

Secção – 3.^a Secção
Data: 3/03/2023
Processo JRF: 13/2022

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

SUMÁRIO

1. A 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TdC) quando recebe notícia de infração financeira está sujeita ao princípio da legalidade com duas expressões nucleares quanto ao que se pode qualificar como *procedimento de evidenciação de responsabilidades financeiras*:
 - a) Obrigatoriedade de desenvolver a atividade indagatória sobre a evidenciação de infração financeira noticiada (por via de conhecimento próprio ou denúncia) o que implica o dever de praticar todas as *diligências que visam investigar a existência de uma infração, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a existência de indícios sobre responsabilidades financeiras subjetivas*.
 - b) Emitir um juízo fundamentado sobre a *evidenciação* de responsabilidades financeiras suscetíveis de serem acionadas, o qual sendo afirmativo deve, por regra, determinar o envio ao Ministério Público (MP) para promover ação jurisdicional.
2. A única mitigação relativamente à sujeição da 2.^a Secção do TdC ao princípio da legalidade em matéria de infrações financeiras reporta-se ao reconhecimento de um espaço de oportunidade para, em alternativa ao envio do processo ao MP com vista ao exercício da ação de efetivação de responsabilidades, *poder relevar* a(s) responsabilidade de determinado(s) sujeito(s), sendo necessário para esse efeito o preenchimento de requisitos taxativos previstos no artigo 65.º, n.º 9, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
3. O juízo sobre a evidenciação de infração formulado pela 2.^a Secção do TdC em sede de relatório de ação de controlo compreende necessariamente a discriminação de concretas infrações e respetivos responsáveis e a conclusão, ainda que tácita, no sentido de que não se verificam causas de justificação da ilicitude, exculpação ou de extinção do procedimento.
4. A decisão da 2.^a Secção do TdC sobre a evidenciação de concretas infrações financeiras e respetivos agentes constitui condição objetiva de procedibilidade da ação a propor pelo MP quanto a específicas infrações e concretos agentes identificados como responsáveis financeiros.

5. No procedimento que integrou notícias de infrações financeiras a abertura de vista ao MP com transmissão do anteprojeto de relatório (ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC) é a via procedimental que permite a este órgão de justiça emitir pronúncia sobre todas as questões relevantes em matéria de *evidenciação* de infrações financeiras e respetivos responsáveis antes da deliberação da 2.ª Secção do TdC sobre o projeto de relatório afim de essa apreciação ser atendida de forma fundamentada pelo coletivo que vai deliberar sobre o projeto de relatório, não podendo o MP diferir a pronúncia sobre a delimitação de infrações e/ou responsáveis subjetivos para momento posterior à aprovação do projeto de relatório.
6. O MP não pode exercer a ação quanto a infração diversa das consideradas evidenciadas e suscetíveis de procedimento pela 2.ª Secção nem alargar o universo de agentes identificados por aquele relatório como responsáveis por cada concreta infração, sob pena de a ação nessa parte se apresentar tingida por exceção dilatória decorrente da falta de uma condição objetiva de procedibilidade com a conseqüente absolvição de instância do(s) concreto(s) demandado(s) visado(s) pelo(s) alargamento(s) do universo subjetivo ou objetivo de responsabilidades identificadas no relatório aprovado pela 2.ª Secção do TdC, atento o complexo normativo constituído pelos artigos 29.º, n.ºs 5 e 6, 57.º, n.º 1, 58.º, n.º 3, e 89.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC e pelos artigos 576.º, n.º 2, 577.º e 578.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
7. O déficit do Relatório da 2.ª Secção do TdC na identificação de todos os responsáveis por uma concreta infração financeira reintegratória, ainda que colidindo com o princípio da legalidade a que aquele órgão está sujeito, não afeta o julgamento dos demandados identificados como responsáveis por pagamentos indevidos no relatório pois trata-se de obrigações solidárias sendo o litisconsórcio passivo voluntário em face dos artigos 59.º, n.ºs 1 e 4, e 63.º da LOPTC, 512.º, n.º 1, 514.º, n.º 1, 517.º, n.º 1, do Código Civil e 32.º, n.º 2, do CPC.
8. Os agentes que intervêm em (a) deliberação de câmara municipal sobre pagamentos ilegais e/ou (b) autorizações de pagamentos ao abrigo daquela se agirem com negligência ao não identificarem a ilegalidade e conseqüente caráter indevido dos pagamentos praticam infração financeira reintegratória e são solidariamente responsáveis pela reposição dos valores pagos ao abrigo dos artigos 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, 61.º, n.ºs 1, 3 e 5, 62.º, n.º 2, 63.º, 64.º, n.ºs 1 e 2 da LOPTC.
9. A indicação de preço base de procedimento pré-contratual inferior ao preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações apresenta um perigo abstrato concreto de efeito financeiro sendo uma conduta suscetível de preencher a infração financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.



Secção – 3.^a Secção
Data 03/03/2023
Processo JRF: 13/2022

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 em processo de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória» de (1.^o Demandado ou D1); (2.^o Demandado ou D2); (3.^o Demandado ou D3); (4.^a Demandada ou D4); (5.^o Demandado ou D 5); (6.^o Demandado ou D6); (7.^o Demandado ou D7); (8.^o Demandado ou D8); (9.^o Demandado ou D9); (10.^o Demandado ou D10).
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de procedimento de verificação interna da conta de gerência do Município de Vila Real (MVR) relativa ao ano de 2018, desenvolvido pela 2.^a Secção do TdC, no qual foi:
 - 2.1 Produzido anteprojecto de Relatório de Verificação Interna da Conta de Gerência de 2018 do MVR.
 - 2.2 Facultada aos Demandados a possibilidade de exercício de contraditório relativamente àquele anteprojecto.
 - 2.3 Aberta vista ao MP que se pronunciou nos seguintes termos:

«O presente projecto de relatório respeita à verificação interna da conta de gerência do Município de Vila Real relativa ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2018.
Vem indicada e analisada factualidade susceptível de integrar infracções financeiras de natureza sancionatória e reintegratória (Cfr. Quadro sob ponto 17).
Oportunamente, o Ministério Público procederá a uma mais detalhada análise e apreciação da matéria em causa, respectivo suporte documental, contraditório, e responsabilidade dos indigitados responsáveis (artº 57º da LOPTC).
Concorda-se com o projecto de relatório no sentido de que deve haver lugar à recusa da homologação da conta.»
 - 2.4 Aprovado por um coletivo de juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, o relatório final da verificação interna de contas (n.º 7/2022) e determinada a respetiva remessa ao MP ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 57.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal

de Contas (LOPTC), numa sessão em que esteve presente magistrada do MP, constando do referido relatório os seguintes juízos conclusivos com potencial relevo para a presente ação:

a) «A responsabilidade sancionatória relativa à autorização da despesa [com pagamentos de quotas da Ordem dos Advogados e contribuições para a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores devidas por uma advogada que era técnica superior do MVR] encontra-se prescrita nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC considerando que a CMVR deliberou, em 20/10/2014» (p. 26), nada constando do quadro final (pp. 31-32) sobre esta eventual infração;

b) «As autorizações dos pagamentos ilegais em 2015 e 2016 [com os pagamentos referidos na alínea anterior] são suscetíveis de constituir eventuais infrações financeiras sancionatórias e reintegratórias imputáveis, à Vice- Presidente CM, D4, assim como ao Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro, D1, que autorizaram tais pagamentos» (p. 26), constando do quadro final (p. 32) a indiciação dos dois identificados agentes por responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória consubstanciada nos «pagamentos irregulares e com prejuízo para o erário público das quotas da Ordem dos Advogados e das contribuições para a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, relativas a jurista do Município, nos anos de 2015 e 2016, que totalizaram o valor de € 5 052,80»;

c) «Quer o Diretor Financeiro, quer os titulares do órgão executivo do MVR (Presidente e Vereadores que votaram favoravelmente a abertura do procedimento e a consequente autorização de despesa plasmada na deliberação da CM de 19/09/201644), tinham de saber que, apesar do preço base ter sido fixado em €118.100,00, como tinha sido contemplado a sua renovação por mais dois anos, logo automaticamente o preço base corresponderia a €354.300,00 e a despesa (plurianual) devia ter sido aprovada em conformidade» (p. 16) constando do quadro final (p. 31) a indiciação dos «Membros do órgão executivo que exerceram funções na gerência de 2016 e votaram favoravelmente a abertura do procedimento e a consequente autorização de despesa (deliberação da CM de 19/09/2016)» e do «Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro» por eventual responsabilidade financeira «Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC».

3 No requerimento inicial (RI), o MP pediu a condenação:

- 3.1 Do 1.º Demandado «pela prática de duas infrações financeiras sancionatórias p. e p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC» «no pagamento de uma multa de 50 UC (25UC+25UC), a que corresponde o montante de 5.100,00 € (50 UC x 102,00 €)»;
- 3.2 Dos 1.º ao 10.º Demandados «pela prática, como coautores, de uma infração financeira reintegratória, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º da LOPTC», «ao amparo do preceituado nos artigos 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, 61.º, n.ºs 1, 3 e 5, 62.º, n.º 2, 63.º, 64.º, n.ºs 1 e 2, e 94.º, n.º 6, da LOPTC»:
- a) «Em responsabilidade solidária financeira reintegratória no montante de 5.052,80 €»;
- b) «Em juros de mora à taxa legal, sobre a quantia de 2.475,40 €, desde 31.12.2015 (vide ponto 12.1 do artigo 12.º) e sobre a quantia de 2.577,40 €, desde 31.12.2016 (vide ponto 12.2 do artigo 12.º) - cf. n.º 6, 2.ª parte, do artigo 59.º da LOPTC».
- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
- 4.1 Os dez (10) Demandados apresentaram contestação comum em alegação articulada com as seguintes conclusões sobre o que entendem dever ser decidido:
- «Considerado improcedente, por não provado, o pedido de condenação do DEMANDADO 1 na prática das infrações sancionatórias e dos DEMANDADOS na prática da infração financeira reintegratória, por falta de verificação dos requisitos legalmente consagrados para a efetivação dessa responsabilidade, tal como consagrados nos artigos 59.º, n.º 1 a 5, 61.º, n.º 5; 64.º e 65.º a 68.º da LOPTC»;
- «Caso assim não se entenda, [...] o grau de culpa terá sempre de ser concretizado e devidamente apreciado de modo a que a responsabilidade dos DEMANDADOS seja totalmente afastada ou particularmente reduzida em cumprimento da correta interpretação do disposto no artigo 64.º, n.º 2 e 67.º, n.º 2, da LOPTC».
- 4.2 Com a contestação foi junta prova documental (25 documentos).
- 4.3 O MP foi notificado da contestação não tendo reagido.
- 4.4 Realizou-se audiência com produção de prova pessoal promovida pelas partes (incluindo prestação de depoimento pelo primeiro Demandado) seguida de alegações orais.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 FACTOS PROVADOS

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

- 5.1 Nos anos de 2014 a 2017, o demandado D1 era Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro (DAF) da Câmara Municipal de Vila Real (CMVR).
- 5.2 No exercício das funções de Diretor do DAF da CMVR, ao 1.º Demandado competia fornecer à câmara informações/propostas que sustentassem decisões dos titulares deste órgão executivo, designadamente em relação a processos de contratação pública de aquisição de bens e serviços e, de empreitadas e, no que toca aos recursos humanos, fornecer dados e propostas quanto a encargos financeiros com o pessoal.
- 5.3 Os Demandados D2 a D9 no quadriénio de 2013-2017 fizeram parte do executivo da CMVR, sendo o Demandado D2 Presidente da CMVR e os Demandados D3 a D9 Vereadores.
- 5.4 No período de 20.10.2014 a 15.10.2017, o Demandado D10 exerceu funções de vereador na CMVR, por força da renúncia da vereadora A.
- 5.5 B ingressou como funcionária do MVR na sequência de procedimento de recrutamento de concurso externo de ingresso para um lugar de técnico superior estagiário do MVR e celebração de contrato administrativo de provimento (em 24-3-2008), tendo vindo a celebrar em 4-5-2009 contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado como técnica superior jurista em simultâneo com outra jurista admitida no mesmo concurso.
- 5.6 Após a admissão para o quadro da autarquia, a jurista B manteve a sua inscrição na OA até fevereiro de 2017 em simultâneo com o exercício de funções de técnica superior jurista do MVR.
- 5.7 A jurista B antes de se tornar técnica superior do MVR exercia advocacia no escritório do advogado C.
- 5.8 Desde data muito anterior a 2008 e, pelo menos, até 2017 o advogado C assumiu a representação judiciária do MVR em processos judiciais por força de sucessivos contratos de avença celebrados com a autarquia.
- 5.9 Depois de ingressar nos quadros de funcionários do MVR e, pelo menos, até final de 2016, a jurista B indicava o como seu domicílio profissional enquanto advogada a mesma morada do escritório do advogado C.
- 5.10 Nas funções atribuídas na CMVR à jurista B:

- a) Encontrava-se incluída a ligação com os mandatários forenses do Município, mas também o acompanhamento de processos judiciais, designadamente através da elaboração de informações de natureza contenciosa e pré-contenciosa, recolha de documentação, indicação de meios de prova e instrução de processos administrativos;
- b) Elaborar informação a submeter aos membros do executivo municipal e da Assembleia Municipal sobre o estado dos processos.

