

SUMÁRIO

1. Em processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras, as provas suscetíveis de valoração pelo tribunal são apenas as que foram admitidas no concreto processo até ao encerramento da audiência de julgamento.
2. A ação jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras não se pode reportar a *infração diversa* da(s) considerada(s) evidenciada(s) no relatório de auditoria, nem alargar o universo de agentes aí identificados, mas o demandante pode alterar a qualificação de infração preconizada naquele relatório.
3. O objeto do processo é recortado pelas causas de pedir e pedidos do concreto requerimento inicial devendo em face desse recorte ser alegados pelo demandante todos os factos essenciais, independentemente de estarem especificados na narrativa desenvolvida no relatório de auditoria para justificar o respetivo juízo de *evidenciação*.
4. A insuficiência na densificação ou concretização de factos juridicamente essenciais para as imputações objetiva e subjetiva da infração financeira implica a improcedência da ação quanto à infração em causa.
5. A infração prevista na alínea *d)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC relativa à *violação de normas legais relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património* não pode ser qualificada como *omissão pura*, pelo que a responsabilização por essa infração financeira com fundamento na ausência absoluta de sistema de controlo interno de aquisição de bens e serviços exige a alegação e prova de uma conduta por omissão (*impura*) do agente violadora do seu concreto dever de obstar àquele resultado ilícito (atento o disposto no artigo 10.º, n.º 1, do Código Penal *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC).
6. Nos processos jurisdicionais de efetivação de responsabilidades financeiras, a existência processual de *factos* está dependente da pré-compreensão linguística de eventos e da sua enunciação através de formas linguísticas abstratamente admissíveis à luz da epistemologia-jurídica e das regras e princípios dos direitos processual e probatório.

7. O requerimento inicial não compreende nenhum enunciado que permitisse a imputação subjetiva a qualquer um dos Demandados de condutas indevidas por intervenções em pagamentos «decorrentes das obrigações assumidas pela Câmara Municipal como avalista do contrato e da livrança em branco», ainda que essa alegada conexão objetiva tivesse correspondência com alguma realidade empírica
8. A figura da infração continuada enquanto categoria geral e abstrata que tem na base opções em sede de teoria geral de infrações sancionatórias não é aplicável às infrações financeiras reintegratórias.
9. As suspensões do prazo de prescrição de infrações financeiras reintegratórias reguladas sem dependência de eventos específicos suscetíveis de prova devem ser oficiosamente conhecidas pelo tribunal na medida em que se reportam à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito.
10. O julgamento de responsabilidades reintegratórias tem de se cingir ao objeto do processo concretamente fixado pelo MP para a ação, pelo que, o poder cognitivo do Tribunal não pode incidir sobre causas de pedir ou pedidos hipotéticos distintos dos que constam do requerimento inicial e no caso *sub judice* os pedidos formulados teriam sempre de ser julgados improcedentes por insuficiente alegação dos factos essenciais às imputações objetivas e subjetivas de pagamentos indevidos.

Secção – 3.^a Secção
Data 04/12/2023
Processo JRF: 19/2022

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

ALTERADO APÓS ACÓRDÃO N.º 15/2024

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 AA (1.^o Demandado ou D1); BB, (2.^o Demandado ou D2); CC (3.^a Demandada ou D3); DD (4.^a Demandada ou D4); EE (5.^o Demandado ou D 5); FF (6.^o Demandado ou D6); GG (7.^o Demandado ou D7); HH (8.^o Demandado ou D8); II (9.^o Demandado ou D9); JJ (10.^o Demandado ou D10).
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de processo de auditoria de responsabilidade financeira desenvolvido pela 2.^a Secção do TdC.
- 3 No requerimento inicial (RI), o MP pediu a condenação:
 - 3.1 Dos Demandados D1, D2, D3, D4, D5 e D6 «cada um pela prática de 2 (duas) infrações financeiras sancionatórias, na forma continuada, a título negligente, uma delas p.p. no art.º 65.º, n.º 1, alínea b) e 1 (uma) na alínea d) da Lei n.º 98/97, cada uma na multa de 25 UC (a que corresponde o montante global de € 7.650,00 - 25 UCx3x102,00/UC)»;
 - 3.2 Do Demandado D7 «pela prática de uma infração financeira sancionatória, a título negligente, p.p. no art.º 65.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, cada uma na multa de 25 UC (a que corresponde o montante global de € 7.650,00 - 25 UCx102,00/UC)»;
 - 3.3 Quanto a «infrações de natureza reintegratória, continuada, na forma negligente (art.º 59.º, n.º 1, da LOPTC) na forma solidária que a seguir se discrimina (art.º 63.º LOPTC) e a reintegrar o património da CM de Murça nos seguintes montantes, acrescidos dos juros moratórios legais que forem devidos (art.º 59.º, n.º 6, LOPTC)»:
 - «2009: o montante de € 5.000,00» imputando a responsabilidade «por tal pagamento» ao Demandado D1;
 - «2009: o montante de € 6.900,00» imputando a responsabilidade «por tal pagamento» ao Demandado D8;

«2010: o montante de € 5.600,00» imputando a responsabilidade «por tal pagamento» ao Demandado D8;
«2010: o montante de € 7.500,00» imputando a responsabilidade «por tal pagamento» ao Demandado D1;
«2011: o montante de € 22.500,00» imputando a responsabilidade «por tal pagamento» ao Demandado D8;
«2012: o montante de € 11.895,60» imputando a responsabilidade solidária «por tal pagamento» aos Demandados D1, D6, D8, D9 e D10;
«2013: o montante de € 6.634,97» imputando a responsabilidade solidária «por tal pagamento» aos Demandados D1, D6, D8 e D10;
«2014: o montante de € 2.000,00» imputando a responsabilidade «por tal pagamento» ao Demandado D1;
«2015: o montante de € 29.800,00» imputando a responsabilidade solidária «por tal pagamento» aos Demandados D1, D2, D3, D4, D5, D6, D8, D9 e D10;
«2016: o montante de 5.364,00» imputando a responsabilidade «por tal pagamento» aos Demandados D1, D2, D4, D5 e D6;
«2017: o montante de 3.000,00» imputando a responsabilidade solidária «por tal pagamento» aos Demandados D1, D2, D4 e D5 e imputando a responsabilidade solidária pelo montante de 500,00 € a esses Demandados (D1, D2, D4 e D5) e ao Demandado D7.

4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:

4.1 Os dez Demandados foram citados tendo-lhes sido entregue cópia do RI e um CD-Rom apresentado pelo Demandante.

4.2 Os Demandados D1, D3, D5, D6, D7, D8, D9 e D10 apresentaram contestação comum em alegação articulada:

a) Com defesa por exceção quanto à primeira infração financeira sancionatória imputada a D1, D3, D5 e D6.

b) Com defesa por exceção quanto aos pedidos de reintegração formulados pelo MP referentes no que se refere aos montantes relativos aos anos de 2009 e 2010 cuja responsabilidade foi imputada nuns casos ao Demandado D1 e em outros ao Demandado D8 (no montante total de 25.000,00 €, ordens de pagamento de 07.01.2009; 02.04.2009; 08.09.2009; 29.10.2009; 13.01.2010; 22.02.2010; 22.03.2010; 20.04.2010; 23.06.2010; 25.05.2010; 21.07.2010; 18.08.2010 e 27.10.2010);

c) Com defesa por impugnação em alegação articulada quanto a todos os pedidos;

- d) Tendo, ainda, junto prova documental¹, pedido a prestação de depoimentos de parte de todos os oito Demandados, arrolado prova testemunhal e requerido a produção de prova pericial.
- 4.3 O Demandado D2 apresentou contestação com defesa por impugnação em alegação articulada, pediu a prestação de depoimento de parte e arrolou prova testemunhal.
- 4.4 A Demandada D4 apresentou contestação com defesa por impugnação em alegação articulada tendo junto como prova documental 21 documentos discriminados, além de pedir a prestação de depoimento de parte e arrolar prova pessoal.
- 4.5 Notificado das contestações dos Demandados, o Demandante não se pronunciou nem apresentou nenhum requerimento, nomeadamente,
- a) Não alegou qualquer facto interruptivo ou suspensivo da prescrição objeto da defesa por exceção dos Demandados D1 e D8;
 - b) Não pediu a junção de quaisquer documentos ao abrigo da última parte do n.º 2 do artigo 552.º do CPC (*ex vi* artigo 80.º da LOPTC).
- 4.6 Foi proferido despacho fundamentado pelo Tribunal em que, nomeadamente, admitiu as provas pessoais arroladas pelo Demandante e pelos Demandados, rejeitou parte da prova testemunhal indicada pelo Demandado D2 e determinou que os Demandados D1, D3, D5, D6, D7, D8, D9 e D10 indicassem:
- i. Os *conhecimentos especiais que os julgadores não possuem* e que seriam exigidos pela perícia requerida quanto às específicas questões de facto indicadas por esses Demandados como eventual objeto de prova pericial;
 - ii. O suporte epistemológico (em termos de conhecimento, habilitação técnica, experiência ou formação) sobre os supostos *conhecimentos especiais* exigíveis;
 - iii. O domínio técnico ou científico dos princípios e métodos que a perícia requerida deve convocar quanto a cada uma das questões de facto indicadas;
 - iv. Concreto(s) perito(s) ou laboratório pericial que, na perspetiva dos requerentes, pode(m) realizar a perícia por deter sobre as matérias relativas aos concretos pontos de facto os *conhecimentos especiais* exigíveis *que os julgadores não possuem*.»
- 4.7 Os Demandados D1, D3, D5, D6, D7, D8, D9 e D10 vieram apresentar requerimento adicional sobre o pedido de produção de prova pericial na sequência do despacho judicial referido no subparágrafo precedente.
- 4.8 Notificados para, querendo, se pronunciarem sobre o requerimento dos outros Demandados, os Demandados D2 e D4 nada disseram.

