de meio tempo e o processamento de despesas de representação incompatível com o mesmo, como já se referiu em termos materiais tal derivou de um equívoco jurídico que em termos globais acabou por prejudicar o autarca e não a autarquia, pois em face do efetivo exercício de funções assumido, em vez de 50% da remuneração de autarca + despesas de representação + prestação da EDP ele

tinha direito a 100% da remuneração de autarca + despesas de representação + prestação da EDP.

- 70 Acrescente-se que as questões jurídicas sobre a matéria das cumulações estavam longe de ser claras, como aliás resulta evidenciado pelo Parecer n.º 10/2011, de 2-6-2011, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (*Diário da República*, 2.ª série, de 28 de Setembro de 2011) que relativamente à redação posterior do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 52 -A/2005 analisa a problemática da cumulação as despesas de representação com a pensão de reforma e, aliás, se pronuncia em sentido oposto ao então preconizado pela Caixa Geral de Aposentações.
- 71 A apreciação genérica sobre a culpa tem de ser complementada por um julgamento centrado na específica conduta valorando o défice de precauções que consubstanciam a conduta negligente, o carácter particular das circunstâncias externas em relação com as características e específicas responsabilidades dos agentes e o concreto e efetivo relevo do ilícito em face dos fins prosseguidos pelas normas violadas.
- 72 Existe um outro fator relativo ao eventual impacto do tempo decorrido entre a infração e a condenação, plano em que se entende que:
- 72.1 Existe um efeito direto do decurso do tempo decorrente de uma regulação legal com algum grau de taxatividade, o regime sobre juros de mora (atento o disposto no artigo 59.º, n.º 6, da LOPTC e no artigo 806.º do Código Civil) com prescrições que agravam os efeitos da obrigação de pagamento na esfera dos condenados, as quais não permitem derrogações judiciais desenvolvidas ao abrigo do princípio da equidade;
- 72.2 O grande lapso de tempo decorrido entre os factos e o exercício da ação (por força, sublinhe-se, do atraso da verificação interna de contas) e entre a data da infração e o julgamento, pela qual os Demandados (quer o originário quer os primeiro e segundo Demandados após a habilitação) não foram responsáveis dever ser ponderada ao abrigo do artigo 64.º, n.º 2, da LOPTC (em conjunto com os outros fatores relativos à culpa acima analisados), na medida em que a mesma tem reflexos nas potenciais consequências jurídicas de uma eventual condenação (nomeadamente, por via dos juros de mora) e a aludida norma convoca a jurisdição para uma valoração à luz do valor da equidade — no sentido de reconhecimento do lugar central de um conceito com origem na *epeikeia* aristotélica e *aequitas* do mundo clássico e medieval e que não devendo ser confundido com a categoria processual derivada da (infeliz) tradução dos conceitos *fair trial* e *fairness* do universo anglófono como *processo equitativo*, pode legitimar que se integre no juízo substantivo a valoração de particularismos excepcionais ocorridos no processo.

73 Ponderando todos os fatores (nomeadamente, grau da culpa, gravidade do ilícito, o hiato temporal entre a data dos factos e o julgamento), entende-se que no caso *sub judice* se justifica excecionalmente relevar a infração ao abrigo do artigo 64.º, n.º 2, da LOPTC não condenando os Demandados em nenhum valor de reintegração.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Julgar improcedente a exceção perentória de prescrição deduzidas pelos Demandados A e B.
- 2) Julgar parcialmente procedente a ação do Ministério Público (MP) por:
 - a. Considerar verificada uma infração reintegratória na forma continuada prevista nos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC);
 - b. Relevar a responsabilidade dos dois Demandados, ao abrigo do artigo 64.º, n.º 2, da LOPTC.
- 3) Declarar que não há lugar a emolumentos atento o disposto nos artigos 14.º, n.ºs 1 e 2 (*a contrario sensu*), e 20.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

*

- Registe e notifique.

- Abra conclusão de seguida. DN.

Lisboa, 5 de abril de 2022

O Juiz Conselheiro,

(Paulo Dá Mesquita)