5.11 A jurista B assumiu funções de representação do MVR:

- a) No processo 321/14.5BEMDL que correu termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela.
- b) Ao apresentar em 30-7-2014 oposição no processo 321/14.5BEMDL, que correu termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela.
- c) No dia 17/05/2011, interveio em audiência do processo n.º 77/2011-JP, que correu termos nos Julgados de Paz de Vila Real, por via de substabelecimento com reserva do mandatário da autarquia C.
- d) No dia 17/09/2012, interveio em audiência prévia no processo n.º 2009/10.7BEPRT, que correu termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela em «substituição» do mandatário da autarquia C.
- e) No dia 16/01/2013, interveio em tentativa de conciliação no processo n.º 426/11.4BEMDL, que correu termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela em «substituição» do mandatário da autarquia C.
- f) No dia 06/03/2014, interveio em audiência prévia no processo n.º 1464/11.2TBVRL, que correu termos no Tribunal Judicial de Vila Real (2.º Juízo) por via de substabelecimento do mandatário da autarquia C.
- g) No dia 01/07/2015, interveio em audiência prévia no processo n.º 1562/12.5TBVRL, que correu termos no Tribunal Judicial da Comarca de Vila Real, Instância Local, Seção Cível, J1 por via de substabelecimento do mandatário da autarquia C.
- h) No dia 07/07/2015, interveio em audiência prévia no processo n.º 486/13.3TBVRL, que correu termos no Tribunal Judicial da Comarca de Vila Real, Instância Local, Seção Cível, J1 por via de substabelecimento do mandatário da autarquia C.

- i) No dia 10/12/2015, interveio em audiência prévia no processo n.º 908/14.6TBVRL, que correu termos no Tribunal Judicial da Comarca de Vila Real, Instância Local, Seção Cível, J1 por via de substabelecimento do mandatário da autarquia C.
- j) No dia 09/02/2016, interveio em audiência prévia no processo n.º 314/16.8BEMDL, que correu termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela.
- k) No dia 15/12/2016, interveio em audiência no processo n.º 214/16.5BEMDL, que correu termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela por via de substabelecimento do mandatário da autarquia C.
- 5.12 Em 10 de outubro de 2014, o 1.º Demandado, no exercício das funções de Diretor do DAF-CMVR, promoveu junto do 2.º Demandado que enquanto Presidente da CMVR submetesse em reunião da CMVR proposta redigida pelo primeiro visando deliberação no sentido de o MVR suportar os encargos anuais com inscrição na Ordem dos Advogados e com os descontos para a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS) da técnica superior (jurista) B.
- 5.13 A proposta que o 1.º Demandado apresentou foi fundamentada com a invocação:
- a) De normas do Estatuto da Ordem dos Advogados (EOA) e da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS);
- b) De parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN), de 25 de maio de 2011, emitido a pedido de outra autarquia e relativo a um outro caso. Nesse parecer destacava-se que «o problema da inscrição na OA [...] não se coloca relativamente às ações administrativas, na medida em que o patrocínio judiciário e a representação em juízo podem ser assegurados por licenciado em Direito com funções de apoio jurídico, expressamente designado para o efeito». Considerando-se, ainda, «para que se permita a um trabalhador em funções públicas o exercício da advocacia, é-lhe exigido que tal prestação se efetue não só de modo subordinado como em exclusividade». Vindo a jurista da CCDRN a concluir o parecer nos seguintes termos: «afigura-se-nos legítimo que a autarquia consulente suporte os encargos com a inscrição na AO e com os descontos para CPAS dos juristas integrados no seu Mapa de Pessoal que estejam, por força do seu conteúdo funcional e das funções efetivamente desempenhadas, adstritos à representação judicial do Município».

- 5.14 O 2.º Demandado enquanto Presidente da CMVR, por despacho de 14 de outubro de 2014, determinou que a proposta elaborada pelo 1.º Demandado fosse apreciada em reunião da CMVR.
- 5.15 Na reunião ordinária da CMVR realizada em 20 de outubro de 2014, a proposta do Presidente no sentido de autorizar a CMVR a suportar os encargos anuais com a inscrição na OA e com os descontos para a CPAS da técnica superior (jurista) B da CMVR foi aprovada por decisão unânime dos titulares do órgão executivo presentes, os demandados D2 a D10.
- 5.16 Por força da informação do demandado D1 e da deliberação da CMVR aprovada por unanimidade pelos demandados D2 a D10 foram emitidas pela CMVR:
- a) No ano de 2015, duas ordens de pagamento – n.ºs 2709 e 4702 – datadas, respetivamente, de 24.07.2015 e 02.12.2015, para fazer face à despesa com as quotas da OA e da CPAS da dita técnica superior, nos valores de 1.445,20 € (415,00 € para a OA e 1.030,20 € para a CPAS) e de 1.030,20 € para a CPAS, no valor global de 2.475,40 € as quais foram decididas e autorizadas pelo D1 e pela D4;
 - b) No ano de 2016, duas ordens de pagamento – n.ºs 2481 e 4816 – datadas, respetivamente, de 11.07.2016 e 25.11.2016, para fazer face à despesa com as quotas da OA e da CPAS da dita técnica superior, nos valores de 1.496,20 € (415,00 € para a OA e 1.081,20 € para a CPAS) e de 1.081,20 € para a CPAS, no valor global de 2.577,40 € as quais foram decididas e autorizadas pelo D1 e pela D4.
- 5.17 Estas ordens de pagamento concretizaram-se em pagamentos realizados, respetivamente, em 27.07.2015, em 04.12.2015, em 14.07.2016 e em 28.11.2016.
- 5.18 Os referidos pagamentos totalizaram o valor global de 5.052,80 €.
- 5.19 Tendo sido alertados para a eventual irregularidade dos pagamentos por força do ofício do Tribunal de Contas n.º 33006/2016, de 25/11, os serviços municipais procederam em 28/11/2016 ao último pagamento a B para liquidação dos seus encargos com a inscrição na AO e descontos para a CPAS.
- 5.20 A jurista B optou pela suspensão da sua inscrição na OA no final do mês de fevereiro de 2017 tendo comunicado essa sua decisão ao Presidente da CMVR em 14-2-2017 invocando «insegurança quanto à manutenção» da «situação» na sequência de «apreciação por parte de técnico do Tribunal de Contas» sobre o pagamento das «quotas da Ordem dos

Advogados e respetivas contribuições para a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores constitui[r], *salvo melhor opinião, um encargo público sem suporte legal*».

- 5.21 Em sessão do plenário de 14/12/2017, o Conselho de Deontologia do Porto da OA deliberou por unanimidade considerar que o Acórdão da 2.^a Secção do Conselho de Deontologia do Porto em que se tinha decidido o arquivamento do processo disciplinar instaurado contra a B com fundamento na inexistência de «incompatibilidade entre o exercício da advocacia e as funções como jurista que desempenha na CM» não padecia do vício de omissão de pronúncia.
- 5.22 Em 1/11/2020, a jurista B, embora continuando a integrar o quadro de funcionários do MVR, passou a exercer em comissão de serviço as funções de Chefe da Divisão Jurídica do Município de Matosinhos.
- 5.23 Na fase de inquérito do processo n.º 1484/16.0T9VRL em que tinham sido constituídos arguidos C (falecido 25/12/2020), D2 e B, foi proferido em 2/7/2021 por magistrado do Ministério Público de Vila Real por ter concluído que não existiam indícios suficientes dos crimes dolosos objeto de investigação, constando da respetiva fundamentação, nomeadamente, que:
- a) «Foi inicialmente inquirido como testemunha C, advogado com avença com a CMVR desde 1982. [...]. Esclareceu que representa a Câmara em juízo, tramita processos em que o Município é parte e dá pareceres em questões mais sensíveis, sendo que os juristas da Câmara se ocupam das restantes questões jurídicas, em colaboração direta consigo. Perguntado sobre a relação funcional que mantém com a Dra. B, afirmou que a mesma fez o estágio de advocacia consigo. Referiu que o ajuda na elaboração de peças processuais respeitantes aos processos em que a Câmara é parte. Confirmou ter sugerido a sua contratação à Câmara Municipal por lhe reconhecer competência profissional. Negou que a ideia de a Câmara pagar as quotas da Ordem dos Advogados à mesma tenha partido de si. Quanto ao recibo verde emitido por B em março de 2013, afirmou que crê tratar-se de alguma compensação por serviços prestados por B, crendo que estaria autorizada pela Câmara Municipal a fazê-lo, caso contrário estaríamos face a uma infração disciplinar.»
- b) «Foi inquirida como testemunha B. [...] Afirmou que exerceu funções externas à autarquia de consultadoria jurídica unicamente. Confirmou que o recibo por si emitido em março de 2013 diz respeito a consultadoria jurídica. Questionada sobre se pediu a acumulação de funções, afirmou que o fez a partir de 2014, passando a fazê-lo

anualmente, sendo que anteriormente a presidência da autarquia e o seu superior hierárquico tinham já conhecimento que efetuava tais trabalhos. Referiu que a situação do pagamento das suas quotas gerou desconforto em alguns colegas, que efetuaram algumas queixas. Uma das quais foi discutida em reunião de executivo, que decidiu manter a decisão.»

c) «Foi inquirido D1, Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro da CMVR. [...] Disse ser do conhecimento da autarquia que a Dra B continuava a prestar serviços ao Dr. C, fazendo-o apenas enquanto consultora jurídica e não enquanto advogada.»

d) «Das informações solicitadas à AT, apurou-se que a denunciada apresentou duas faturas-recibo, em 2016 e 2017, respetivamente de € 7.200,00 e € 6.600,00, emitidas a C, não existindo registo de qualquer outro contribuinte ter apresentado como despesas valores pagos à denunciada.»

e) «Pela CMVR foram juntos [...] cópia dos pedidos de acumulação de funções apresentadas pela denunciada, bem como das deliberações relativas ao aumento do valor da avença para prestação de serviços jurídicos, da assunção dos encargos com a OA e CPAS e do contrato de avença com C.»

f) «Interrogado como arguido, D2 prestou declarações. [...] Quanto à questão relativa ao pagamento das quotas da jurista B, esclareceu que a questão foi colocada pelo responsável do departamento administrativo e financeiro, D1, uma vez que a mesma prestava serviços para além daqueles para os quais foi contratada, designadamente como advogada, mantendo o ordenado de jurista. Foi, assim, uma forma de compensação pelo trabalho extra que era prestado e não remunerado. Afirmou que tal decisão foi suportada num parecer da CCDRN, que atestou a legalidade e oportunidade da situação.»

g) «Relativamente à arguida B [...] não se obteve quaisquer indícios de uma atuação dolosa, concertada entre a arguida e D1 ou qualquer outro elemento do executivo, no sentido de ser atribuída uma quantia que a mesma não estivesse legitimada a auferir, nos moldes exigidos pela incriminação [de prevaricação ou de abuso de poder]».

h) «Por fim, quanto ao facto de a arguida B ter exercido outras funções sem ter solicitado necessária autorização para acumulação de funções, igualmente temos de concluir pela ausência de indícios da ocorrência de qualquer ilícito criminal. Apurou-se que a situação sempre foi do conhecimento dos elementos do Município, os valores

recebidos foram declarados e existiu pedido de acumulação de funções efetuado pela denunciada nos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018, pelo que a situação apenas se poderia restringir ao recibo que passou em 2013. Mas, como se disse, tal facto e igualmente insuscetível de integrar a prática de qualquer ilícito criminal, podendo constituir apenas uma infração disciplinar.»