¹ 8 documentos logo com o articulado e posteriormente mais 8 documentos que tinham protestado juntar quando deram entrada da contestação.

4.9 Notificado para, querendo, exercer o contraditório sobre o pedido de prova pericial visando contraprova de factualidade alegada no artigo 20.º do RI, o MP nada disse.

4.10 Em despacho do Tribunal, depois de considerar que decidir sobre «a admissão do meio de prova pericial requerido pelos Demandados D1, D3, D5, D6, D7, D8, D9 e D10» impunha «a apreciação de questão prévia relativa à apresentação de prova documental pelo Demandante», relativamente à admissão de prova documental da iniciativa do Demandante consta a seguinte fundamentação:

“§12 O Direito Probatório aplicável nos processos de efetivação de responsabilidades financeiras é o Direito Probatório Civil complementado por algumas normas da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), apresentando-se estas últimas numa relação de especialidade relativamente àquelas, designadamente, em matéria de Direito Probatório Formal.

§ 13 Regime probatório que opera num contexto processual que nasce com a ação de um demandante que, tal como os demandados, tem ónus e prerrogativas processuais que dependem de ações e valorações autónomas sobre a intervenção processual da sua responsabilidade.

§ 14 As provas são qualificadas a partir de um critério funcional, no artigo 341.º do Código Civil (CC) como tendo «por função a demonstração da realidade dos factos» e quando dirigidas finalisticamente a julgamento num processo jurisdicional têm de obedecer, no plano procedimental, a um referente axiológico, o contraditório.

§ 15 Princípio do contraditório com expressões ao nível do ónus da prova dos factos constitutivos do direito alegado (art. 342.º/1 e 3, 343.º/1 e 3 do CC) e dos factos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito invocado (art. 342.º/2, 343.º/2 e 3 do CC) bem como o respetivo reverso, o direito à contraprova (art. 346.º e 347.º do CC), coordenadas que conformam as margens de atuação processual as partes e o julgamento do tribunal, *v.g.* artigos 412.º, 414.º e 417.º/2 Código de Processo Civil (CPC).

§ 16 Princípio do contraditório que proíbe ao juiz:

a) A aquisição de quaisquer provas sem precedência de procedimento contraditório (artigo 415.º/1 e 2 do CPC);

b) A decisão de questões de facto que compreendam valoração de provas sem que as partes tenham tido «a possibilidade de sobre elas se pronunciarem» (artigo 3.º/3 do CPC).

§ 17 Princípio do contraditório relativamente a quaisquer meios de prova que se apresenta conexo com o direito à tutela jurisdicional efetiva, «todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objeto de decisão [...] mediante processo equitativo», nos termos do artigo 20.º/4 da Constituição (CRP).

§ 18 As provas produzidas nos procedimentos de auditoria ou no procedimento administrativo próprio do MP reportam-se a um procedimento distinto do processo jurisdicional (não se trata de uma fase de um processo unitário no plano formal), o MP não tem atribuições de autoridade judiciária na indagação de infrações financeiras e as provas constituídas eventualmente produzidas nesses procedimentos são insuscetíveis de ser «emprestadas» ao processo jurisdicional ao abrigo do artigo 421.º do CPC.

§ 19 Em ação de efetivação de responsabilidades financeiras, o ónus de alegação dos factos constitutivos da responsabilidade recai exclusivamente sobre o demandante, não sendo partilhado com o organismo que desenvolveu a auditoria, o tribunal de julgamento ou os demandados — cf. artigo 91.º/1/ b), da LOPTC conjugado com o disposto nos artigos 5.º/1, e 552.º/1/d) do CPC.

§ 20 A ação integra, assim um sistema dialético em que o demandante se apresenta como entidade distinta do julgador e assume determinados ónus que conformam a interação paritária com as contrapartes no quadro de um processo jurisdicional, aspetos que, aliás, são condições da respetiva constitucionalidade (cf. §§ 66 a 72 da Sentença n.º 23/2022, de 7-10-2022).

§ 21 Contexto processual que conforma o procedimento probatório, i.e., *o esquema dos atos processuais relativos à utilização de um meio de prova*, que, em termos genéricos, envolve três dimensões:

- a) Admissibilidade da prova definida por normas abstratas.
- b) Aquisição da prova suscetível de ser subdividida em duas etapas, a admissão e a subsequente assunção.
- c) Valoração da prova.

§ 22 Nas duas etapas de aquisição das provas (admissão e assunção) revelam-se diferenças significativas entre as provas constituídas, em particular a testemunhal, e as provas pré-constituídas, como a prova documental, uma diversidade que não afasta o obrigatório respeito pelo contraditório *sobre a prova* que compreende o direito das partes se pronunciarem sobre meios de prova da iniciativa das contrapartes ou do tribunal antes da respetiva aquisição (artigo 415.º/1 e 2 do CPC), bem como, posteriormente, sobre a respetiva valoração antes da prolação de qualquer decisão judicial sobre questões de facto que possa envolver a utilização dessas provas (artigo 3.º/3 do CPC).

§ 23 Os ónus de alegação do demandante articulam-se com ónus de iniciativa probatória e específicos deveres de sustentar a sua ação, designadamente o dever de que com o RI sejam «apresentadas as provas disponíveis indiciadoras dos factos geradores da responsabilidade» objeto da concreta ação (artigo 90.º/3 da LOPTC) em termos similares aos estabelecidos no Processo Civil («os documentos destinados a fazer prova dos fundamentos da ação ou da defesa devem ser apresentados com o articulado em que se aleguem os factos correspondentes», artigo 423.º/1 do CPC).

§ 24 O conceito de «documento» empregue na alínea c) do artigo 696.º do CPC é enquadrado pelo Direito Probatório Material à luz do conceito constante do artigo 362.º do CC enquanto relativo a um meio de prova constituído por «qualquer objeto elaborado pelo homem com o fim de reproduzir ou representar uma pessoa, coisa ou facto».

§ 25 Desta forma, o documento para efeitos da alínea c) do artigo 696.º do CPC é um objeto de que as partes podem fazer uso para efeitos da prova de matéria de facto relevante no processo da decisão.

§ 26 Um procedimento de auditoria que compreende múltipla informação com diferentes fontes, autorias e origens, produzida em momentos e contextos diversificados não constitui um documento unitário no plano do Direito Probatório, podendo, compreender documentos que para virem a ser adquiridos no quadro de um procedimento probatório jurisdicional são epistemológica e juridicamente autónomos entre si, tendo por referência, designadamente, o regime sobre Direito Probatório Material constante da secção IV do capítulo II do subtítulo IV do título I do Código Civil.

§ 27 No plano do Direito Probatório Formal, a iniciativa probatória das partes quanto à prova documental envolve uma específica responsabilização na seleção expressa de concretos meios de prova juntos e/ou requeridos devendo ser assegurado o contraditório antes da respetiva admissão, assunção e valoração pelo tribunal.

§ 28 A responsabilidade da parte que pretende introduzir ou apresentar documentos deve ser assumida por discriminação de cada documento, i.e., um sujeito processual não deve “remeter” para uma massa de documentação, designadamente com múltiplos documentos autónomos entre si, produzidos em momentos distintos e por entidades diferenciadas, alguns sendo originais e outros cópias, como se fosse um único, para em julgamento as

outras partes e o tribunal irem descobrir aqueles que essa parte pretende que sustentem as suas alegações, quais os admissíveis e irrelevantes.

§ 29 Desta forma, no caso *sub judice* os volumes do procedimento de auditoria (incluindo o PARF e o PEQD anexo) são insuscetíveis de enquanto unidade constituírem um documento apresentado pelo Demandante para prova dos factos constitutivos das responsabilidades financeiras imputadas aos Demandados.

§ 30 Sem embargo, o Demandante menciona na alegação integrante do RI algumas páginas especificadas dos volumes do procedimento de auditoria devendo ser considerado que essas menções se reportam a concretos objetos individualizáveis que o Demandante apresenta como prova documental de factos constitutivos das responsabilidades financeiras imputadas (designadamente no artigo 20.º do RI).

§ 31 Tendo presente, a clarificação acima formulada sobre as provas documentais apresentadas pelo Demandante suscetíveis de virem a ser admitidas pelo Tribunal e as disposições conjugadas dos artigos 3.º/3, 4.º, 6.º/2, 7.º/1 e 415.º/1 do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, entende-se que as partes deverem ser convidadas a assumirem, desde já, eventuais pretensões relativas à aquisição como prova documental de outros elementos que constem do PARF n.º 10/2021 ou do PEQD n.º 129/2020 e não sejam objeto de remissões ou menções especificadas na alegação do RI.»

4.11 Na sequência dessa motivação foi decidido determinar que o Demandante e os dez Demandados:

«1) Têm o prazo de 5 dias para, querendo, indicar de forma precisa, discriminada e enumerada os elementos que integrem os dossiers apensos com o RI e os CDs entregues com as citações que não tendo sido mencionados especificadamente em artigos do RI pretendem que sejam admitidos como provas documentais;

2) No exercício da pretensão mencionada no subponto anterior, devem: (a) formular remissões especificadas e identificáveis por referência aos dossiers apensos entregues com o RI e/ou aos ficheiros informáticos que integram as cópias que acompanharam o RI para efeito de citações dos Demandados e (b) fundamentar a alegada relevância como meio de prova de cada um dos documentos indicados.»

4.12 A fundamentação do despacho que apreciou o requerimento de produção de prova pericial foi a seguinte:

«§ 32 O artigo 388.º do CC prescreve que a «prova pericial tem por fim a perceção ou apreciação de factos por meio de peritos, quando sejam necessários conhecimentos especiais que os julgadores não possuem, ou quando os factos, relativos a pessoas, não devam ser objeto de inspeção judicial», sendo um meio de prova com um específico regime adjetivo (artigos 467.º a 489.º do CPC).

§ 33 O pedido de produção de prova pericial formulado pelos Demandados D1, D3, D5, D6, D7, D8, D9 e D10 compreendeu a enunciação de três questões de facto (supra § 6) diretamente conexas com alegação do Demandante reportada a factos constitutivos de alegadas responsabilidades financeiras (supra §§ 1 e 4).

§ 34 Os enunciados em causa nas três questões de facto integram o ónus da prova do Demandante, sendo certo que o conceito de *imputação* empregue na segunda e na terceira das questões indicadas (supra § 6) constitui matéria jurídica cuja apreciação em sede de julgamento jurisdicional integra competência do tribunal insuscetível de transferência para peritos.

§ 35 O pedido visa a apreciação por perito de prova documental apresentada no presente processo pois não existem requerimentos visando a aquisição de provas documentais que não tenham sido juntas pelas partes e as perícias relativas a documentos devem ter por

objeto prova que seja admissível e tenha sido concretamente admitida no processo jurisdicional (cf. §§ 14 a 31).

§ 36 Neste quadro, os «*conhecimentos especiais que os julgadores não possuem*» exigidos pela perícia teriam de se reportar à valoração de concretos objetos juntos como prova documental.

§ 37 Os requerentes de prova pericial na sua alegação superveniente (supra § 8), na sequência de despacho do Tribunal (supra § 7), invocam por 19 vezes a suposta necessidade de convocar «conhecimentos especiais de carácter contabilístico, financeiro e/ou bancário», «regras de boas práticas e/ou normativos contabilísticos, financeiros ou bancários» ou «suporte racional contabilístico, financeiro e/ou bancário» de documentos juntos pelo Demandante.

§ 38 Contudo, os requerentes não referem a dificuldade de compreensão de um específico documento nem concretizam no plano epistemológico concretas operações intelectuais carecidas de domínio de conhecimentos especiais certificados por regras técnicas e/ou científicas, acresce que o emprego do disjuntivo “ou” em termos de três áreas empíricas distintas (contabilidade, financeira e bancária) indicia a ausência de um conhecimento reservado a quem tenha uma experiência específica ou conhecimentos teóricos delimitados.

§ 39 Em particular, o problema de *imputações* subjetivas de determinadas ordens de pagamento, não depende de qualquer conhecimento científico ou técnico apenas dominado por um escol de peritos antes envolve enunciação de relação causais entre factos tendo por referência temas de prova introduzidos pelas partes e um juízo jurídico sobre condutas omissivas e/ou ativas devidas.

§ 40 Os requerentes na sua contestação argumentam sobre a manifesta insuficiência da prova apresentada pelo Demandante para comprovação dos enunciados sobre os quais pretendem contraprova, falando nesse articulado de «factos errados» e «erro manifesto», vindo no novo articulado de fundamentação a alegar «evidente inconsistência» e um RI enferiado por «erros grosseiros, relevados por simples análise documental», i.e., assumem uma valoração acessível ao raciocínio não dependente do domínio de um conhecimento científico ou técnico especializado.

§ 41 Em síntese, nunca concretizam documentos individualizados cuja interpretação ou análise careça de avaliação por via diversa dos meios gerais de cognição, nem concretizam os supostos conhecimentos científicos ou técnicos necessários não dominados pelo tribunal para valoração de concretos documentos apresentados pelo Demandante visando a prova dos enunciados constantes do artigo 20.º do RI, nem o suporte epistemológico (em termos de conhecimento, habilitação técnica, experiência ou formação) dos supostos *conhecimentos especiais* exigíveis ou os princípios e métodos que a perícia requerida carece de convocar quanto a cada uma das questões de facto indicadas.

§ 42 Em conclusão, os Demandados D1, D3, D5, D6, D7, D8, D9 e D10 no seu requerimento de prova pericial (supra § 6) e na alegação superveniente (supra § 8) não lograram demonstrar que a apreciação de concretas provas pré-constituídas apresentadas exige valorações ou compreende indagações em que sejam necessários «*conhecimentos especiais que os julgadores não possuem*».

§ 43 Pelo que, o requerimento de prova pericial deve ser rejeitado por legalmente inadmissível atento o complexo normativo constituído pelos artigos 388.º do CC, 476.º/1 do CPC e 80.º da LOPTC.»

4.13 Tendo, conseqüentemente, sido decidido «rejeitar o pedido dos Demandados D1, D3, D5, D6, D7, D8, D9 e D10 para produção de prova pericial».

4.14 Na sequência do despacho de 4-10-2023, nem o Demandante, nem os Demandados indicaram «de forma precisa, discriminada e enumerada» novos «elementos» que

pretendessem que fossem admitidos como provas documentais», tendo apenas o Demandante se louvado da «discriminação e concretização» do RI, invocado as normas que o RARF tinha de cumprir ao formular juízo nessa sede e afirmou que as provas documentais constantes do procedimento de auditoria «estão disponíveis para poderem ser consultadas pelo Tribunal em sede de julgamento».

4.15 Os Demandados D1, D3, D5, D6, D7, D8, D9 e D10 apresentaram pronúncia sobre a consequência de o MP não ter indicado provas na sequência do despacho de 4-10-2023 e, ainda, sobre alegadas omissões e erros verificados no respetivo RI alegando, nomeadamente, que:

«6. A falta de prova – além da paupérrima alegação do RI (não concretizada por referência a documentos concretos) – é, a todos os títulos, evidente, sendo igualmente evidente a ausência de relevância, como meio de prova, de qualquer dos documentos juntos ao RI para prova dos factos por si alegados, nomeadamente – e pelo menos – no que respeita aos “juros de fiança”.

7. Os Demandados, não podendo insistir na imperiosa necessidade de realização de prova pericial, têm que insistir na indicação de erros manifestos do RI apresentado pelo Ministério Público (“MP”), desta feita e concretamente no petitório apresentado.

8. Na alínea a) do petitório, o MP indica que a cada uma das duas infrações financeiras sancionatórias corresponde o valor de “25 UC (a que corresponde o montante global de € 7.650,00 € - 25UCx3x102,00/UC)”;

9. O montante global está manifestamente errado já que o montante de 25 UC (2.550 €) só pode ser multiplicado por “2 (duas) infrações financeiras sancionatórias” e não por três, como erradamente fez o MP;

10. Onde, o montante global em cuja condenação os Demandados D1, D2, D3, D4, D5 e D6 incorrem não pode ser superior a 5.100 €.

11. Na alínea b) do petitório, o MP indica que o Demandado D7 deveria ser condenado “pela prática de uma infração financeira sancionatória (...), cada uma [sic - como se é apenas uma? -] na multa de 25 UC (a que corresponde montante global de € 7.650,00 - 25 UCx3x102,00/UC)”.

12. Tal montante está (ainda mais) manifestamente errado, uma vez que 25 UC, relativas a uma única infração financeira, correspondem ao montante de 2.550 € e não ao (três vezes superior!) montante de € 7.650,00.

13. São erros desta natureza, absolutamente ostensivos e manifestos, incompreensíveis num requerimento do qual resultam tão graves e potencialmente gravosas imputações – incluindo quanto aos montantes considerados como “juros de fiança” –, que o MP deveria esclarecer e retificar, o que se requer lhe seja ordenado.

14. Se este Tribunal assim não entender, não pode deixar de considerar, na Sentença a proferir, os montantes corretamente calculados, em vez dos erradamente indicados no Requerimento do MP.»

4.16 O Demandante veio «responder» à pronúncia dos Demandados D1, D3, D5, D6, D7, D8, D9 e D10:

a) Afirmando que «o que existe é um lapso manifesto da demonstração do cálculo na parte que consta entre parenteses, o qual se revela ostensivamente na própria leitura

[...] retificando-se desde já tais pedidos, de acordo com o princípio contido no artigo 249.º do Cód. Civil aplicável a todos os processuais e das partes ficando a constar: - na alínea a) “(a que corresponde o montante global de «€ 5.100,00 - 25 UCx2x102,00/UC)” - na alínea b) “(a que corresponde o montante global de € 2.550,00 - 25 UCx102,00/UC)”.

b) Sobre a alegada falta de prova de transferências a título de juros de fiança invocou «o princípio da livre apreciação da prova», para terminar considerando que «se a “falta de prova”, como alegam os Demandados é, como dizem, “(...) a todos os títulos evidente”, não se percebe a sua preocupação para que não fosse admitida».

4.17 Na audiência de julgamento verificaram-se, designadamente, as seguintes ocorrências processuais:

a) Na 1.ª sessão foi perguntado «às partes se existiam alguns requerimentos a apresentar e, em particular, se pretendiam invocar algum vício processual atento, nomeadamente, o complexo normativo estabelecido pelos artigos 80.º e 96.º, n.º 3, da LOPTC e pelos artigos 149.º, n.º 1, 196.º, 197.º, n.ºs 1 e 2, 198.º, n.ºs 1 e 2, 199.º, n.º 1, 200.º, n.º 2, 201.º, 613.º, n.º 3, 615.º, n.ºs 1 e 4, e 630.º, n.º 2, do CPC», tendo todas as partes declarado que nada tinham a requerer.

b) A audiência compreendeu ao longo das quatro primeiras sessões a produção de toda a prova pessoal requerida pelas partes e de que as mesmas não prescindiram (incluindo prestação de depoimento pelos 10 Demandados e inquirições de testemunhas indicadas por Demandante e Demandados) seguida de alegações orais.

c) Tendo o Demandante sido confrontado na 2.ª Sessão com a eventual possibilidade de se facultar aos Demandados na 3.ª sessão o contraditório com o requerimento / resposta na parte relativa à retificação, o MP alegou que não pediu a retificação, mas procedeu à retificação, pelo que entendia que não tinha formulado nenhum pedido carecido de apreciação e decisão pelo tribunal.

d) Na 3.ª sessão, os Demandados convidados para, querendo, se pronunciarem sobre a alínea i) do requerimento do Demandante entrado no dia 16-10-2023 e de que receberam cópias na 2.ª sessão da audiência de julgamento, declararam nada ter a requerer.

e) Na 3.ª sessão foi produzido o seguinte despacho:

« Nas declarações dos Demandados D2 BB e D8 HH foi referido um eventual parecer da CCDR-N sobre questões de legalidade relativas às relações entre o

Município de Murça e a Escola Profissional de Marquês de Valle Flôr e no decurso da audiência de julgamento, após pronúncia de todas as partes, foi admitida a junção, ao abrigo do artigo 411.º do Código de Processo Civil de cópias de duas atas de reuniões realizadas em 2013 da Câmara Municipal de Murça e da Assembleia Municipal de Murça.