- 5.24 O 1.º Demandado ao elaborar a proposta sobre a qual veio a decidir a CMVR agiu de forma livre e voluntária.
- 5.25 O 1.º Demandado tinha a obrigação de agir com cautela e rigor ao impulsionar um ato gerador de despesa pública, em particular na avaliação de norma legal que a fundamentasse tendo presente a especificidade do caso concreto.
- 5.26 O 1.º Demandado não atuou com o cuidado exigível para o titular do cargo que exercia e ao abrigo do qual promoveu a atuação subsequente da CMVR.
- 5.27 O 1.º Demandado tinha obrigação de assegurar o cumprimento das regras financeiras e normas jurídicas aplicáveis, ainda que recorrendo a pareceres internos ou externos de juristas habilitados e sem interesse direto relativamente ao caso concreto na medida em que era obrigação do Demandado evitar o suporte pela autarquia de encargos que não deviam ser assumidos pelo MVR (com o conseqüente prejuízo do erário público).
- 5.28 A assunção dos cargos de presidente e vereadores de câmara municipal, como os exercidos pelos D2 a D10 na CMVR 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 finanças autárquicas.
- 5.29 Os D2 a D10, perante a proposta que lhes foi apresentada pelo D1 relativamente aos encargos da jurista B com a inscrição na OA e a CPAS deveriam ter tido o cuidado, antes de tomarem qualquer deliberação, apreciar criticamente o parecer da CCDRN que instruíra a proposta, confrontando-o com a situação objeto da sua decisão para verificarem se o parecer apreciava situação similar ou equivalente ao caso concreto objeto da deliberação e se era suscetível de lhe ser aplicado, tendo em atenção o momento em que foi emitido e os pressupostos de que partiu (obrigação reforçada pela circunstância de a informação ter sido emitida pelo 1.º Demandado que era imediato superior hierárquico da advogada cujos encargos de pagamentos perante a OA e CPAS se pretendia que passassem a ser

assumidos pela autarquia, D1 não ser jurista e não ter recorrido ao apoio de juristas para a emissão da sua informação).

- 5.30 Os membros da CMVR tinham o dever de constatar que a situação objeto da sua apreciação não se integrava nos pressupostos factuais que foram objeto da pronúncia no parecer de 25/5/2011 da CCDRN e, não sendo capazes de dar uma resposta juridicamente sustentada, podiam e deviam solicitar pareceres jurídicos a emitir por quem não tivesse interesse direto no caso, podendo para o efeito recorrer, designadamente, à Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) ou à CCDRN tendo por referência as especificidades do caso concreto objeto da deliberação de 2014 da CMVR. Na medida em que omitiram essa ação os Demandados D2 a D10 não cumpriram o dever de cuidado a que estavam obrigados e a sua falta foi determinante para o processo causal que culminou na assunção pelo MVR de encargos com responsabilidades próprias de uma advogada perante a OA e a CPAS.
- 5.31 O 1.º demandado no exercício das funções de Diretor do DAF da CMVR submeteu, em 5 de setembro de 2016, ao 2.º Demandado e Presidente da CMVR projeto de proposta, por aquele, a fim de a mesma, caso fosse acolhida pelo D2, fosse submetida a reunião da Câmara Municipal visando a autorização pelo órgão executivo da «*abertura de procedimento por Concurso Público [...], por um ano, prorrogável, anualmente, até ao limite de três anos para aquisição de serviços de seguro [...]*» de 6 ramos (Acidentes Pessoais, Acidentes de Trabalho, etc.) incluindo a aprovação do preço base (preço máximo) para efeitos de concurso de 118.100,00 € /ano, isento de IVA.
- 5.32 O 2.º Demandado enquanto Presidente da CMVR, por despacho de 14 de setembro de 2016, determinou que a proposta elaborada pelo 1.º Demandado fosse apreciada em reunião da CMVR.
- 5.33 Na reunião ordinária da CMVR de 19 de setembro de 2016, a proposta foi acolhida por decisão unânime dos titulares do órgão executivo presentes (D2, D3, D4, D5, D6, D7, D9 e D10) com a seguinte deliberação:
- «1- Aprovar o programa de concurso e caderno de encargos para abertura de concurso público para Aquisição de Serviços de Seguros, nos termos propostos;
- 2- Submeter à aprovação da Assembleia Municipal a abertura de concurso público para aquisição de serviços de seguros [...].»

- 5.34 Em 30/9/2016, foi aprovada por unanimidade da Assembleia Municipal de Vila Real (AMVR), a abertura do procedimento de concurso público para aquisição de seguros.
- 5.35 No Caderno de Encargos elaborado em 5/9/2016 estabeleceu-se no artigo 5.º que «a prestação de serviços a realizar no âmbito do contrato, será pelo período de um ano, com início no 1º dia do mês seguinte à da data de assinatura do contrato, prorrogável até ao máximo de 3 anos e no artigo 10.º que «para a aquisição de serviços a que se refere o presente de encargos, fixa-se como parâmetro base do preço contratual o valor de 118.100,00 €, isento de IVA ao abrigo do artigo 9º do CIVA, sendo definido para cada ramo».
- 5.36 O tipo de procedimento escolhido foi o de Concurso Público tendo havido lugar a publicação na II Série do *Diário da República*, de 7/10/2016, constando o seguinte sobre o objeto do contrato: «Designação do contrato: Prestação de serviços na área de seguros para o Município de Vila Real. Descrição sucinta do objeto do contrato: Prestação de serviços na área de seguros para o Município de Vila Real. Tipo de Contrato: Aquisição de Serviços. Valor do preço base do procedimento 118100.00 EUR. Classificação CPV (Vocabulário Comum para os Contratos Públicos). Objeto principal. Vocabulário principal: 66512100.Valor: 118100.00 EUR.
- 5.37 A adjudicação foi efetuada à proposta que apresentou o mais baixo preço anual (116.669,00 €).
- 5.38 A despesa e o compromisso contabilístico foram registados em 22/12/2016 com o valor de €350.007,00 (trezentos e cinquenta mil e sete euros).
- 5.39 No mês de janeiro do ano de 2022, o demandado D1 auferia o salário mensal base de 3.404,60 €.
- 5.40 No mês de janeiro do ano de 2022, o demandado D2 auferia o salário mensal base de 3.668,00 €.
- 5.41 No mês de março do ano de 2022, o demandado D3 auferia o salário mensal base de 2.934,40 €.
- 5.42 No mês de novembro do ano de 2021, a demandada D4 auferia o salário mensal base de 2.908,23.
- 5.43 No mês de novembro do ano 2016, o demandado D5 auferia o salário mensal base de 2.908,23 €.

- 5.44 No mês de janeiro do ano de 2022, o demandado D6 auferia o salário mensal base de 2.934,40 €.
- 5.45 O 1.º Demandado agiu de forma livre, voluntária e consciente nos atos acima descritos em que interveio, nomeadamente, os constantes dos §§ 5.31 a 5.38.
- 5.46 O 1.º Demandado sabia que tinha o dever funcional de verificar a legalidade de todas as propostas e impulsos procedimentais que submetia ao 2.º Demandado.
- 5.47 Os Demandados 2 a 10 nas deliberações em que aprovaram os procedimentos aderiram ao sentido das informações que lhes foram apresentadas e não identificaram eventuais vícios de legalidade nos procedimentos em causa, apesar de bem saberem que tinham a responsabilidade final pelo cumprimento da legalidade nesses atos.
- 5.48 Os Demandados 2 a 10 agiram livre e conscientemente em todos os atos e deliberações de aprovação de procedimentos acima indicados.
- 5.49 O TdC realizou uma verificação interna à conta de gerência do MVR relativa ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2018 no âmbito do Programa de Fiscalização do Departamento de Auditoria IX – Unidade de Apoio Técnico 2 (DA IX – UAT.2).
- 5.50 O Relatório de Verificação Interna de Contas n.º 7/2022 desenvolveu-se ao longo de doze pontos autónomos, designadamente:
- a) No que se prende com as taxas de execução orçamental, no período compreendido entre 2016 e 2019, o Município apresenta taxas de execução de receita e despesa que cumprem com o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais aprovado pela Lei n.º 73/20213, de 3 de setembro (“RFALEI”), situando-se acima da taxa de 85% à exceção do ano de 2017;
 - b) Relativamente ao equilíbrio orçamental, foi demonstrado que o Município cumpre com o Princípio do Equilíbrio previsto no art.º 40.º da RFALEI;
 - c) No que toca ao endividamento municipal, foi apurada a existência de uma margem para o aumento da dívida em 2019 de 20%;
- 5.51 Foi ainda incluído no mesmo Relatório projeto de recomendações relativo, essencialmente, aos seguintes aspetos:
- a) Respeitar as normas que regulam a contratação pública;
 - b) Diligenciar pelo cumprimento do artigo 44.º da LOPTC;

c) Zelar pelo princípio da legalidade na assunção, autorização e pagamento de despesa pública;

d) Atualizar e aprovar a Norma de Controlo Interno.

5.52 Sobre as referidas recomendações e pela mesma ordem, o MVR veio a informar o TdC por ofício com a referência 2022,CM,S,G,4923 de 27/09/2022 que:

a) Em 29/03/2022, foi endereçado e-mail a todos os responsáveis municipais com indicação de modelos de estrutura a adotar nas informações que visem procedimentos pré-contratuais e contratuais adequados, por forma a serem respeitadas as normas constantes do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprova o Código dos Contratos Públicos, com observância especial dos princípios dele constantes;

b) O Município tem presente o regime a que se encontra sujeito, e, no caso, a necessidade de submissão às normas de controlo pelas entidades da administração, em especial das normas respeitantes a fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas. Para referência indicam-se os contratos mais recentes, a que correspondem os números de processo 603/2022 e 703/2022 do Dep. Fiscalização Prévia, referentes, respetivamente, à adesão à Associação Portuguesa de Cidades e Vilas Cerâmicas e ao contrato celebrado com a empresa ESSE Estacionamento de Vila Real, S.A. do Estacionamento Público pago na cidade de Vila Real, bem como a comunicação de todos os Contratos-Programa celebrados para cumprimento do determinado na Lei n.º 50/2012 de 31 de agosto.

c) Apesar dos poucos recursos com que tem lutado o Município, tem sido realizado um esforço no sentido de reforçar os meios humanos nas áreas da contratação pública e controlo interno, designadamente por outsourcing, com vista ao reforço do cumprimento do princípio da legalidade na assunção, autorização e pagamento de despesas públicas.

d) Foi aprovada a atualização da Norma de Controle Interno, definindo-se os fluxos de informação, procedimentos e medidas, em reunião de Câmara de 04/08/2022, que adequa o acompanhamento e avaliação conforme estabelecido no ponto 2.9.3 do (POCAL) e no artigo 9.º do SNC-AP.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 6 Tendo por referência a factualidade articulada com relevância para a causa, para além das alegações factuais incompatíveis com matéria julgada provada na parte II.1 e de temas que não apresentavam relevância para o julgamento da causa, não se considera provado o seguinte facto:
- 6.1 B trabalhou em exclusividade para o MVR nos anos de 2015 e 2016.

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 (as que acompanharam o requerimento inicial do MP e as que foram juntas pelos Demandados) tendo presente o quadro normativo conformador da repartição de funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 11 a 17), as regras e princípios de Direito Probatório (nomeadamente o princípio da aquisição processual, reconhecido no artigo 413.º do CPC, como instrumental do princípio da verdade material) impondo-se destacar que:
- 7.1 Não foi suscitado qualquer incidente de falsidade quanto às provas pré-constituídas admitidas no processo.
- 7.2 O julgamento sobre a matéria de facto compreendeu uma apreciação global da prova dos temas relevantes, em conjugação com uma análise atomizada de cada específico facto controvertido, atenta, ainda, a decomposição de pontos de facto específicos em conexão com os elementos de prova determinantes para o julgamento do tribunal sobre factos provados (§ 8) e não provados (§ 9).
- 8 Quanto à matéria de facto provada:
- 8.1 Resulta de inferências a partir de prova documental incontroversa sendo os elementos probatórios congruentes entre si e as *regras da experiência* (designadamente sobre o funcionamento de autarquias locais com a dimensão e modelo da MVR);
- 8.2 A prova documental não foi posta em causa pela prova pessoal produzida, em particular o depoimento do 1.º Demandado que, nomeadamente, confirmou não ter solicitado esclarecimentos sobre a legalidade da decisão relativa ao pagamento de encargos da jurista B junto de outros juristas (designadamente dos que exercem funções sob sua direção no MVR sendo certo que uma jurista que ingressou no mesmo concurso de B no MVR passando aos quadros da autarquia em 2009, para cargo similar no plano funcional, ao ter conhecimento da deliberação da CMVR se opôs à legalidade do decidido antes de serem realizados quaisquer pagamentos e o 1.º Demandado tal como o executivo da

CMVR tiveram oportunidade de reapreciar a questão por essa via ainda no ano de 2014, tendo optado por manter o anteriormente decidido sem qualquer consulta de juristas internos ou externos, cf. ata da reunião da CMVR de 22-12-2014, fls. 466 a 468 do procedimento de verificação de contas). O 1.º Demandado também confirmou que não houve qualquer alteração funcional quanto à jurista e advogada de B entre o período em que era ela a suportar os seus encargos com a OA e a CPAS e a fase em que passou a receber o apoio do MVR para esse efeito, e não dispunha de nenhum elemento que permitisse considerar que ela estava em exclusividade de funções (não apresentando nenhum dado que infirmasse o que constava do despacho de encerramento do inquérito proferido pelo MP de Vila Real quanto aos pedidos de acumulação de funções, cf. § 5.25).