Em face da aquisição das referidas provas pessoais e documentais, decide-se que os factos instrumentais relativos essa matéria (parecer da CCDR-N, sua solicitação e sua ponderação no âmbito dos órgãos eletivos do Município de Murça) integram a instrução probatória, com a consequente possibilidade de produção de prova sobre os mesmos e alargamento do julgamento do tribunal a essa matéria, atentos nomeadamente os artigos 3.º n.º 3 e artigo 5º n.º 2 al. a) do Código de Processo Civil (CPC) aplicáveis *ex vi* artigo 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), ficando, desde já, advertidas as partes com vista à prova que ainda se vai produzir podendo, em função disso, desenvolver as iniciativas processuais que entendam pertinentes e sejam legalmente admissíveis e, ainda atender a essa circunstância, designadamente em sede de alegações.»

f) Na mesma 3.ª sessão foi, ainda, produzido o seguinte despacho:

«Conforme referido em cota de 2-1-2023 lavrada no processo Relatório ARF n.º 3/2022 da 2.ª Secção do TdC, foram remetidos nessa data, por ato da Secretaria, para a 3.ª Secção do TdC por força de conexão com a presente ação que tinha sido instaurada em 14-12-2022: um volume referido como «Relatório de Auditoria ARF n.º 3/2022», um volume relativo ao «Processo de Auditoria ARF n.º 10/2021» e cinco volumes de um designado «Processo PEQD n.º 129/2020» todos da 2.ª Secção do TdC.

As provas documentais apresentadas pelo Demandante na presente ação constam de Disco Compacto - Memória Somente de Leitura (CD-Rom) junto ao presente processo de efetivação de responsabilidades financeiras (JRF) n.º 19/2022, tendo sido as únicas provas apresentadas pelo Demandante com que os Demandados foram confrontados no momento da citação (através da entrega de CD-Rom idêntico ao acima indicado).

Notificado das contestações dos Demandados, o Demandante nada veio requerer ao abrigo da última parte do n.º 2 do artigo 552.º do Código de Processo Civil (*ex vi* artigo 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

Notificados por força do despacho proferido em 4-10-2023 (que se dá por reproduzido e já transitado), para indicarem «de forma precisa, discriminada e enumerada» elementos de prova que «não tendo sido mencionados especificadamente em artigos do RI» pretendessem que fossem «admitidos como provas documentais», o Demandante e os Demandados nada requereram.

Em face do exposto, e atendendo a que:

a) Não existe norma legal que legitime a apensação dos procedimentos de auditoria da 2.ª Secção do TdC a processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades pois os únicos preceitos sobre apensação de processos constantes da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) reportam-se à apensação de processos jurisdicionais de primeira instância nos processos de recurso (artigos 97.º/3 e 102.º/1 da LOPTC).

b) Por outro lado, o procedimento de auditoria não integra o conceito de «causa» para efeitos do estabelecido nos artigos 206.º/2 e 267.º/1 e 2 do Código de Processo Civil (CPC) na medida em que não se reporta a um processo de natureza jurisdicional o qual apenas se inicia com a propositura da ação (artigos 89.º/1, 90.º/1 e 3 da LOPTC e 259.º/1 do CPC) e a relação

entre o procedimento de auditoria e o processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades não apresenta qualquer analogia com as situações reguladas nos artigos 364.º/2 e 3, 740.º/2, 917.º/2, 923.º/2, 940.º/5 e 6 e 964.º do CPC.

c) A apensação de um procedimento de carácter não jurisdicional ao processo de efetivação de responsabilidades financeiras que apenas se inicia com a ação jurisdicional colide com o programa normativo em matéria de Direito Probatório deste tipo de ação (conformado em matéria de aquisição de prova pelos princípios do contraditório, tutela jurisdicional efetiva e lealdade processual).

Decide-se determinar devolução à 2.ª Secção do TdC do volume intitulado «Relatório de Auditoria ARF n.º 3/2022», do volume intitulado «Processo de Auditoria ARF n.º 10/2021» e dos cinco volumes do «Processo PEQD n.º 129/2020».

Cumpra. DN.»

g) O Demandante ditou para a ata requerimento de interposição de recurso do despacho transcrito na alínea precedente;

h) O Tribunal rejeitou o requerimento de interposição de recurso ditado para a ata contra despacho interlocutório proferido em sessão de audiência de julgamento por legalmente inadmissível atento o disposto no artigo 97.º/1 da LOPTC;

i) Na 5.ª sessão houve lugar a alegações orais, tendo, subsequentemente, sido encerrada a audiência de julgamento.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 FACTOS PROVADOS

5 Tendo por referência as alegações das partes, os respetivos ónus de alegação e a factualidade com relevância para a causa (infra §§ 17 a 17), julgam-se provados os factos que se passam a indicar.

5.1 O executivo da Câmara Municipal de Murça (CMM) eleito em 2017, em 13/08/2018, remeteu ao Tribunal de Contas um relatório de auditoria elaborado por uma entidade externa por si contratada e que teve por objeto a *“avaliação organizativa e financeira dos processos e procedimentos mais relevantes na estrutura organizacional do Município de Murça”*.

5.2 Na sequência da Informação n.º 234/2020-NATDR, de 04.123, elaborada no Processo n.º 129/2020 – PEQD, a 2.ª Secção do Tribunal de Contas empreendeu uma Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras (ARF) ao Município de Murça, sob o Processo n.º 10/2021, tendo o Relatório (RARF n.º 3/2022) sido aprovado em sessão de

subsecção daquela Secção, em 24/03/2022, no qual foram consideradas evidenciadas infrações financeiras e determinada a remessa ao MP de cópia desse RARF que compreende, nomeadamente, as seguintes passagens:

a) Nos pontos 1 e 2:

«1. Na sequência do relato de auditoria elaborado ao abrigo dos artigos 2º/1-c), 5º/1-e) e 55º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), e do artigo 129º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC), e analisadas as respostas dos auditados em sede do contraditório, procede-se ao presente relatório, em cumprimento do art.º 121º/5, do RTC.
2. Em cumprimento do art.º 13º da LOPTC, o relato de auditoria foi remetido aos eventuais responsáveis, para o exercício do contraditório, institucional e pessoal, tendo as respetivas alegações dado entrada no Tribunal dentro do prazo concedido.»

b) Nos pontos 31 a 35:

«31. A falta de dados e informação, mencionados no capítulo anterior, relativas ao volumoso número de aquisições de bens e serviços, demonstram, para além de falta de rigor e excesso de informalidade, a preterição de procedimentos legais, situação que contraria os princípios da legalidade e regularidade financeiras a que as despesas públicas estão subordinadas. Com efeito, qualquer despesa de uma autarquia está obrigada ao cumprimento das seguintes normas e requisitos financeiros:

a) verificação da conformidade legal (prévia existência de lei que autorize a despesa);
b) regularidade financeira (inscrição orçamental, cabimento e adequada classificação daquela despesa);
c) economia, eficiência e eficácia, tudo nos termos, em especial, do ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL e artigo 42º da LEO;
d) cumprimento da LCPA e seu diploma regulamentar;
e) cumprimento das regras relativas à competência para autorização da despesa, nos termos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06 e do RJAL.

32. Segundo o POCAL, ponto 2.3.4.2., d), *“As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente”*.

33. Dos dados carreados nos autos há fortes indícios de que aqueles princípios não foram respeitados no âmbito das aquisições de bens e serviços realizadas, consubstanciando a prática de eventuais infrações financeiras. No entanto, não sendo possível identificar as datas dos fornecimentos e os responsáveis financeiros pelos atos eventualmente irregulares, não se torna possível uma análise rigorosa bem como uma eventual imputação de responsabilidades financeiras a cada ato praticado.

34. A ausência daqueles dados leva-nos a concluir que não foram implementados métodos e procedimentos de controlo interno na área das aquisições e serviços, contrariando o disposto nos subpontos do ponto 2.9.10.2. do POCAL. Um sistema de controlo interno é essencial para garantir a fiabilidade dos atos praticados, a prevenção de fraudes, erros e ilegalidades, e para tornar eficaz e transparente a atuação da administração pública, designadamente no âmbito da realização de despesas públicas.

35. Cabia ao órgão executivo do Município, nos termos do ponto 2.9.3 do POCAL, aprovar e manter *“em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às atividades da autarquia local”* bem como, *“assegurar o seu acompanhamento e avaliação permanente”*. Ora, a realidade verificada na área das aquisições de bens e serviços revela fortes indícios do incumprimento daquela norma, o que consubstancia

um eventual ilícito financeiro de natureza sancionatória nos termos do art.º 65.º/1-d) da LOPTC.»

c) No ponto 57:

«O incumprimento do disposto no ponto 2.9.3 do POCAL, que decorre da manifesta ausência de um adequado controlo interno na área das aquisições de bens e serviços, no período entre 2015 e o penúltimo trimestre de 2017, configura um ilícito financeiro nos termos do art.º 65.º/1-d) da LOPTC, sendo eventualmente responsáveis os membros do órgão executivo, em funções nesse período: Prof. AA (Presidente), BB (Vice-Presidente), CC, DD, EE e FF (vereadores).»

d) Culminando o relatório nas seguintes «conclusões»:

«1º. Em março de 2020, a Diretoria do Norte da Polícia Judiciária, solicitou ao Tribunal “o envio de cópia de todas as decisões proferidas no âmbito do processo (eventual) de fiscalização” aos factos enunciados num relatório de auditoria realizada por uma entidade contratada pelo executivo eleito em 2017, do Município de Murça, que teve por objeto a “*avaliação organizativa e financeira dos processos e procedimentos mais relevantes na estrutura organizacional do Município (...)*” e que foi enviado ao Tribunal em 13.08.2018. O pedido deu origem ao PEQD n.º 129/2020, que correu termos no âmbito da competência do NATDR e que culminou com o despacho da Exma. Senhora Juíza Conselheira da AR IX, exarado na Informação n.º 234/2020-NATDR, em 04.12.2020, determinando a abertura da presente ARF.

2º. Dos factos apurados no âmbito do PEQD, conforme as conclusões explanadas naquela informação, assumem relevância em matéria de legalidade financeira, sendo suscetíveis de configurar eventuais responsabilidades financeiras, situações relativas a várias “*aquisições de bens e serviços*”, “*transferências a favor da Escola Profissional Marquês Valle Flôr*” e, ainda, “*despesas com juros de fiança*” a favor da mesma escola. *Estas situações constituem e delimitam o objeto desta ARF.*

3º. *No que diz respeito às aquisições de bens e serviços, fomos confrontados com várias condicionantes, que tornam materialmente impossível o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras. Esta situação revela uma total ausência de controlo interno na área referida.*

4º. *Sobre as transferências de verbas efetuadas pelo Município de Murça para a EPMVF, o relatório supra identificado, concluiu que violavam o disposto no RJAEL, acolhendo as conclusões de uma auditoria às contas da Escola, relativas ao período 2009-2014, efetuada pela IGF: aquelas transferências encontravam-se registadas nas demonstrações financeiras na rubrica “subsídios à exploração”, contrariando o disposto no regime jurídico mencionado, devendo a autarquia promover a alteração dos estatutos da escola, para ultrapassar a desconformidade legal.*

5º. *A Escola Profissional de Murça foi criada pela Câmara Municipal de Murça e pela Santa Casa da Misericórdia de Murça, entidades promotoras, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 70/93, de 10.03, tendo sido celebrado um contrato programa com o Ministério da Educação em 29.07.93, que integrava os estatutos da escola e o respetivo projeto educativo.*

6º. *Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 4/98, de 08.01, que revogou o Decreto-Lei n.º 70/93, a autarquia e a SCMM, constituíram uma sociedade comercial por quotas sob a firma “Escola Profissional do Marquês de Valle Flor, Lda.”, com o capital social integralmente realizado em dinheiro, pelos sócios, em duas quotas iguais. Da análise dos estatutos adaptados ao novo regime jurídico, resulta que eram de paridade absoluta as posições dos sócios no funcionamento e gestão da escola.*

7º. Com a entrada em vigor do RJAEI, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31.08, impunha-se uma adaptação dos estatutos da Escola ao novo regime, nos termos do respetivo art.º 70.º, por se enquadrar no tipo de entidades abrangidas pelo mesmo. Passado o prazo estabelecido de seis meses, não se cumpriu a disposição legal. Das explicações prestadas pelo Município, no âmbito do PEQD, a razão desse incumprimento resultou do entendimento, à data, de que a situação existente não se enquadrava no diploma.

8º. Em 2019 foi aprovada por deliberação da Assembleia Municipal a constituição da empresa local EPMVF, EM, Lda., ao abrigo do RJAEI. A deliberação, e não a minuta do contrato de constituição da empresa local, como exigível, foi submetida a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo dado origem ao processo de visto n.º 3563/2019. Atualmente, face aos requisitos estabelecidos naquele regime jurídico, a situação jurídica da instituição mantém-se irregular.

9º. Em 24.05.2000, foi celebrado um “contrato de abertura de crédito em conta corrente de utilização simples”, até ao montante de 25.000.000\$00 (equivalente a €124.699,48 entre a “D” e a EPMVF, e válido por 12 meses, prazo automaticamente renovado por períodos iguais e sucessivos, exceto denúncia por parte de um dos dois contratantes. A título de garantia foi entregue à “D” uma livrança em branco. Foram avalistas o Município de Murça e a Santa Casa da Misericórdia de Murça. As condições contratuais foram alteradas e atualizadas, sucessivamente, em 27.03.2003, 02.04.2012 e 08.01.2020, sempre com o acordo dos avalistas.

10º. As sucessivas leis aplicáveis às finanças locais têm proibido, expressamente, “o aceite de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais e reais” (art.º 23.º/7, da Lei n.º 42/98, de 06.08; art.º 38.º/10, da Lei n.º 2/2007, de 15.01 e, art.º 49.º/7-a), da Lei n.º 73/2013, de 03.09).

11º. No essencial, os atos praticados pelo Município enquanto entidade pública participante na EPMVF, após o decurso do prazo de seis meses estabelecido no art.º 70.º da Lei n.º 50/2012, designadamente as transferências das verbas referidas, são ilegais por desconformidade ao regime estabelecido. Essa desconformidade implica a violação do disposto na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, que impõe às autarquias locais, entre outros, o respeito pelo princípio da legalidade na execução do orçamento das despesas. Da violação destas disposições legais decorre, eventualmente, responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º/1-b), da LOPTC.

12º. Os pagamentos efetuados com a conta caucionada, são ilegais e passíveis, eventualmente, de responsabilidade financeira reintegratória, conforme o disposto no art.º 59.º, n.º da LOPTC.

13º. No âmbito do exercício do contraditório, institucional e pessoal, não foram aduzidos argumentos, nem trazidos à colação novos elementos, suscetíveis de alterar as convicções manifestadas no relato, no que à imputação das eventuais responsabilidades financeiras diz respeito.

e) Compreendendo, ainda, um designado mapa de infrações financeiras com a síntese sobre quatro conjuntos de responsabilidades financeiras consideradas indiciadas reportados a vários supostos responsáveis identificados:

«Item do relato: III.2, § 25-28; IV, § 51-54; V- § 71-73

Descrição do facto: Pagamento de juros de conta caucionada, de que o município foi avalista (2009 a 2017)

Normas violadas: Art.º 23.º/7, da Lei n.º 42/98, de 06.08; art.º 38.º/10, da Lei n.º 2/2007, de 15.01; art.º 49.º/7-a), da Lei n.º 73/2013, Ponto 2.3.4.2, alínea d) do POCAL.

Infrações financeiras: Artigos 59.º e 65.º/1-b), da LOPTC

Responsabilidade Financeira Sancionatória e Reintegratória: HH, II, AA, FF, JJ, BB, EE, DD, CC, GG.

Item do relato: III.1, § 10-13; IV, § 30-34; V, § 54;

Descrição do facto: Falta de controlo interno na área das aquisições de bens e serviços (2015-3.º trimestre 2017)

Normas violadas: Pontos 2.9.3 e 2.9.10.2.1/ss do POCAL

Infrações financeiras: Art.º 65.º/1-d), da LOPTC

Responsabilidade Financeira Sancionatória: AA, FF, BB, EE, DD, CC.

Item do relato: III.2, § 15/ss; IV § 41, 49, 50; V § 56 e 57

Descrição do facto: Encargos com o pessoal da residência de estudantes/subsídios à exploração (2013 a 2017)

Normas violadas: Arts. 32.º/3, 53.º/3, 56.º, 57.º, 70.º, todos do RJAEL; Ponto 2.3.4.2. /d), do POCAL

Infrações financeiras: Art.º 65.º/1-b) da LOPTC

Responsabilidade Financeira Sancionatória: HH, II, AA, FF, JJ, BB, EE, DD, CC, GG

Item do relato: III.2, § 28; IV, § 46 e 51; V, § 63

Descrição do facto: Apoios financeiros atribuídos à EPMVF em 2020/2021, ao abrigo do art.º 33.º/1-o) do RJAL

Normas violadas: Arts. 32.º/4 e 53.º/3 do RJAEL e ponto 2.3.4.2. /d), do POCAL

Infrações financeiras: Art.º 65.º/1-b) da LOPTC

Responsabilidade Financeira Sancionatória: GG, KK, LL».

- 5.3 A Inspeção-Geral de Finanças fez uma auditoria às contas da EPMVF incidente sobre o período 2009-2014, tendo concluído que as transferências registadas nas demonstrações financeiras na rubrica “subsídios à exploração” não tinham enquadramento no regime jurídico mencionado, devendo a autarquia promover a alteração dos estatutos da escola, para ultrapassar a desconformidade legal.
- 5.4 O relatório foi comunicado ao Secretário de Estado das Autarquias Locais (SEAL), através da Informação n.º 2016/813 da IGF.
- 5.5 O Gabinete do SEAL, ao abrigo do art.º 4.º da Lei da Tutela Administrativa, solicitou ao Município esclarecimentos sobre a situação descrita, através de ofício datado de 21-3-2018.
- 5.6 Em resposta remetida em 9-4-2018, o Demandado D7 enquanto Presidente da CMM eleita para o mandato de 2017/2021 remeteu ao SEAL uma informação elaborada por Técnico Superior da CMM, também datada de 9-4-2018, onde se afirma, nomeadamente, que:
- «1.As transferências financeiras efetuadas entre 2009 e 2017 para a Escola Profissional de Valle Flor tiveram como objetivo suportar a despesa inerente a encargos com o pessoal ao serviço da Residência de Estudantes de Murça e juros referentes a fiança de garantia em nome da Escola Profissional de Valle Flor, repartido pelas duas entidades na percentagem de 50%.