- 8.3 Relativamente ao facto provado constante do § 5.9 na parte relativa ao domicílio profissional da advogada resulta de toda a prova documental sobre a matéria, incluindo prova junta pelos Demandados (v.g. doc. 4 junto com a contestação, fls. 126). Resulta, ainda, da prova documental que continuou a prestar serviços de consultadoria jurídica ao advogado C e que nos anos de 2015, 2016 e 2017, a jurista B pediu à CMVR autorização para acumular com as funções de técnica superior da autarquia o exercício da advocacia, pedidos que foram deferidos, nos anos de 2016 e 2017 tendo, ainda, sido retribuída por prestação de serviços ao advogado C em face dos documentos juntos pelos próprios demandados.
- 8.4 Quanto ao facto do § 5.5, existe suporte documental no procedimento que acompanhou o RI do MP complementado por prova junta pelos Demandados, em particular o doc. 18. O mesmo sucede quanto ao § 5.10 (docs. 1 a 3 do RI do MP).
- 8.5 Os factos constantes do § 5.12 resultam de prova documental junta pelos Demandados (docs. 3 a 13), sendo importante sublinhar que os documentos em causa nos casos mencionados nos respetivos subparágrafos, em particular alíneas *c)*, *f)*, *g)*, *h)*, *i)* e *k)*, demonstram que a intervenção em tribunais judiciais foi por via de substabelecimento do advogado avençado. Por seu turno, os factos dos §§ 5.13 a 5.18 resultam de prova documental do procedimento que acompanhou o RI, em particular o § 5.13.b) (cf. fls. 460-463), sendo ainda importante prova junta pelos Demandados para corroborar a prova que já resultava daquele procedimento quanto aos factos dos §§ 5.19 a 5.22 (docs. 19, 14, 16, 15), prova junta pelos Demandados para a inferência direta sobre o facto do § 5.23.
- 8.6 Importando ter presente quanto aos factos dos §§ 5.24 a 5.30 que foram determinantes as regras da experiência, mas também a demonstração documental do procedimento

incluindo a ausência de argumentação sustentada sobre as questões de legalidade suscitadas [tendo a problemática da legalidade sido, inclusive, fundamentadamente questionada por jurista do MVR, cf. § 8.2, a reconhecida impreparação jurídica do 1.º Demandado que lhe impunha que consultasse terceiros não interessados (o que nem sequer fez no quadro dos serviços por si dirigidos) e a especificidade do caso da jurista do MVR que era em simultâneo advogada, em articulação com a circunstância de nos processos em que a sua intervenção dependia da qualidade de advogada ter ocorrido sempre por via de substabelecimento do advogado avençado o qual tinha o mesmo domicílio profissional daquela advogada e jurista do MVR]. O parecer da CCDRN de 25-5-2011 não abrangia uma situação como a da jurista do MVR sobre a qual incidiu a decisão da CMVR de 2014, ao invés sublinhava de forma expressa que não era necessária a qualidade de advogada para intervir em ações administrativas (como resulta de forma direta e inequívoca da lei processual) e quanto a ações em que a representação judiciária tem de ser assumida por advogado apenas se aplicaria quando a função fosse assumida por juristas especificamente afetos a essa tarefa em virtude do cargo e atuassem em exclusividade de serviço à autarquia (sendo esse o seu único domicílio profissional) e nunca a casos de substabelecimento determinado por advogado avençado pela autarquia em cujo escritório também estava domiciliada a advogada que assumia em acumulação o cargo de técnica da autarquia. Aliás, a CCDRN poderia e deveria ter sido consultada e se assim tivesse sucedido poderia ter esclarecido, como veio a fazer em um parecer posteriormente pedido por outra autarquia (INF_DSAJAL_TR_9540/2019, de 22/10/2019): «Para o exercício de determinados cargos ou funções inerentes a específicos postos de trabalho pode ser exigida a posse de um determinado grau académico e/ou um título profissional; O exercício de funções prestado em determinados postos de trabalho por trabalhadores integrados na carreira de técnico superior poderá exigir a inscrição na respetiva ordem profissional; Porém, não está legalmente previsto como suplemento remuneratório, o pagamento das despesas inerentes à inscrição em ordem profissional; A Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS) é uma pessoa coletiva de direito público que tem por fim estatutário conceder designadamente, pensões de reforma aos seus beneficiários, prosseguindo finalidades de previdência, realizando uma função de segurança social; Quando esteja em causa trabalhador por conta de outrem, a entidade empregadora não está legalmente obrigada a suportar a respetiva contribuição; Os suplementos remuneratórios são criados por lei; O princípio da legalidade que norteia a atuação da administração pública determina que as despesas públicas carecem de lei

enquadradora que permita o seu pagamento; Mesmo que se entenda que o pagamento do montante relativo à quota da Ordem dos Advogados e do CPAS não se configura como “suplemento remuneratório” terá de existir norma que habilite o seu pagamento; Não existindo, forçoso é concluir pela ilegalidade do seu pagamento».

- 8.7 Os factos constantes dos §§ 5.34 a 5.38 que conformam a factualidade relativa ao procedimento objeto dos §§ 5.31 a 5.38 foram provados por inferências diretas suportadas nos documentos juntos pelos Demandados (em particular docs. 20 a 25) que contrariam partes importantes da narrativa constante do relatório da ação de verificação interna da conta e do RI.
- 9 Relativamente à matéria de facto indicada no § 6.1, que concentra parte de alegações dos Demandados constantes dos artigos 12.º.B.h), 12.º.B.u) e 12.º.B.cc) da contestação foi apreciada criticamente toda a prova e constatou-se ausência de prova sobre a preposição que aí consta tendo, ainda, sido valorada prova em sentido contrário ao teor da referida asserção (cf., designadamente, §§ 5.25 e 8.3).

II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.4.1 Sistematização da análise jurídica

- 10 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas em três partes:
- 10.1 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento no caso concreto;
- 10.2 Exceções dilatórias que obstam ao conhecimento do mérito de alguns dos pedidos do Demandante;
- 10.3 Julgamento da procedência da ação quanto às infrações financeiras imputadas pelo Demandante aos Demandados cujo conhecimento jurisdicional não se apresenta impedido por exceção dilatória.

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

- 11 O objeto do processo é delimitado por uma ação intentada pelo MP, no exercício de uma competência legal própria (artigo 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC), na sequência de procedimentos administrativos prévios (nos termos do complexo normativo constituído pelos artigos 12.º, n.º 2, al. b), 29.º, n.º 6, 57.º, n.ºs 1 e 2, e 58.º, n.º 3, da LOPTC).

- 12 O exercício da ação de efetivação de responsabilidade financeira pelo MP apresenta-se enquadrado pela autonomia da instituição e respetiva magistratura, bem como pela destrição estrutural entre procedimento de recolha de indícios com vista a eventual exercício da ação e processo jurisdicional perante o tribunal.
- 13 Os factos que constituem o objeto da ação são introduzidos pelo MP em face de um juízo próprio sobre a respetiva indiciação e articulação quanto aos pressupostos e fundamentos da ação, sem prejuízo da independência do tribunal de julgamento na formulação da narrativa unitária em face dos temas de prova introduzidos pelas partes e também do poder jurisdicional relativamente a factos instrumentais.
- 14 No processo de efetivação de responsabilidades financeiras, o tribunal de julgamento não pode proferir despacho de aperfeiçoamento, tendo apenas em função dos momentos processuais as seguintes alternativas no plano decisório:
 - 14.1 Primeiro, de natureza dicotómica, entre indeferimento liminar (por ineptidão) e decisão de citação dos Demandados (artigo 91.º, n.º 1, da LOPTC);
 - 14.2 Depois, julgamento sobre a procedência da concreta ação exercida pelo MP (que pode compreender variantes em função dos pedidos formulados, entre a total procedência e a completa improcedência).
- 15 Julgamento de ações de responsabilidade financeira instauradas pelo MP em que o ónus de alegação recai exclusivamente sobre o autor e titular da ação, não sendo partilhado com o organismo que desenvolveu a auditoria, o tribunal de julgamento ou os Demandados — cf. artigo 91.º, n.º 1, al. b), da LOPTC conjugado com o disposto nos artigos 5.º, n.º 1, e 552.º, n.º 1, al. d), do CPC.
- 16 Enquadramento sistemático-teleológico que delimita o âmbito do julgamento aos temas de prova necessários para a concreta ação e não envolve decisões sobre matérias estranhas ao respetivo âmbito jurisdicional, quer se reportem à reparação judicial de matéria decidida em procedimentos administrativos, quer compreendam apreciações sobre a economia, eficiência e eficácia de atividades gestionárias em aspetos que não se apresentem nucleares para o julgamento dos pedidos formulados.
- 17 No processo de efetivação de responsabilidade financeiras vigora, ainda, o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal, na medida em que:

- 17.1 O requerimento inicial deve compreender o pedido sobre os «montantes que o Demandado deve ser condenado a repor, bem como o montante concreto da multa a aplicar» (artigo 91.º, n.º 1, al. c), da LOPTC);
- 17.2 A revogação pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, da versão originária do n.º 1 do artigo 94.º da LOPTC (que estabelecia que «o juiz não está vinculado ao montante indicado no requerimento, podendo condenar em maior ou menor quantia»), no sentido da vinculação do tribunal ao *teto* do(s) pedido(s) do demandante.
- 18 Delimitado o objeto do processo pelo pedido e alegação da matéria factual essencial para a sustentação daquele, «o juiz não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito» (artigo 5.º, n.º 3, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC).
- 19 Independentemente das teses em confronto e respetiva argumentação, o tribunal em sede de interpretação e aplicação do Direito aprecia as questões essenciais à luz do que entende ser imposto pela metodologia, princípios e normas jurídicas relevantes.

II.4.3 Eventuais exceções dilatórias que obstem ao conhecimento do mérito de alguns dos pedidos do Demandante

- 20 O exercício da ação de efetivação de responsabilidades financeiras pelo MP tem de ser obrigatoriamente precedido de procedimentos administrativos prévios nos termos do complexo normativo constituído pelos artigos 12.º, n.º 2, al. b), 29.º, n.º 6, 57.º, n.ºs 1 e 2, e 58.º, n.º 3, da LOPTC — como se destacou supra nos §§ 11 a 19.
- 21 A circunstância de os processos de efetivação de responsabilidades financeiras apenas se iniciarem com o exercício da ação pelo demandante corresponde a uma diferença estrutural relativamente aos processos penais em sentido formal os quais se iniciam com o procedimento subsequente à notícia do crime num contexto em que as fases jurisdicionais (de instrução e julgamento) são apenas eventuais desenvolvimentos de um processo aberto pelo MP no exercício de competências procedimentais próprias (essa entidade ao dirigir a fase de inquérito processual penal atua sob a veste de autoridade judiciária e apenas carece de notícia do crime para poder desenvolver essa atividade).
- 22 Nos processos jurisdicionais de efetivação de responsabilidades financeiras requeridos pelo MP, os momentos diretamente regulados pela LOPTC relativos à prolação de decisões pelo Tribunal sobre admissão da ação em primeira instância são apenas dois:

- 22.1 Primeiro, uma decisão de natureza dicotómica, entre duas alternativas, indeferimento liminar (por ineptidão) ou decisão de prosseguimento do processo, ao abrigo do artigo 91.º, n.º 1, da LOPTC;
- 22.2 Depois da audiência, o julgamento por sentença sobre a procedência da ação deduzida pelo MP, o qual pode compreender, entre os extremos da total procedência e da completa improcedência, matizes variadas em função dos pedidos formulados e exceções deduzidas no quadro do artigo 94.º da LOPTC.
- 23 Como princípio, as questões de fundo que não envolvem ineptidão do requerimento inicial do MP apenas devem ser julgadas no quadro da sentença.
- 24 O processo de efetivação de responsabilidades financeiras integra a reserva constitucional do TdC, atento o estabelecido no artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da Constituição da República Portuguesa (CRP), sendo matéria da competência legal exclusiva da 3.ª Secção do TdC, órgão que no exercício das suas competências jurisdicionais é independente de todos os que levam a cabo procedimentos administrativos prévios à ação jurisdicional.
- 25 A norma do artigo 58.º, n.º 3, da LOPTC quando se reporta a «relatórios das ações de controlo» do TdC ou «relatórios dos órgãos de controlo interno» tem natureza imperativa e constitui condição objetiva de procedibilidade da ação de efetivação de responsabilidades financeiras.
- 26 Condição de procedibilidade que deve ser enquadrada como exceção dilatória inominada, na medida em que a lei impõe que a ação jurisdicional seja obrigatoriamente precedida por relatório enquadrável numa das duas tipologias referidas no artigo 58.º, n.º 3, da LOPTC, enquanto procedimento prévio de obtenção de prova indiciária sobre eventual infração financeira.
- 27 Pelo que, se a ação instaurada pelo MP não for precedida de um relatório de ação de controlo do TdC ou de um relatório de órgão de controlo interno (OCI) sobre a indicição de infração financeira apresenta-se tingida pela falta de uma condição objetiva de procedibilidade que, enquanto exceção dilatória inominada, deve ser oficiosamente conhecida pelo tribunal ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 576.º, n.º 2, e 578.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
- 28 Na análise das questões prévias sobre condições objetivas de procedibilidade importa ter presente que o procedimento administrativo que precede o exercício da ação pelo MP pode ser uma auditoria levada a cabo por entidade qualificada como OCI (nos termos dos artigos 12.º, n.º 2, al. b), e 57.º, n.º 2, da LOPTC) ou uma ação de controlo da 1.ª ou da 2.ª Secção do TdC (artigo 57.º, n.º 1, da LOPTC), existindo variantes nos respetivos procedimentos.