2. A Escola Profissional de Valle Flor de Murça assume a gestão financeira e administrativa da Residência de Estudantes de Murça conforme Protocolo de Transferência de Gestão Financeira e Administrativa entre as duas entidades (cópia em anexo).
 3. As transferências financeiras têm por base deliberações da Câmara conforme cópia de documentos em anexo.»
- 5.7 Em 24-5-2000, foi celebrado um contrato de abertura de crédito em conta-corrente de utilização simples, entre a EPMVF, LDA, e a CGD, S.A., como partes contratantes e, como avalistas, a CMM e a Santa Casa da Misericórdia de Murça tendo sido acordado um crédito até vinte e cinco milhões de escudos (montante equivalente a 124.699,48 €) por um prazo de 12 meses, automaticamente renovado por períodos iguais e sucessivos, exceto denúncia por parte de um dos contratantes, tendo as condições desse contrato sido posteriormente alteradas e atualizadas com o acordo dos avalistas.
- 5.8 Para garantia do crédito concedido foi na mesma ocasião subscrita uma livrança em branco pela Escola avalizada pelos referidos avalistas.
- 5.9 O MM realizou ao longo dos anos diversas transferências aprovadas pela CMM para contas tituladas pela EPMVF, Ld.^a.
- a)* A aprovação pela CMM de transferências para a EPMVF verificou-se, nomeadamente, em reuniões da CMM que se indicam de seguida, por via de deliberações que nunca mencionam uma rubrica «juros de livrança» nem referem quaisquer pagamentos advenientes de juros ou outras obrigações diretamente advenientes de aval subscrito pelo MM:
- (i) Transferência no montante de 18.000,00 €, por deliberação unânime dos membros da CMM D1, D6, D8, D9 e D10 que participaram na reunião realizada em 4-10-2012 documentada pela Ata n.º 18/2012, de 04.10, ponto 3.1;
 - (ii) Transferência no montante de 40.000,00 €, por deliberação unânime dos membros da CMM D1, D6, D8, D9 e D10 que participaram na reunião realizada em 18-01-2013 documentada pela Ata n.º 02/2013, de 18.01, ponto 2.1.6.
 - (iii) Transferência no montante de 40.000,00 €, por deliberação unânime dos membros da CMM D1, D2, D4, D5 e D6 que participaram na reunião realizada em 20-03-2015 documentada pela Ata n.º 06/2015, de 20.03, ponto 1.4.
 - (iv) Transferência no montante de 27.000,00 €, por deliberação unânime dos membros da CMM D1, D2, D3, D4 e D5 que participaram na reunião realizada em 20-11-2015 documentada pela Ata n.º 22/2015, de 20.11.

(v) Transferência no montante de 45.000,00 €, por deliberação aprovada por maioria dos membros da CMM (com os votos a favor de D1, D2 e D4 e a abstenção de D5 e D6 que lavraram declaração de voto) que participaram na reunião realizada em 3-06-2016 documentada pela Ata n.º 11/2016, de 03.06.2016, ponto 1.4.

(vi) Transferência no montante de 45.000,00 €, por deliberação unânime dos membros da CMM (D2, D4 e D5) que participaram na reunião realizada em 21-04-2017 documentada pela Ata n.º 08/2017, de 21.04.2017, ponto 1.3.

b) A concretização de transferências do MM para a EPMVF ocorreu, nomeadamente, por via das ordens de pagamento que se mencionam de seguida e nas quais inexistem qualquer menção a uma rubrica «juros de livrança»:

(i) Ordem de pagamento n.º 45 de 07-01-2009 (5.000 €) autorizada pelo Demandado D1 e ordens de pagamento n.ºs 577 de 2-04-2009 (4.000 €), 1803 de 8-09-2009 (2.500 €) e 2215 de 29-10-2009 (2.500 €) autorizadas pelo Demandado D8.

(ii) Ordens de pagamento n.ºs 464 de 22-02-2010 (1.500 €), 653 de 22-03-2010 (1.500 €), 823 de 20-04-2010 (1.500 €), 1320 de 23-06-2010 (1.500 €) autorizadas pelo Demandado D1 e ordens de pagamento n.ºs 87, de 13-01-2010 (1.500 €), 1009 de 25-05-2010 (1.500 €), 1485 de 21-07-2010 (1.500 €), 1650 de 18-08-2010 (1.100 €) e 2092 de 27-10-2010 (1.500 €) autorizadas pelo Demandado D8.

(iii) Ordens de pagamento n.ºs 629 de 27-04-2011 (1.500 €), 1036 de 20-05-2011 (6.000 €) e 1903 de 09-09-2011 (5.000 €) autorizadas pelo Demandado D8.

(iv) Ordem de pagamento n.º 1485 de 18-09-2012 (5.000 €), autorizada pelo Demandado D1 e ordem de pagamento n.º 1643 de 11-10-2012 (6.895 €) autorizada pelo Demandado D8.

(v) Ordens de pagamento n.ºs 331 de 14-03-2013 (1.800 €) e 1079 de 24-07-2013 (2.700 €) ambas autorizadas pelo Demandado D8 e ordens de pagamento n.ºs 387, de 26-03-2013 (1.406 €) e 1608 de 22-10-2013 (728,97 €) autorizadas pelo Demandado D1.

(vi) Ordem de pagamento n.º 1677 de 19-12-2014 (2.000 €) autorizada pelo Demandado D1.

(vii) Ordens de pagamento n.ºs 110 de 30-01-2015 (1.800 €), 329 de 30-03-2015 (10.000 €), 799 de 03-07-2015 (8.000 €), 1105 de 09-09-2015 (5.000 €) e 1689 de 28-12-2015 (5.000 €), todas autorizadas pelo Demandado D1.

(viii) Ordens de pagamento n.ºs 864 de 08-07-2016 (8.020,57 €), 422 de 22-03-2016 (2.364 €), 997 de 29-07-2016 (500 €), 1081 de 30-08-2016 (500 €), 1251 de 29-09-2016 (6.500 €), 1487 de 09-11-2016 e 1719 de 15-12-2016 (6.500 €) todas autorizadas pelo Demandado D1.

(ix) Ordens de pagamento n.ºs 144 de 15-12-2017 (9.000 €), 825 de 13-06-2017 (6.428,57 €), 936 de 06-07-2017 (6.428,57 €), 1256 de 04-09-2017 (6.428,57 €), 1431 de 27-09-2017 (6.428,57 €), autorizadas pelo Demandado D1 e n.º 1624 de 16-11-2017 (6.428,57 €) autorizada pelo Demandado D7.

- 5.10 Os Demandados praticaram os atos referidos no § 5.9 livre, voluntária e conscientemente.
- 5.11 A CMM aprovou um sistema de controlo interno em reunião de 18-4-2022, o qual foi ratificado pela Assembleia Municipal em 30-4-2002 como resulta do Aviso n.º 8279/2002, publicado no *DR* (2.ª Série) de 19-9-2002.
- 5.12 Em virtude de o MM ter estado sujeito a um Plano de Saneamento Financeiro foi objeto de auditorias por entidades externas, das quais resultaram diversos relatórios semestrais de acompanhamento e parecer do Revisor Oficial de Contas, documentos apreciados em reuniões da CMM que não indicavam a existência de problemas sobre a regularidade do preenchimento dos livros, dos registos contabilísticos e dos documentos de suporte, o que reforçou a convicção da generalidade dos vereadores do executivo no sentido de que tais problemas não se verificariam.
- 5.13 As deliberações sobre as transferências financeiras do MM para a EP referidas no § 5.1.a) eram propostas pelo D1 e diziam respeito à globalidade dos encargos a assumir.
- 5.14 Os vários Demandados ao participarem na aprovação das transferências referidas no § 5.9.a) agiram convictos de que não estavam a violar regimes legais aplicáveis.
- 5.15 Os valores transferidos ao abrigo das ordens de pagamento referidas no § 5.9.b) não tiveram qualquer conexão com a garantia contratual referida nos §§ 5.7 e 5.8.
- 5.16 Nas ordens de pagamento indicadas no § 5.9.b) nunca foram referidos «juros de fiança» e apenas numa pequena parcela dessas ordens existem alguns valores associados a «juros de conta caucionada»: na ordem de pagamento n.º 1036 de 2011, o valor de 6.000,00 € é associado a «juros de conta caucionada e despesas não elegíveis» (sem

discriminação do que é inserido por referência a uma e outra finalidade); nas ordens de pagamento n.º 1643 de 2012 e n.º 422 de 2016 os valores de 6.895,00 € e 2.364,00 € são associados a «juros de conta caucionada»; em cada uma das ordens de pagamento n.ºs 1719, de 15.12.2016, 825, de 13.06.2017, 936, de 06.07.2017, 1431, de 07.09.2017, e 1624, de 16.11.2017 existe uma parcela de 500,00 € associada a «juros de conta caucionada».

- 5.17 Uma pequena percentagem das transferências efetuadas pelo MM para a EPMVF mencionadas no § 5.9 foi utilizada pela EPMVF para pagamento de juros decorrentes de empréstimos de curto prazo contraídos perante a CGD no âmbito do contrato de abertura de crédito em conta-corrente de utilização simples.
- 5.18 Os Demandados que autorizaram as ordens de pagamento mencionadas no § 5.9.b) atuaram convictos de que estavam a agir em conformidade com a lei.
- 5.19 No período de 2009/2017, os empréstimos contraídos pela EPMVF no quadro do crédito de conta-corrente referido no § 5.7 deveram-se a necessidades de tesouraria com encargos da EPMVF, designadamente, em virtude do modo de funcionamento das estruturas estaduais que através de programas com fundos com origem na União Europeia constituíam a principal fonte de financiamento da EPMVF na sequência de candidaturas aprovadas em que a execução da maioria dos apoios públicos ocorria a título de reembolso de despesas designadas como elegíveis cujo prévio pagamento pelo beneficiário tinha de ser comprovado, existindo uma necessária dilação temporal entre o momento do pedido de reembolso e a respetiva efetivação a qual no ano de 2017 foi frequentemente de cerca de 4 meses.
- 5.20 O concelho de Murça localiza-se na subregião do Douro pertencendo ao distrito de Vila Real com uma área total de 189,37 km² distribuída por 7 freguesias que, segundo o Censos de Portugal, em 2021 tinha então no seu conjunto 5241 habitantes, dados que confirmam um contínuo decréscimo populacional ao longo de mais de cinco décadas.
- 5.21 A CMM tem uma estrutura de cerca de 115 funcionários dos quais apenas 15 são técnicos superiores, não dispõe de departamento ou serviços jurídicos próprios e o único jurista que integra o quadro de funcionários tem um vínculo suspenso por se encontrar, desde 2006, a exercer cargo político num outro Município.
- 5.22 A EPMVF tem mais de três dezenas de trabalhadores, a maior parte dos quais são professores, e um impacto económico no MM muito significativo (*v.g.* fixação de população, dinamização de atividades do setor terciário, formação de profissionais de que

a região carece), sendo, ainda, uma das mais importantes entidades empregadoras em Murça tendo alunos provenientes de Murça, concelhos próximos e dos PALOP.

- 5.23 O Demandado D1 foi Vereador da CMM com pelouros atribuídos entre janeiro de 2002 e outubro de 2013, data a partir da qual e até outubro de 2017 foi Presidente de Câmara sempre em regime de exclusividade.
- 5.24 No mandato autárquico 2013-2017 foram eleitos para o Executivo Municipal os Demandados D1 (Presidente), D2 (Vice-Presidente) e D3 (Vereadora), todos em regime de permanência e todos pelo Partido Socialista, D5 e D6, estes últimos em regime de não permanência ambos eleitos pelo Partido Social Democrata.
- 5.25 No início do mandato, o executivo municipal foi informado pelo D1 enquanto presidente da CMM sobre a distribuição de funções relacionadas com as diferentes áreas de intervenção municipal.
- 5.26 No início do referido mandato 2013-2017, a CMM designou D1 como representante do MM na EPMVF e gerente na sociedade existente entre a Santa Casa e o MM.
- 5.27 O Demandado D2 foi vereador da CMM com pelouros no mandato de 2013 a 2017 e sem pelouros, de 2017 a 2021 tendo anteriormente sido Presidente, da Junta de Freguesia de Candedo entre 1997 a 2013.
- 5.28 Em 03.11.2015 o Demandado D6 pediu a suspensão do seu mandato, razão pela qual a Demandada D3, sendo a “*cidadã imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista*” de candidatos, o substituiu no lugar da vereação.
- 5.29 A Demandada D3 exerceu funções como *vereadora em regime de não permanência e sem atribuição de qualquer pelouro*, de 20.11.2015 a 06.05.2016, tendo apenas participado, no âmbito do referido mandato (de 2013-2017) em 13 das 96 reuniões de Câmara realizadas.
- 5.30 Na primeira reunião da CMM em que a Demandada D3 participou foi aprovada, por unanimidade, a transferência de 27.000,00 € para a EPMVF referida no § 5.9.a).*(iv)* sob proposta do D1, tendo a Demandada D3 feito uma apreciação crítica sobre a insuficiência da respetiva fundamentação e apenas depois de lhe terem sido prestados esclarecimentos complementares é que votou favoravelmente a proposta.
- 5.31 A Demandada D4 foi vereadora da CMM com pelouros no mandato de 2013 a 2017 em regime de permanência, tendo atribuídas funções nas seguintes áreas: Recursos Humanos - Afetação e Formação; Modernização Administrativa; Património e Aprovisionamento; Mercados e Feiras; Zona Industrial; Parques, Jardins e Espaços

Verdes; Cemitério Municipal; Habitação Social; e Comissão de Proteção das Crianças e Jovens em Risco.

- 5.32 Logo que no mandato seguinte (2017 a 2021) foi aventada a possibilidade de haver dúvidas de legalidade sobre a ajuda financeira à EPMVF, a Demandada D4 passou a votar contra todas as propostas atinentes ao assunto.
- 5.33 A Demandada D4 tem o 12.º ano de escolaridade e nunca no passado se viu envolvida em qualquer situação envolvendo responsabilidade financeira ou criminal.
- 5.34 O Demandado D5 integrou, pela primeira e única vez, o executivo municipal da CMM no mandato de 2013 a 2017, na qualidade de Vereador em regime de não permanência, mandato que cumpriu na sua totalidade.
- 5.35 O Demandado D6 integrou no período de 2009 a 2017 o executivo municipal da CMM, na qualidade de Vereador em regime de não permanência, tendo em 03.11.2015 pedido a suspensão do seu mandato, suspensão que terminou em maio de 2016.
- 5.36 O Demandado D7 assumiu funções de Vereador da CMM, entre os anos de 2002 e 2006 e é Presidente da CMM desde outubro de 2017.
- 5.37 O Demandado D7 apenas autorizou uma ordem de pagamento no valor total de 500,00€, considerando que estava a cumprir transferência aprovada em reunião de 1-4-2017 pelo executivo eleito para o mandato 2013-2017.
- 5.38 O Demandado D8 foi vereador da CMM, sem pelouros, entre 1993 e 2002 e exerceu em regime de exclusividade o cargo de presidente da autarquia de 7 de janeiro de 2002 a 21 de outubro de 2013.
- 5.39 O Demandado D9 foi vereador na CMM entre 2009 e 2013 sem pelouros atribuídos tendo no final do século XX cumprido dois mandatos autárquicos na qualidade de Vereador sem pelouros.
- 5.40 O Demandado D10 foi vereador na CMM entre 2009 e 2013 com o pelouro do urbanismo, acumulando também as áreas de obras exteriores, pessoal cantoneiro e operacionais e o serviço de águas e saneamento, no período das décadas de 80 e 90 do século passado já tinha exercido dois mandatos como vereador sem pelouros.
- 5.41 O Demandado D1 na declaração conjunta de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), referente ao ano de 2021, apresentou um rendimento global no valor de

- 91.992,16 €, o qual resulta da sua situação profissional e do seu cônjuge, não dispondo de outros rendimentos.
- 5.42 O Demandado D2 é técnico do Ministério da Agricultura e foi Presidente da Junta de Freguesia de Candedo entre 1997 a 2013.
- 5.43 A Demandada D3 auferiu uma remuneração base no valor de 1.007,49 € na qualidade de assistente técnica das Águas do Interior Norte tendo auferido no ano de 2022 um rendimento no valor global de 13.802,61 €, o seu conjugue é trabalhador por conta de outrem e auferiu mensalmente cerca de 1.300,00 €, não tendo mais nenhuma fonte de rendimento, têm a seu encargo duas filhas a estudar, sendo que a mais velha de 16 anos frequenta o ensino secundário (11.º ano) e a filha mais nova frequenta o 4º ano de escolaridade, suportam cerca de 500 € com a prestação de empréstimo habitação.
- 5.44 A Demandada D4 na declaração do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) do ano de 2021 apresentou um rendimento global no valor de 7.717,80 € proveniente dos rendimentos obtidos como trabalhadora dependente (4.991,16€) e de rendimentos da categoria B regime contabilidade organizada (2.726,64€).
- 5.45 O Demandado D5 é Professor do 2.º e 3.º Ciclos e Sec. na Escola Básica e Secundária de Murça do Agrupamento de Escolas de Murça e auferiu no mês de março de 2023 um vencimento base no valor de 3.473,19 € que corresponde a um vencimento líquido de 2.412,18 €, sendo portador de deficiência que lhe confere uma incapacidade permanente global de 60 % (sessenta por cento) e tem a seu encargo o pagamento da prestação da habitação que ronda os 400,00 € mensais a sua cônjuge trabalha por conta de outrem e exerce a sua atividade como educadora.
- 5.46 O Demandado D6 é Empresário e exerce as funções de Docente Assistente convidado na Faculdade de Economia e Gestão da Universidade do Minho, tendo apresentado na declaração conjunta de (IRS), referente ao ano de 2021, um rendimento global no valor 98.937,66 €.
- 5.47 O Demandado D7 no mês março de 2023, auferiu na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Murça um vencimento base no valor de 2.934,55 € e um vencimento líquido no valor de 2.393,88 €, tem a seu encargo as despesas mensais com os seus dois filhos no âmbito do acordo de regulação de responsabilidades parentais ao abrigo do qual despende 250,00 € em benefício da filha e um acordo de alimentos relativos a filho maior com a responsabilidade de 125,00 € em benefício do filho, renda da casa na qual residem os filhos 325,33€, despesa mensal do seguro, prestação de financiamento do crédito

habitação e despesa de transporte, suporta ainda as despesas com as propinas e com a saúde dos filhos, o único imóvel (casa de morada de família) que estava registado em seu nome ficou atribuído por partilha de divórcio à sua ex-cônjuge.