- 29 No caso *sub judice* existiu um Relatório aprovado por coletivo da 2.^a Secção do TdC em que se apreciou a factualidade objeto da ação instaurada pelo MP e em particular as infrações imputadas por este órgão de justiça aos Demandados.
- 30 Consequentemente, o presente processo jurisdicional tem como objeto ação instaurada pelo MP na sequência de Relatório aprovado por coletivo da 2.^a Secção do TdC enquadrado pelo artigo 58.º, n.º 3, da LOPTC na parte em que aí se estabelece que «o processo de julgamento de responsabilidade financeira visa efetivar» «responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios das ações de controlo do Tribunal elaborados fora do processo de verificação externa de contas».
- 31 O concreto conteúdo do Relatório aprovado pela 2.^a Secção do TdC (cf. supra § 2) suscita duas questões prévias que carecem de ser apreciadas pelo órgão jurisdicional responsável pelo julgamento enquanto suscetíveis de compreender duas eventuais exceções dilatórias inominadas:
- 31.1 Relativamente à primeira das infrações financeiras sancionatórias objeto da presente ação e imputadas a D1 concluiu-se no referido Relatório que «a responsabilidade sancionatória relativa à autorização da despesa encontra-se prescrita nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC considerando que a CMVR deliberou, em 20/10/2014»;
- 31.2 Quanto à infração financeira reintegratória adveniente dos pagamentos para suportar encargos de jurista do MVR perante a OA e a CPAS a conclusão do Relatório aprovado foi que «as autorizações dos pagamentos ilegais em 2015 e 2016 são [...] imputáveis, à Vice-Presidente CM, D4, assim como ao Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro, D1, que autorizaram tais pagamentos», isto é, segundo o juízo aprovado pela 2.^a Secção a infração reintegratória seria apenas imputável a dois (D1 e D4) dos dez Demandados.
- 32 O regime procedimental sobre os processos de auditoria e de prestação interna de contas desenvolvidos pela 2.^a Secção do TdC compreende regras relativas à intervenção do MP, designadamente, em conexão com a componente de indagação de eventuais infrações financeiras.
- 33 E, como se refere no § 72 do Acórdão de Fixação de Jurisprudência do Plenário do TdC n.º 1/2019, de 13-12-2019 (publicado no *Diário da República*, 1.^a Série, de 17-2-2020): «do princípio estatutário da unidade do MP decorre um corolário, salvo regra em contrário, a posição assumida por qualquer magistrado vincula o órgão MP relativamente à expressão decisória do específico ato processual (existem outros corolários conexos com o princípio da unidade e indivisibilidade e

que valerão como regra geral, na falta de norma em contrário, designadamente, o de que os magistrados não estão vinculados pelas posições anteriormente assumidas por outros membros do MP, mas tais posições tendencialmente vinculam o MP quanto ao concreto ato em causa)».

- 34 A audição do MP no quadro de procedimento da 2.^a Secção do TdC de auditoria ou verificação interna de contas tem suporte na norma do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, a qual estabelece que esse órgão de justiça «pode assistir às sessões da 2.^a Secção, tendo vista dos processos antes da sessão ordinária semanal, podendo emitir parecer sobre a legalidade das questões deles emergentes».
- 35 Para efeitos de emissão de parecer escrito relativamente ao anteprojecto de relatório deve ser concedido o prazo de 10 dias (atento o disposto no artigo 156.º, n.º 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC), podendo ainda o MP complementar essa pronúncia até à deliberação do coletivo competente (desde logo, por via de pronúncia na sessão da 2.^a Secção em que se vai discutir o projecto de relatório, para além da faculdade de complementar o primeiro parecer emitido e que pode compreender, por exemplo, sugestões de diligências complementares e/ou ampliação do universo de infração evidenciadas e/ou indicição de sujeitos responsáveis na medida em que aquele parecer imporá sempre e, no mínimo, uma reformulação do anteprojecto com apreciação das questões suscitadas pelo parecer do MP).
- 36 No procedimento de verificação interna de contas perante a 2.^a Secção que precedeu a propositura da presente ação jurisdicional, o MP teve conhecimento do anteprojecto de relatório que quanto às duas questões objeto de apreciação (cf. supra § 31) compreendia um texto idêntico ao do relatório que veio a ser aprovado.
- 37 No caso concreto, a deliberação da 2.^a Secção do TdC sobre a matéria das responsabilidades financeiras não se apresentou prejudicada por nenhum vício relativo a omissão de pronúncia sobre eventual questão suscitada pelo MP.
- 38 No procedimento da ação de controlo da 2.^a Secção do TdC, a magistrada do MP declarou que iria diferir para um momento posterior (*oportunamente*) a tomada de posição sobre a *factualidade suscetível de integrar infrações financeiras de natureza sancionatória e reintegratória* constante do anteprojecto de relatório, tendo invocado para o efeito o artigo 57.º da LOPTC.
- 39 O artigo 57.º, n.º 1, da LOPTC reporta-se, nomeadamente, ao envio para o MP dos relatórios das ações de controlo da 1.^a e 2.^a Secções do TdC que «evidenciem factos constitutivos de responsabilidade financeira».

- 40 Recebidos relatórios de ações de controlo da 1.^a e 2.^a Secções do TdC ou de OCI que «evidenciem factos constitutivos de responsabilidade financeira» em matéria de competências próprias exclusivas, o MP apenas pode, ao abrigo do artigo 29.º, n.º 6, da LOPTC, «realizar as diligências complementares que entender adequadas que se relacionem com os factos constantes dos relatórios que lhe sejam remetidos, a fim de serem desencadeados eventuais procedimentos jurisdicionais» quanto aos ilícitos e responsáveis considerados evidenciados no relatório aprovado que lhe foi remetido.
- 41 Se o MP antes de requerer julgamento por ilícitos e responsáveis considerados evidenciados no relatório aprovado que lhe foi remetido (no exercício da competência reconhecida no artigo 89.º, n.º 1, alínea *a*), da LOPTC) considerar que deviam ser indagados outros ilícitos ou responsáveis além dos que constam da conclusão do relatório que recebeu deve, de acordo com os princípios da legalidade e objetividade a que está vinculado, promover junto da 1.^a ou 2.^a Secção do TdC (ou do OCI) a atividade procedimental própria relativa ao juízo de *evidenciação* de responsabilidades financeiras (ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC) para subsequentemente poder exercer a ação jurisdicional.
- 42 No caso concreto, a magistrada do MP renunciou a emitir pronúncia na sede procedimental própria sobre a evidenciação de responsabilidade financeira levada a cabo na ação de controlo da 2.^a Secção do TdC, designadamente, omitindo a emissão qualquer juízo fundamentado sobre diligências que podiam ou deviam ser levadas a cabo, bem como sobre as conclusões de facto e de direito constantes do anteprojeto de relatório que veio a ser aprovado.
- 43 Como se destacou no § 71 do citado Acórdão de Fixação de Jurisprudência do TdC n.º 1/2019, o dever de o MP se regular pelos valores da objetividade e legalidade não significa ausência de ónus processuais e procedimentais.
- 44 Os princípios da objetividade e legalidade estabelecidos como bússola conformadora da atividade do MP, ao abrigo do complexo normativo constituído pelos artigos 219.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição e artigos 3.º, n.º 2, 4.º, n.º 1, alínea *a*), 16.º, alínea *a*), 19.º, n.º 2, alínea *a*), do Estatuto do MP, em conjugação com o regime procedimental estabelecido nos artigos 29.º, n.ºs 5 e 6, 57.º, n.º 1, 58.º, n.º 3, e 89.º, n.º 1, alínea *a*), da LOPTC, implicam que, em ação de controlo da 2.^a Secção do TdC, a emissão de pronúncia do MP sobre o alargamento, restrição ou desenvolvimento de indagações para evidenciar infrações ou responsáveis ou o sentido do juízo e sobre o universo objetivo e subjetivo de responsabilidades evidenciadas não pode ser diferida para momento posterior à aprovação do relatório antes deve ser assumida no momento em que o MP tem a oportunidade de a emitir no procedimento da concreta ação de controlo.

- 45** A 2.^a Secção do TdC quando recebe notícia de infração financeira está sujeita ao princípio da legalidade com duas expressões nucleares quanto ao que se pode qualificar como *procedimento de evidenciação de responsabilidades financeiras*:
- 45.1** Obrigatoriedade de desenvolver a atividade indagatória sobre a evidenciação de infração financeira noticiada (por via de conhecimento próprio ou denúncia) o que implica o dever de praticar todos os atos funcionalmente conexos com a preparação e formulação do juízo de evidenciação, i.e., *o conjunto de diligências que visam investigar a existência de uma infração, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a existência de indícios sobre responsabilidades financeiras subjetivas.*
- 45.2** Encerrar esse procedimento depois de realizadas todas as diligências pertinentes e necessárias e praticados todos os atos procedimentais obrigatórios (como os relativos ao contraditório dos eventuais responsáveis e de ouvir o MP) com a aprovação de um juízo fundamentado sobre a *evidenciação* de responsabilidades financeiras suscetíveis de serem acionadas o qual se for afirmativo deve, por regra, determinar o envio ao MP para este promover a ação jurisdicional.
- 46** A única mitigação relativamente à sujeição da 2.^a Secção do TdC ao princípio da legalidade em matéria de infrações financeiras reporta-se ao reconhecimento de um espaço de oportunidade para depois de concluir pela *evidenciação* de responsabilidade financeira a *poder relevar* em alternativa ao envio para do processo ao MP com vista ao exercício da ação de efetivação de responsabilidades [possibilidade dependente do preenchimento de requisitos taxativos previstos no artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC) a(s) responsabilidade de determinado(s) sujeito(s)].
- 47** O juízo sobre a evidenciação de infração formulado pela 2.^a Secção do TdC em sede de relatório de ação de controlo compreende necessariamente a discriminação de concretas infrações e respetivos responsáveis e a conclusão, ainda que tácita, no sentido de que não se verificam causas de justificação da ilicitude, exculpação ou de extinção do procedimento.
- 48** A decisão da 2.^a Secção do TdC sobre a evidenciação de concretas infrações financeiras e respetivos agentes constitui condição objetiva de procedibilidade da ação a propor pelo MP quanto:
- 48.1** A específicas infrações;
- 48.2** Agentes identificados como responsáveis financeiros.
- 49** A abertura de vista ao MP com transmissão do anteprojeto de relatório de procedimento que compreendeu ou integrou notícias de infrações financeiras (ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC) é a via procedimental que permite àquele órgão de justiça a pronúncia sobre todas as

questões relevantes em matéria de *evidenciação* de infrações financeiras e respetivos responsáveis antes da deliberação da 2.^a Secção do TdC sobre o projeto de relatório.

- 50 O regime procedimental estabelecido no complexo normativo constituído pelos artigos 29.º, n.ºs 5 e 6, 57.º, n.º 1, 58.º, n.º 3, e 89.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC e os princípios da legalidade e lealdade processual impõem que o MP ao emitir o parecer sobre o anteprojecto de relatório se pronuncie quanto à omissão de diligências essenciais, eventuais vícios em matéria de indicição factual, erros jurídicos e/ou omissões de pronúncia ocorridos no relato afim de essa apreciação poder ser atendida de forma fundamentada pelo coletivo que, em subsecção (artigo 78.º, n.º 2, alínea *a*), da LOPTC) ou em plenário (artigo 78.º, n.º 1, alínea *f*), da LOPTC), vai deliberar sobre o projeto de relatório, não podendo o MP diferir a pronúncia sobre a delimitação de infrações e/ou responsáveis subjetivos para momento superveniente à aprovação pelo coletivo competente do projeto de relatório.
- 51 O MP pode alterar a qualificação de infração considerada evidenciada no relatório da 2.^a Secção do TdC, mas não pode exercer a ação quanto a infração diversa das consideradas evidenciadas nem alargar o universo de agentes identificados por aquele relatório como responsáveis por cada concreta infração.
- 52 Tendo presente o excursus desenvolvido até este ponto deve o tribunal:
- 52.1 Relativamente à infração financeira sancionatória sustentada pelo MP nos factos provados constantes dos §§ 5.1 a 5.30:
- a) Declarar oficiosamente a existência de exceção dilatória inominada que obsta ao julgamento nessa parte do mérito da ação instaurada pelo MP, tendo presente o complexo normativo constituído pelos artigos 29.º, n.ºs 5 e 6, 57.º, n.º 1, 58.º, n.º 3, e 89.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC e pelos artigos 576.º, n.º 2, 577.º e 578.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
 - b) Consequentemente, absolver da instância o primeiro Demandado.
- 52.2 Relativamente à infração financeira reintegratória imputada pelo MP aos dez Demandados com suporte nos factos dos §§ 5.1 a 5.30:
- a) Declarar oficiosamente a existência de exceção dilatória inominada que, tendo presente o complexo normativo constituído pelos artigos 29.º, n.ºs 5 e 6, 57.º, n.º 1, 58.º, n.º 3, e 89.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC e pelos artigos 576.º, n.º 2, 577.º e 578.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC obsta ao julgamento do mérito da ação instaurada pelo MP

quanto às imputações e pedidos formulados contra os Demandados D2, D3, D5, D6, D7, D8, D9 e D10.

b) Absolver da instância os Demandados D2, D3, D5, D6, D7, D8, D9 e D10.

52.3 Desta forma, o julgamento do mérito da ação vai poder apenas incidir sobre os seguintes objetos processuais:

a) Eventual responsabilidade financeira reintegratória dos Demandados D1 e D4 pela infração imputada pelo MP com suporte nos factos dos §§ 5.1 a 5.30;

b) Eventual responsabilidade financeira sancionatória imputada pelo MP ao Demandado D1 com suporte nos factos dos §§ 5.1, 5.2 e 5.31 a 5.38.

II.4.4 Julgamento do mérito quanto às eventuais responsabilidades financeiras relativamente às quais não se verifica nenhuma exceção processual dilatória

II.4.4.1 A eventual responsabilidade financeira reintegratória dos Demandados D1 e D4 por pagamentos indevidos

53 A matéria factual relativa à eventual infração financeira reintegratória consta dos §§ 5.1 a 5.30.

54 O MP deduziu ação contra os Demandados D1 e D4 quanto à responsabilidade financeira reintegratória que foi considerada *evidenciada* pelo Relatório n.º 7/2022 da 2.ª Secção do TdC, tendo sido julgados provados factos sobre o processo causal em que eles intervieram em mais do que uma etapa:

54.1 Na fase decisória de aprovação do ato pela CMVR (impulsionado em informação do D1 e objeto de deliberação unânime dos D2 a D10);

54.2 Nas ordens de pagamento autorizadas pelo D1 e pela D4.

55 A responsabilidade reintegratória objeto do caso *sub judice* decorre do estabelecido 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».

56 Embora no quadro da dialética de um julgamento a discussão jurídica envolva componentes de incerteza sobre a factualidade objeto da prova, as questões jurídicas pertinentes apreciadas em sede de sentença são delimitadas e conformadas pela matéria factual julgada provada.

- 57 A fase decisória de aprovação do ato genérico de autorização dos pagamentos concretizado em decisão colegial da CMVR (cf. supra § 54.1) envolveu, além de D1 e D4, outros agentes suscetíveis de serem responsabilizados pelo resultado danoso diretamente derivado das ordens de pagamento (cf. supra § 54.2), independentemente de esses outros agentes não terem autorizado as ordens de pagamento.
- 58 Contudo, a eventual responsabilidade de D2 a D10 não será objeto do presente julgamento de mérito por falta de uma condição objetiva de procedibilidade acima analisada (cf. supra §§ 22 a 52), independentemente de a tese jurídica que o magistrado do MP sustentou nesta ação se apresentar jurídica e factualmente congruente — sem embargo, em termos de julgamento da exceção dilatória relativa à falta de condição objetiva de procedibilidade apresentou-se determinante a circunstância de a construção responsabilizante de D2 a D10 não ter sido atendida pelo coletivo que aprovou o Relatório da 2.^a Secção, não tendo a pronúncia sobre a matéria sido promovida pela magistrada do MP que interveio nesse procedimento de *evidenciação de responsabilidades*.
- 59 Passando a apreciar a questão jurídico-processual sobre o imperativo de julgar D1 e D4 enquanto os dois imputados no Relatório e na presente ação importa ter presente as seguintes coordenadas normativas:
- 59.1 O artigo 63.º da LOPTC estabelece que «se forem vários os responsáveis financeiros pelas ações nos termos dos artigos anteriores, a sua responsabilidade, tanto direta como subsidiária, é solidária».
- 59.2 Por seu turno, o artigo 512.º, n.º 1, do Código Civil estabelece que a «obrigação é solidária, quando cada um dos devedores responde pela prestação integral e esta a todos libera, ou quando cada um dos credores tem a faculdade de exigir, por si só, a prestação integral e esta libera o devedor para com todos eles» e, quanto aos meios de defesa, o n.º 1 do artigo 514.º do mesmo código prescreve que «o devedor solidário demandado pode defender-se por todos os meios que pessoalmente lhe competem ou que são comuns a todos os condevedores».
- 59.3 Relativamente à demanda que tenha por objeto obrigações solidárias, o litisconsórcio passivo é voluntário em face do disposto no artigo 517.º, n.º 1, do Código Civil e no artigo 32.º, n.º 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
- 60 Em conclusão, a demanda de apenas dois de um conjunto de dez eventuais obrigados em termos de responsabilidade financeira reintegratória não determina a ilegitimidade dos dois

demandados pois trata-se de um caso de litisconsórcio passivo voluntário, não se verificando qualquer outra exceção que obste ao julgamento de apenas dois agentes envolvidos num processo causal que culminou nos eventuais pagamentos indevidos atentas as disposições conjugadas dos artigos 63.º da LOPTC, 512.º, n.º 1, 514.º, n.º 1, e 517.º, n.º 1, do Código Civil e 32.º, n.º 2, do CPC (*ex vi* artigo 80.º da LOPTC).

61 Importa, de seguida, apreciar o carácter indevido ou não dos concretos pagamentos com encargos da jurista do MVR com a OA e a CPAS.

62 Tendo por referência a matéria de facto provada constante dos §§ 5.1 a 5.30 resultam, designadamente, os seguintes fatores relevantes para a questão *sub judice*:

62.1 O MVR tinha há muitos anos contrato de avença com um advogado para este assumir a respetiva representação judiciária.

62.2 A jurista e advogada que ingressara nos quadros do MVR em 2009 suportava antes da decisão da CMVR de 2014 os seus encargos próprios com a OA e a CPAS sem beneficiar de qualquer auxílio da autarquia.

62.3 Nos anos de 2014 a 2016 a jurista do MVR em causa não estava adstrita ao exercício de funções em exclusividade no MVR.

62.4 O domicílio profissional da jurista em causa como advogada não era na CMVR mas partilhado com o advogado avençado pela autarquia.

62.5 Em todos os processos judiciais em tribunais judiciais em que a jurista interveio em representação do MVR essa atividade não decorreu do exercício do cargo em que estava investida, nem de específico despacho de órgão autárquico, mas de substabelecimento decidido e formulado pelo advogado avençado.

62.6 O cargo exercido pela jurista no MVR não dependia do título profissional de advogada nem exigia inscrição na OA.

62.7 A manutenção da inscrição na OA e na CPAS após ingresso nos quadros da autarquia foi uma opção da jurista em causa independente de qualquer suposta exigência derivada das suas funções na autarquia.

63 A representação judiciária de autarquias locais em ações nos Tribunais Administrativos e Fiscais (TAF) não é reservada a advogados inscritos na OA, atento o disposto no artigo 11.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA).

- 64 Sobre outras atividades levadas a cabo pela jurista e retribuídas por entidades diferentes da autarquia (cf. § 5.25) deve atender-se, designadamente, a que:
- 64.1 O artigo 63.º do Estatuto da OA (EOA) aprovado pela Lei n.º 15/2005, de 26 de Janeiro, com a epígrafe *Consulta jurídica* estabelecia que «constitui ato próprio de advogado o exercício de consulta jurídica nos termos definidos na Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto», preceito mantido sem qualquer alteração no artigo 68.º do EOA aprovado pela Lei n.º 145/2015, de 9 de Setembro;
- 64.2 Normas sobre consulta jurídica que se articulam com o que se estabelece sobre *exercício da advocacia em território nacional* no sentido de que, em princípio, «só os licenciados em Direito com inscrição em vigor na Ordem dos Advogados podem, em todo o território nacional, praticar atos próprios da advocacia, nos termos definidos na Lei n.º 49/2004, de 24 de Agosto» (artigos 61.º do EOA de 2005 e 66.º do EOA de 2015);
- 64.3 Pelo que, as atividades de consulta jurídica exercidas por conta própria por jurista que é também trabalhador em funções sendo prestações de serviços remuneradas por um advogado ou uma sociedade de advogados constituem ato próprio da advocacia.
- 65 O artigo 159.º, n.º 1, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP) determina que «são suplementos remuneratórios os acréscimos remuneratórios devidos pelo exercício de funções em postos de trabalho que apresentam condições mais exigentes relativamente a outros postos de trabalho caracterizados por idêntico cargo ou por idênticas carreira e categoria».
- 66 Estabelecendo-se no n.º 2 do artigo 159.º da LGTFP que «os suplementos remuneratórios estão referenciados ao exercício de funções nos postos de trabalho referidos na primeira parte do número anterior, sendo apenas devidos a quem os ocupe».
- 67 E, por seu turno, o n.º 6 do artigo 159.º da LGTFP estatui que «os suplementos remuneratórios são criados por lei, podendo ser regulamentados por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho».
- 68 Por outro lado, no Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro, que «explicita as obrigações ou condições específicas que podem fundamentar a atribuição de suplementos remuneratórios aos trabalhadores abrangidos pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, bem como a forma da sua integração na Tabela Única de Suplementos», o artigo 2.º, com a epígrafe *Fundamentos de atribuição de suplementos remuneratórios*, compreende duas enumerações taxativas de fundamentos para suplemento remuneratório com carácter permanente (n.º 2) e com carácter

- transitório (n.º 3), não constando de nenhum desses elencos encargos com o exercício de função dependente de título profissional atribuído por uma ordem ou entidade competente.
- 69 Por outro lado, decorre de forma linear das normas dos artigos 91.º e 180.º do EOA que o pagamento pontual das quotas junto da OA constitui dever próprio do advogado com inscrição ativa na OA.
- 70 Por seu turno, a obrigação de contribuir para a CPAS constitui um dever próprio de todos os advogados inscritos na OA (atentos os artigos 29.º e 31.º do Regulamento da CPAS) independentemente de o advogado já estar abrangido por outro sistema de previdência.
- 71 Em síntese, no plano jurídico ressaltam algumas constatações determinantes para a questão jurídica *sub judice*:
- 71.1 A inscrição na OA como advogada não constituía decorrência do cargo exercido pela jurista B no MVR e não integrava os seus deveres funcionais enquanto técnica do MVR.
- 71.2 Ainda que a manutenção da inscrição na OA fosse resultado de comandos hierárquicos (que não foram alegados nem provados), não existia suporte legal que permitisse à autarquia atribuir um suplemento remuneratório à funcionária relativo aos seus encargos com o pagamento de quotas à OA;
- 71.3 A situação relativa à CPAS apresenta-se, aliás, ainda mais grosseiramente ilegal, pois trata-se de uma instituição de previdência reconhecida pela Lei n.º 2115, de 18 de junho de 1962, quando MVR já suportava os encargos legalmente devidos com a instituição de previdência em que a sua funcionária estava inscrita enquanto técnica da autarquia.
- 72 De tudo resulta que não existia norma legal, como é exigido pelo princípios da legalidade e ponto 2.3.4.2 alínea d) (*a contrario*) do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que legitimasse:
- 72.1 A decisão da CMVR de suportar os encargos da sua técnica, enquanto advogada, com a OA e a CPAS;
- 72.2 Os atos de pagamento autorizados pelos D1 e D4.
- 73 Desta forma, está preenchido o dano derivado de pagamentos ilegais que não tiveram associada qualquer contraprestação (o exercício laboral da jurista ao serviço do MVR era remunerado de acordo com a lei sem que se justificasse o pagamento de encargos pessoais da mesma com a OA e/ou a CPAS) e o mesmo é objetivamente imputável, nomeadamente, à ação dos Demandados D1 e D4.

- 74 A responsabilidade reintegratória imputada pelo MP aos Demandados D1 e D4 ao abrigo dos artigos 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, 61.º, n.ºs 1, 3 e 5, 62.º, n.º 2, 63.º, 64.º, n.ºs 1 e 2 da LOPTC estava dependente do preenchimento desse complexo normativo.
- 75 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 ocorrido com dolo ou negligência (artigo 61.º, n.º 5, da LOPTC), tendo, no caso *sub judice*, a conduta dos Demandados sido enquadrada pelo MP como negligente.
- 76 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.
- 77 No caso presente, a questão centra-se na negligência inconsciente, integrando o núcleo do problema objeto do julgamento saber se foi violado um concreto dever objetivo de cuidado, relativo à obrigação funcional de assegurar a legalidade de pagamentos decididos pela CMVR e dos atos de pagamento autorizados pelos Demandados [sendo certo que a legalidade dos pagamentos dependia da legalidade do ato do executivo da CMVR que tinha de forma ilícita tinha aprovado que o MVR fizesse pagamentos a uma jurista do município por referência a encargos suportados pela mesma em matéria da sua exclusiva responsabilidade (em que os Demandados D1 e D4 também participaram, D1 no seu impulso determinante e D4 na aprovação colegial)].
- 78 Os Demandados D1 e D4 foram agentes de ações em duas etapas que isoladamente seriam, por si só, determinantes da respetiva responsabilidade financeira reintegratória, atento, nomeadamente, o disposto no n.º 2 do artigo 62.º da LOPTC («o agente ou agentes da ação»):
- 78.1 Deliberação da CMVR sobre os pagamentos;
- 78.2 Autorizações de pagamento.
- 79 Resultando da factualidade provada que os Demandados D1 e D4 ao praticarem quaisquer dos atos acabados de referir violaram os deveres objetivos de cuidado que sobre eles recaíam de boa gestão e utilização de dinheiros e outros valores públicos colocados à sua disposição, em face dos factos dos §§ 5.24 a 5.30, e a respetiva motivação, nomeadamente nos §§ 8.2 e 8.6.
- 80 Os Demandados enquanto dirigente do MVR (D1) e vereadora vice-presidente da CMVR (D4) estavam obrigados a agir com o cuidado necessário e a diligência exigível à sua qualidade, designadamente, no que concerne à verificação da legalidade dos atos que praticavam.

- 81 A atividade em causa integrava um dos aspetos nucleares das responsabilidades próprias dos Demandados enquanto, respetivamente, dirigente de departamento de autarquia local e membro de executivo autárquico.
- 82 A assunção dos cargos de dirigente autárquico (no caso diretor de Departamento Administrativo e Financeiro) e de membro de câmara municipal (no caso vereadora e vice-presidente) transporta corolários como um nível de empenho, estudo e conhecimento das regras acima do homem médio que não foi incumbido dessas funções, inclusive à defesa ativa dos princípios nucleares consagrados no regime legal em matéria financeira.
- 83 Pelo que, era exigível aos Demandados D1 e D4 a tomada de precauções suficientes para assegurar que todos os pagamentos por si autorizados cumpriam as exigências legais.
- 84 Verificação da legalidade que tinha de ser suportada na avaliação própria dos agentes que assumiam a competência por cada um dos atos atributivos e, sendo necessário, tinham o dever de recorrer à consulta de técnicos ou organismos habilitados a apreciar a legalidade dos pagamentos que decidiram realizar em benefício de uma técnica (e relativos a obrigações próprios dessa advogada independentes do seu cargo de técnica da autarquia, sendo a inscrição em Ordem profissional fruto de opção voluntária dessa jurista).
- 85 Os erros de avaliação da legalidade dos pagamentos decididos e autorizados pelos Demandados D1 e D4 não ocorreram por força de fatores externos que afetassem de forma excecional o cumprimento do dever de verificação exigível aos Demandados enquanto responsáveis pela boa gestão de dinheiros públicos, não tendo sido verificada nenhuma circunstância com potencial de justificação de um eventual erro de cognição dos Demandados.
- 86 Em face do exposto e tendo por referência o disposto nos artigos 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, 61.º, n.ºs 1, 3 e 5, 62.º, n.º 2, 63.º, 64.º, n.ºs 1 e 2 da LOPTC e toda a factualidade provada impõe-se concluir que a atuação dos Demandados D1 e D4 na prática de atos ilegais determinantes dos pagamentos indevidos foi culposa.
- 87 O pedido do MP de condenação dos Demandados, atentas as responsabilidades subjetivas imputadas em face do disposto, nomeadamente nos artigos 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, 61.º, n.ºs 1, 3 e 5, 62.º, n.º 2, 63.º e 64.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC, divide-se por dois universos temporais tendo por referência os momentos de pagamento.
- 88 Em termos de imputação objetiva e subjetiva dos danos invocados pelo MP existiu nexa causal entre os atos em que intervieram os Demandados D1 e D4 e os pagamentos indevidos e o seu processamento com o conseqüente prejuízo para a entidade pública.

- 89 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».
- 90 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).
- 91 A conduta dos Demandados provada e apreciada nos §§ precedentes não preenche o conceito de «culpa diminuta» desenvolvido na jurisprudência do TdC (cf. Acórdãos n.ºs 13/2019-19.SET-3ªS/PL, 18/2019-12-DEZ-3ªS/PL e 43/2020-27.OUT-3ªS/PL) existindo défices de cumprimentos dos seus deveres em mais do que um momento num contexto em que tiveram oportunidade de ser esclarecidos antes da primeira decisão ilegal, bem como de a reverter ou obstar à sua execução (por força da sua ilegalidade) não procedendo à autorização de pagamentos indevidos.
- 92 Os Demandados D1 e D4 não retiraram qualquer benefício pessoal direto dos pagamentos indevidos, sendo certo que esse facto não integra a infração (o mesmo a ter ocorrido poderia implicar outro tipo de responsabilidade cumulativa com a que é objeto do presente julgamento).
- 93 Em conclusão, estão reunidos os requisitos para a procedência integral da ação do MP e do respetivo pedido formulado na parte relativa à responsabilidade financeira reintegratória dos Demandados D1 e D4 (ao abrigo dos artigos 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, 61.º, n.ºs 1, 3 e 5, 62.º, n.º 2, 63.º e 64.º, n.ºs 1 e 2 da LOPTC) decidindo a condenação desses dois Demandados:
- 93.1 «Em responsabilidade solidária financeira reintegratória no montante de 5.052,80 €»;
- 93.2 «Em juros de mora à taxa legal, sobre a quantia de 2.475,40 €, desde 31.12.2015 (vide ponto 12.1 do artigo 12.º) e sobre a quantia de 2.577,40 €, desde 31.12.2016 (vide ponto 12.2 do artigo 12.º) - cf. n.º 6, 2.ª parte, do artigo 59.º da LOPTC».

II.4.4.2 A eventual responsabilidade financeira sancionatória do 1.º Demandado por violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos e normas sobre contratação pública

- 94 Tendo por referência a alegação do MP sobre o universo factual constante dos §§ 5.31 a 5.38, o Demandante pede a condenação do 1.º Demandado como autor de uma infração financeira

sancionatória prevista pelo artigo 65.º, n.º 1, alíneas *b*) e *l*), da LOPTC, em sintonia, aliás, com o Relatório final do procedimento na base do exercício da ação financeira.

- 95 Na sua defesa o Demandado preconizou que não se verificou o ilícito invocando, nomeadamente, uma declaração de voto aposta na deliberação que aprovou o Relatório n.º 7/2022 da 2.ª secção do TdC — a «declaração de voto da Sábia Juíza Conselheira Helena Abreu Lopes na qual se defende que: *“De facto, a consideração do valor de apenas um ano só tem relevância porquanto se traduziu na violação da regra que impõe que a autorização global da despesa inclua uma autorização específica para a assunção do compromisso plurianual o que, no caso, implicava a previsão no PPI ou uma deliberação da assembleia municipal”*».
- 96 O Demandado cita corretamente o último período da aludida declaração que é precedido de dois outros com o seguinte teor: «Voto o Relatório. Considero, no entanto, que relativamente ao contrato para a prestação de serviços na área de seguros para o município de Vila Real, celebrado com a “A”, pelo valor de € 350.007,00, a infração financeira deveria ter sido identificada por referência à violação do disposto no art. 6.º da Lei n.º 8/2012, de 21/02, conjugado com o art. 22.º do DL n.º 197/99, de 8/06. [...]».
- 97 A mencionada declaração não refere as normas onde constam as previsões das infrações em causa (alíneas *b*) e *l*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC), mas implicitamente parece defender que apenas teria sido preenchida a primeira (alínea *b*)) e não a segunda (alínea *l*)), pelo que importará começar por apreciar o eventual preenchimento daquela infração relativa à «violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos».
- 98 Plano em que se impõe concluir que não ocorreu violação de quaisquer normas sobre elaboração e execução dos orçamentos ou relativas à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, nomeadamente das mencionadas na declaração de voto citada (artigo 6.º da Lei n.º 8/2012 conjugado com o art. 22.º do DL n.º 197/99), tendo presente a factualidade constante dos §§ 5.31 a 5.38, nem se verificou desrespeito da alínea *d*) do ponto 2.3.4.2 do POCAL que impõe que na «execução do orçamento das autarquias locais» as despesas só possam «ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais,

¹ «De facto, a consideração do valor de apenas um ano só tem relevância porquanto se traduziu na violação da regra que impõe que a autorização global da despesa inclua uma autorização específica para a assunção de compromissos plurianuais, o que, no caso, implicava a previsão no PPI, ou uma deliberação da Assembleia municipal».

estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso».

99 Concluindo, relativamente ao ilícito previsto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC («violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos»), os factos provados, em particular os constantes dos §§ 5.34 a 5.38, não suportam o preenchimento dos elementos objetivos da infração imputada na medida em que a matéria de facto provada não compreende factos que consubstanciem a violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos.

100 Em contraponto, o 1.º Demandado já preencheu com a sua conduta a norma infracional constante da alínea *l*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (ao contrário do que implicitamente se considerou na declaração de voto invocada na contestação e alegações de defesa) na parte em que se reporta à *violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública*.

101 A primeira parte da alínea *l*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC estabelece que a «violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública» constitui infração financeira sancionatória.

102 Sendo relevante o enquadramento dogmático dos elementos necessários para efeitos de imputação objetiva, em particular para avaliar se para esse efeito se exige:

102.1 Apenas um desvalor de ação enquanto ilícito de perigo abstrato que seria automaticamente preenchido com a mera ocorrência de uma qualquer ilegalidade em procedimento de formação de contrato público;

102.2 Um desvalor de resultado enquanto um ilícito de dano cuja consumação depende da relação causal entre uma ilegalidade e um efetivo prejuízo financeiro;

102.3 A comprovação de um perigo concreto de impacto financeiro causado pela específica e casuística ilegalidade por ação ou omissão; ou,

102.4 A violação (por ação ou omissão) da concreta norma sobre contratação pública presente aptidão (perigo abstrato-concreto) de efeito financeiro.

103 As infrações financeiras sancionatórias relativas à contratação pública devem ser compreendidas numa interpretação sistemático-teleológica da jurisdição própria do TdC de controlo de legalidade financeira em que se apresenta central o regime sobre as ilegalidades suscetíveis de determinarem recusa de visto em sede de fiscalização prévia pelo TdC.

104 Sendo o processo de fiscalização prévia teleologicamente vinculado à decisão final sobre concessão ou recusa de visto, a identificação de ilegalidades nesse quadro tem de ser complementada pelo respetivo enquadramento em face das tipologias estabelecidas no artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC onde se estabelece que:

104.1 A nulidade do contrato (designadamente pela articulação de regras sobre contratos públicos e procedimento administrativo) e a violação direta de normas financeiras (que a consumir-se pode determinar infrações previstas em outras alíneas do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC) são fundamentos automáticos e absolutos de recusa de visto, atento o disposto nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 3 e no n.º 4 (este *a contrario sensu*) do artigo 44.º da LOPTC;

104.2 As *meras* ilegalidades decorrentes de violação de normas sobre contratação pública que não sejam sancionadas com nulidade para poderem constituir fundamento de recusa de visto dependem do preenchimento de uma exigência adicional, *alteração potencial do resultado financeiro*, que tendo por referência as categorias conceptuais dos direitos sancionatórios não compreende o dano como elemento do tipo, nem, em contraponto se preenche automaticamente com a violação da norma legal enquanto ilícito de perigo abstrato.

105 As violações de normas e princípios legais sobre a contratação pública para serem qualificadas como ilegalidades previstas na alínea *c)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC exigem a verificação de um juízo no sentido de que *podem alterar o resultado financeiro* do procedimento — sobre os cânones de ponderação nesta matéria, *v.g.* Acórdãos n.º 13/2018-10.JUL-1.ªS/PL e n.º 17/2021-29.JUN-1.ªS/SS.

106 Juízo sobre *alteração potencial do resultado financeiro* que tem de ser precedido de um enquadramento conceptual relativo à conexão entre o(s) desvalor(es) consubstanciado(s) na violação de normas e princípios legais sobre contratação com o resultado financeiro envolvido no procedimento, o qual não tem de ser de um concreto dano, relativo a umnexo causal entre o específico vício e um resultado, mas exige uma compreensão do vício na etapa procedimental em que ocorre e da importância desta na celebração do contrato.

107 Isto é, para valorar a aptidão da ilegalidade relativa à contratação pública se repercutir no resultado financeiro deve ser ponderado o relevo da mesma na fase procedimental em que ocorre e da específica etapa nas decisões de adjudicação e de celebração do contrato, não sendo exigível a demonstração de umnexo causal entre o vício e um imediato impacto financeiro.

- 108 Matriz compreensiva que conforma a jurisprudência maioritária do TdC quanto à conexão entre a prática de um ato administrativo e custos financeiros, sendo relevado, para efeitos de interpretação e aplicação da alínea c) do artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC, a norma ou complexo normativo violado e a sua dimensão axiológica fundamental, em particular quanto a medidas com resultado financeiro (em que a própria decisão com impacto financeiro podia, em abstrato, não ser praticada²) e nos casos em que a etapa, apesar de não ser relevante para a existência do momento final que concretiza o impacto financeiro (o qual verificar-se-ia, independentemente dos contornos daquela), se afigura suscetível de poder ser considerada mediatamente relacionada com o concreto resultado financeiro, por exemplo, o valor da adjudicação — daí se falar de uma *aptidão* ou de um perigo *abstrato-concreto* de impacto financeiro.
- 109 Em síntese, para o aplicador em sede de fiscalização prévia do TdC a questão que se coloca é a seguinte: se não ocorresse o vício a decisão final podia ser diferente na respetiva componente económico-financeira (dimensão que não se refere apenas à aprovação do contrato, mas à celebração do contrato por aquele valor)?
- 110 Segundo jurisprudência pacífica do TdC, verifica-se o impacto financeiro potencial previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC quando, por exemplo, no âmbito de procedimento regulado pelo CCP se violam regras fundamentais sobre o imperativo de um procedimento concorrencial.
- 111 Este é o quadro compreensivo que se impõe na valoração global dos ilícitos imputados e que permite a conformação dos elementos objetivos da infração prevista na primeira parte da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC em face dos limites constitucionais impostos pelo princípio da proporcionalidade.
- 112 Isto é, a violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública apenas preenche os elementos objetivos da infração prevista na primeira parte da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC quando:
- 112.1 É sancionável como nulidade (um desvalor de resultado valorado pelo ordenamento jurídico como especialmente grave e integrador de um perigo integrador do ilícito de infração financeira sancionatória objeto da presente análise); ou
- 112.2 Apresenta uma *aptidão* ou um perigo *abstrato-concreto* de impacto financeiro (o risco que constitui o desvalor de resultado tutelado pelo tipo e que tem de ser comprovado para efeitos do respetivo preenchimento).

² Cf. Acórdãos n.º 17/2015-1.DEZ-1.ªS/SS, n.º 14/2015-5.NOV-1.ªS/SS, n.º 11/2018-21.FEV-1ªS/SS.

- 113 A interpretação minimalista segundo a qual o ilícito previsto primeira parte da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC seria preenchido com a mera prática de uma ilegalidade no procedimento de formação de contrato ao abranger ilegalidades que caso fossem conhecidas pelo TdC em sede de fiscalização prévia não poderiam ser fundamento de recusa de visto compreenderia uma incongruência sistemático-teleológica e seria uma via incompatível com o princípio da proporcionalidade em matéria de direito sancionatório.
- 114 A exigência de *aptidão* ou de um perigo *abstrato-concreto* de impacto financeiro (nos casos que não são sancionados em termos procedimentais como nulidade) também se afigura uma interpretação hermenêuticamente sustentada no plano histórico-teleológico e em sintonia com a *ratio* da introdução da infração prevista na primeira parte da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC pelo artigo 1.º da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.
- 115 O contexto económico-financeiro português que esteve na base do impulso legislativo e aprovação da Lei n.º 61/2011 era marcado pela solicitação, por parte do XVIII Governo Constitucional na XI Legislatura, da concessão de assistência financeira da União Europeia a Portugal de acordo com programa de auxílio financeiro estabelecido em «Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades de Política Económica», acordado, em maio de 2011, entre a República Portuguesa e o Banco Central Europeu, a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional, o qual, embora estabelecido durante a XI Legislatura, veio a ser sobretudo executado no âmbito da XII Legislatura, iniciada em 20 de junho de 2011, e concluído ainda durante essa legislatura, em 30 de junho de 2014.
- 116 Como se destacou no preâmbulo da Proposta de Lei n.º 17/XII, a Lei n.º 61/2011 teve na sua origem a circunstância de o Estado Português no aludido Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) ter assumido compromissos no sentido de que iria:
- 116.1 «Assegurar auditorias *ex-ante* relativamente à contratação pública por entidades nacionais competentes, enquanto meio para evitar e combater a prática de adjudicações ilegais e de aumentar a transparência»; e
- 116.2 «Adotar medidas no sentido de efetivar a responsabilidade financeira pelo incumprimento de normas de contratação pública».
- 117 Em síntese, o programa legislativo repercutido num conjunto de medidas sobre fiscalização prévia do TdC em articulação com a nova infração financeira sancionatória de *violação de normas relativas à contratação pública* tem na base um diagnóstico sobre a necessidade de prevenir e reprimir patologias suscetíveis de produzir impacto financeiro.

- 118 Tendo por referência a factualidade referida nos §§ 5.31 a 5.38, o MP alegou que o preço base do procedimento deveria ter sido fixado em 354.300,00 € (118.100,00 €/ano X 3) por força dos artigos 47.º e 97.º, do Código de Contratos Públicos (CCP), acrescentando que o mesmo era determinante «tanto para o efeito da autorização e realização da despesa como para a escolha do procedimento pré contratual adequado», e não em 118.100,00 € (como sucedeu), uma vez que o contrato previa a possibilidade de o prazo de execução ser renovado até 3 anos.
- 119 Impondo-se sublinhar que tanto ao nível da «autorização e realização da despesa» como na «escolha do procedimento pré contratual» os serviços do MVR cumpriram o regime legal adequado, tendo, nomeadamente, sido adotado o concurso público, ainda assim foi desrespeitado o disposto no artigo 47.º do CCP e o responsável por essa circunstância foi o 1.º Demandado.
- 120 Por outro lado, a incorreta indicação do preço base apresenta um perigo abstrato concreto de efeito financeiro na medida em que pode induzir em erro potenciais interessados e, por essa via, se apresenta suscetível de prejudicar a apresentação das melhores propostas.
- 121 Devemos, assim, considerar que foi preenchida a infração financeira sancionatória prevista na primeira parte da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
- 122 Sem embargo, a responsabilidade por infração financeira sancionatória não apresenta no regime legal dimensão exclusivamente objetiva pois a condenação como agente de um ilícito financeiro depende de a conduta ter ocorrido com dolo ou negligência, tendo, no caso *sub judice*, a conduta do 1.º Demandado sido enquadrada na imputação do MP como negligente.
- 123 As normas do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC e do artigo 15.º do CP preveem duas formas de negligência, a consciente, em que o agente prevê a realização da infração confiando que este se não realizará, e a inconsciente, em que o agente não prevê a realização do ilícito tendo possibilidade de o fazer.
- 124 No caso presente, a questão cinge-se à eventualidade de negligência inconsciente, pois não foi alegado nem provado que o 1.º Demandado teria previsto a violação das regras legais, sendo o núcleo do problema objeto do presente julgamento a questão saber se foi violado um concreto dever objetivo de cuidado, relativo à obrigação funcional de assegurar o respeito do Código dos Contratos Públicos.
- 125 Nesse plano importa ter presente que, como foi referido a respeito da responsabilidade financeira reintegratória, o cargo do 1.º Demandado compreende uma responsabilidade de

cuidado e defesa do interesse público e da legalidade voluntariamente assumida em nome e representação da concreta autarquia local.

126 As regras sobre contratação pública são um instrumento fundamental de legalidade, transparência e concorrência.

127 Pelo que, era exigível em termos gerais ao 1.º Demandado a tomada de precauções suficientes quanto ao respeito de princípios e regras legais da contratação pública.

128 O procedimento censurado reporta-se, apenas, a défice de atenção no cumprimento de uma norma específica, sem que, com esse ato tenham sido violadas diretamente quaisquer regras financeiras ou se tenha causado um concreto impacto financeiro, tendo, ainda, sido respeitadas todas as regras sobre competência de órgãos autárquicos e tipologia de procedimento pré-contratual.

129 Acresce que tendo havido a avaliação de outros procedimentos de contratação pública no quadro da auditoria realizada (na modalidade de verificação interna da conta), aparentemente, não foram detetados outros vícios relevantes e a presente infração constituiu um lapso de pequeno relevo que muito provavelmente não se concretizou num perigo concreto (atendendo à particularidade do mercado de seguros).

130 O 1.º Demandado neste segmento agiu dentro de um patamar muito baixo de culpa, devendo-se concluir que a sua culpa, de acordo com a jurisprudência do TdC (cf. Acórdãos n.ºs 13/2019-19.SET-3.ªS, 18/2019-12-DEZ-3.ªS e 43/2020-27.OUT-3.ªS/PL e Sentença n.º 3/2022-10-MAR-3.ªS) não passou do limiar de uma «quase ausência de culpa», e consequentemente deve ser integrada na categoria «culpa diminuta» prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, ou seja determinante da dispensa de multa, pois no caso não há lugar a qualquer reposição (atenta a ausência de impacto financeiro).

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) **Relativamente à infração financeira sancionatória imputada pelo Ministério Público ao 1.º Demandado com fundamento na ilegalidade de autorização de pagamentos de quotas da Ordem dos Advogados e contribuições para a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores devidas por uma técnica superior do Município de Vila Real na sua qualidade de advogada:**

- a. Declarar oficiosamente a existência de exceção dilatória inominada que obsta ao julgamento nessa parte do mérito da ação instaurada pelo Ministério Público por força do complexo normativo constituído pelos artigos 29.º, n.ºs 5 e 6, 57.º, n.º 1, 58.º, n.º 3, e 89.º, n.ºs 1 e 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) e pelos artigos 576.º, n.º 2, 577.º e 578.º do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
 - b. Absolver da instância o primeiro Demandado.
- 2) Relativamente à infração financeira reintegratória imputada pelo Ministério Público aos dez Demandados:
- a. Declarar oficiosamente a existência de exceção dilatória inominada que obsta ao julgamento do mérito da ação instaurada pelo Ministério Público quanto às imputações e pedidos formulados contra os Demandados (2.º Demandado), (3.º Demandado), (5.º Demandado), (6.º Demandado), (7.º Demandado), (8.º Demandado), (9.º Demandado) e (10.º Demandado) por força do complexo normativo constituído pelos artigos 29.º, n.ºs 5 e 6, 57.º, n.º 1, 58.º, n.º 3, e 89.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC e pelos artigos 576.º, n.º 2, 577.º e 578.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
 - b. Absolver da instância os Demandados (2.º Demandado), (3.º Demandado), (5.º Demandado), (6.º Demandado), (7.º Demandado), (8.º Demandado), (9.º Demandado) e (10.º Demandado).
 - c. Julgar procedente por provada a ação do Ministério Público contra os Demandados (1.º Demandado) e (4.ª Demandada), condenando-os solidariamente ao abrigo dos artigos 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, 61.º, n.ºs 1, 3 e 5, 62.º, n.º 2, 63.º, 64.º, n.ºs 1 e 2, e 94.º, n.º 6, da LOPTC:
 - i. Em responsabilidade solidária reintegratória ao pagamento do montante de 5.052,80 €;
 - ii. Ao pagamento de juros legais de mora à taxa de legal quanto ao montante de 2.475,40 €, desde 31.12.2015 e quanto ao montante de 2.577,40 €, desde 31.12.2016.
- 3) Relativamente à infração à infração financeira sancionatória imputada pelo Ministério Público ao primeiro Demandado com fundamento na ilegalidade da fixação de preço base em procedimento de contratação pública: julgar parcialmente procedente a ação do Ministério Público, condenando o esse Demandado como autor de uma infração financeira

sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea I), 2 e 5, da LOPTC e dispensando-o do pagamento de multa com fundamento no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

4) Relativamente a emolumentos:

- a. Condenar os Demandados (1.º Demandado) e (4.ª Demandada), por força do decidido no ponto 2.c do dispositivo, nos emolumentos devidos ao abrigo dos artigos 1.º, 2.º e 14.º, n.ºs 1 e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC) tendo por referência a responsabilidade financeira reintegratória solidária em que foram condenados;
- b. Declarar que não há lugar a emolumentos quanto ao julgamento dos outros pontos do dispositivo atento o disposto nos artigos 14.º, n.ºs 1 e 2 (*a contrario sensu*), e 20.º do RJETC.

*

- Registe e notifique.

- Após abra conclusão. DN.

Lisboa, 3 de março de 2023

O Juiz Conselheiro,

(Paulo Dá Mesquita)