- 5.48 O Demandado D8 é pensionista da Caixa Geral de Aposentações e no ano de 2022, auferiu uma pensão ilíquida no valor total 34.443,88 €.
- 5.49 O Demandado D9 exerce as funções de técnico superior e na declaração conjunta de (IRS) relativa ao ano de 2020, apresentou em rendimento global no valor de 84.209,15 € tendo obtido um reembolso no valor de 3.768,27 €, reside numa habitação arrendada e o seu cônjuge exerce a atividade de docente.
- 5.50 O Demandado D10 auferir mensalmente um rendimento mensal de cerca de 1.400,00 € e juntamente com o seu cônjuge dispõem de um rendimento que ascende a (3.000,00 €) mensais, têm a seu encargo as despesas com pagamento da renda da casa, água e eletricidade.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 6 Tendo por referência a factualidade articulada com relevância para a causa, para além das alegações factuais incompatíveis com matéria julgada provada na parte II.1 e de temas que não apresentavam relevância para o julgamento da causa, não se consideram provados os factos que se passam a indicar.
- 6.1 Durante os exercícios de 2016 e até ao penúltimo trimestre de 2017 existiu um vasto número de despesas, no montante de € 90.619,46, tingidas por ausência de requisições ou propostas, ausência de cabimento prévio, a maioria das despesas não foi objeto de compromissos, não há informação sobre grande parte das datas de fornecimento dos bens ou serviços e, sobretudo, não é possível identificar os responsáveis pelas autorizações de despesa nem de pagamento.
- 6.2 Durante os exercícios de 2016 e até ao penúltimo trimestre de 2017 não foram implementados métodos e procedimentos de controlo interno na área das aquisições e serviços.
- 6.3 Foi transferido o montante de 106.194,57 € a título de “*juros de fiança*” enquanto obrigações decorrentes do contrato de crédito identificado no § 5.7 as seguintes verbas:

a) Em 2009, 11.900,00 € (ordens de pagamento n.ºs 45 de 07-01-2009, 577 de 2-04-2009, 1803 de 8-09-2009 e 2215 de 29-10-2009, a 1.ª autorizada por D1, as restantes autorizadas por D8).

b) Em 2010, 13.100,00 € (ordens de pagamento autorizadas por D1: n.ºs 87, de 13-01-2010, 464 de 22-02-2010, 653 de 22-03-2010, 823 de 20-04-2010, 1320 de 23-06-2010 e, autorizadas por D8: 1009 de 25-05-2010, 1485 de 21-07-2010, 1650 de 18-08-2010 e 2092 de 27-10-2010).

c) Em 2011, 22.500,00 € (ordens de pagamento n.ºs 629 de 27-04-2011, 1036 de 20-05-2011, 1540 de 18-07-2011, 1903 de 09-09-2011 e 2318 de 09-11-2011, todas autorizadas por D8).

d) Em 2012, 11.895,60 € (ordens de pagamento n.ºs 1485 de 18-09-2012, autorizada por D1 e 1643 de 11-10-2012 por D8), ao abrigo de deliberação da CMM aprovada por unanimidade pelo D8 (Presidente), D9, D1, D6 e D10 (Vereadores) que autorizara o pagamento de 18.000,00 €.

e) Em 2013, 6.634,97 (ordens de pagamento n.ºs 331 de 26-03-2013 e 1079 de 24-07-2013 autorizadas por D8; 387 de 26-03-2013 e 1608 de 22-10-2013, autorizadas por D1), ao abrigo de deliberação da CMM aprovada por unanimidade pelo D8 (Presidente), D1, D6 e D10 (Vereadores).

f) Em 2014, 2.000,00 € (conforme a ordem de pagamento n.º 1677 de 19-12-2014 autorizada por D1).

g) Em 2015, 29.800,00 € (ordens de pagamento n.ºs 110 de 30-01-2015, 329 de 30-03-2015, 799 de 03-07-2015, 1105 de 09-09-2015 e 1689 de 28-12-2015, todas autorizadas por D1) ao abrigo de duas deliberações da CMM, a primeira votada por unanimidade por D1 (Presidente), D6, D2, D5, D4 (Vereadores) que aprovou a transferência de 40.000,00 €, e a segunda votada por unanimidade por D1 (Presidente), D5, D2, D5, D3 e D4 (Vereadores) que aprovou a transferência de 27.000,00 €.

h) Em 2016, 5.364,00 € (ordens de pagamento n.ºs 864 de 08-07-2016, 422 de 22-03-2016, 997 de 29-07-2016, 1081 de 30-08-2016, 1251 de 29-09-2016, 1487 de 09-11-2016 e 1719 de 15-12-2016, todas autorizadas por D1), ao abrigo de deliberação da CMM votada por maioria com os votos a favor de D1, D2 e D3 e as abstenções de D6 e D5 que apresentaram declaração de voto que aprovou a transferência de 45.000,00 €.

i) Em 2017, 3.000,00 (ordens de pagamento n.ºs 144 de 15-12-2017, 825 de 13-06-2017, 936 de 06-07-2017, 1256 de 04-09-2017, 1431 de 27-09-2017, autorizadas por D1 e 1624 de 16-11-2017, autorizada por D7) ao abrigo de deliberação da CMM votada por unanimidade pelo D1 (Vice-presidente), D5 e D4 (Vereadores) que aprovou por unanimidade a transferência de 45.000,00 €.

6.4 Os Demandados ao praticarem os atos descritos no § 5.9 atuaram sem o cuidado devido e sem a diligência necessária, no zelo pela observância das tais normas legais, bem sabendo que estavam a lesar o património público.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

7 O julgamento sobre a matéria de facto suportou-se em factos admitidos por todos os sujeitos processuais e na valoração de provas pré-constituídas admitidas no processo jurisdicional (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. §§ 17 a 17), as regras e princípios de Direito Probatório impondo-se destacar que:

7.1 A autonomia entre o procedimento de auditoria e o processo de efetivação de responsabilidades (o qual apenas nasce com a propositura da ação) também abrange as provas da ação sujeitas ao específico procedimento probatório no âmbito do processo jurisdicional assegurando o pleno contraditório e a efetividade do direito à prova dos demandados, daí que demandante esteja sujeito a específica obrigação de apresentar as concretas provas da ação por si interposta (artigo 90.º/3 da LOPTC).

7.2 A valoração da prova pelo tribunal apenas pode ter por objeto provas adquiridas até ao encerramento da discussão, atento, nomeadamente, o estabelecido no artigo 425.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, sendo esse o quadro em que opera o princípio da aquisição processual reconhecido no artigo 413.º do CPC como instrumental do princípio da verdade material (infra §§ 19 e 20).

7.3 Não foi suscitado qualquer incidente de falsidade quanto às provas pré-constituídas admitidas no processo (cf., ainda, § 19.2).

7.4 O julgamento sobre a matéria de facto compreendeu uma apreciação global da prova dos temas relevantes, em conjugação com uma análise atomizada de cada específico facto controvertido, atenta, ainda, a decomposição de pontos de facto específicos em conexão

com os elementos de prova determinantes para o julgamento do tribunal sobre factos provados (§ 8) e não provados (§ 9).

7.5 Atendeu-se, ainda no julgamento dos factos provados e não provados que os elementos probatórios foram congruentes entre si e as *regras da experiência* (designadamente sobre o funcionamento de autarquias locais com a dimensão e modelo do MM) e a prova documental não foi posta em causa pela prova pessoal produzida (apenas complementada).

7.6 Em termos de provas admissíveis e admitidas importa destacar o seguinte:

a) O documento escrito relativo ao relatório de auditoria apenas prova o que atesta, a prolação desse relatório pela 2.^a Secção com o teor que aí consta, mas não tem valor probatório para prova de quaisquer factos objeto de apreciação sobre o qual foram emitidos juízos no âmbito do relatório.

b) Os Demandados depuseram de forma relevante e credível sobre as condições de exercício dos respetivos cargos, preparação e participação nas reuniões do executivo sobre matérias relativas à EPMVF, bem como o efetivo objeto das deliberações e, ainda, a realidade dos serviços municipais e do município.

c) Os Demandados D1, D3, D4, D5, D6, D7, D8 e D9 também complementaram nos seus depoimentos a prova documental que juntaram sobre as suas situações económicas (devidamente discriminada nas respetivas contestações) tendo deposto de forma credível e congruente sobre essa matéria, o D2 falou de forma transparente e credível sobre a sua carreira profissional e o D10 depôs sobre a sua situação económica.

d) As fontes de prova pessoal produzida por iniciativa do Demandante [MM e NN, respetivamente, Auditora-Chefe e Técnica Verificadora Superiora no Departamento DA-IX (Administração Local e Sector Empresarial Local) do TdC], intervieram na ARF Processo n.º 10/2021, confirmaram que a auditoria se limitou a importar sínteses valorativas de terceiros (em particular sobre uma suposta categoria «juros de livrança») e documentos que também tinham sido recolhidos por terceiros, sem deslocação, nem recolha direta de documentação existente na CMM por elementos que levaram a cabo a auditoria (o que se refletiu por exemplo nos erros subjacentes aos juízos importados pelo Demandante sobre os factos não provados constantes dos §§ 6.1 e 6.2, bem como o desconhecimento do facto indicado no § 5.11 ou sobre o motivo das incongruências de valores indicados no § 6.3, reconhecidos no testemunho

do autor dos documentos síntese em que a auditoria se baseou, o técnico da CMM OO que foi uma testemunha indicada por todos os Demandados).

e) Relativamente aos depoimentos de testemunhas indicadas pelos Demandados ressalta o seguinte:

- (i) PP, exerceu funções de Presidente da Comissão Diretiva do Programa Operacional Capital Humano (POCH) entre 2016 até setembro de 2023 e na qualidade de atual vogal executivo do programa que sucedeu “Pessoas 2030” explicou no âmbito dessas funções o tipo de programa operacional que estabeleceu com as escolas profissionais, designadamente o tipo de obrigações mútuas estabelecidas entre a Escola Profissional de Murça e o (POCH), bem como os respetivos benefícios obtidos pela escola.
- (ii) OO, testemunha arrolada por todos os Demandados, exerce as funções de Chefe de Divisão na CMM e em razão do seu conhecimento esclareceu o teor da tabela enviada ao Tribunal de Contas (TdC) no decurso da auditoria realizada no ano de 2020 a que fez referência “entre os anos de 2009 e 2017 a juros de fiança enquanto despesa assumida e realizada pelo Município de Murça, no valor de 106.194,00 €, e alguns dos pressupostos e equívocos da síntese que elaborou e foi usada na ARF sobre as ordens de pagamentos referidas no § 6.3, tendo, aliás, reconhecido parte dos erros verificados em análises por si elaboradas e acolhidas no RARF e no RI.
- (iii) QQ, Engenheiro Civil, exerceu parcialmente as funções de Chefe de Divisão de Obras Públicas no MM no mandato entre 2013 a 2017 e atendendo a que tinha o pelouro das obras públicas de empreitada e das obras públicas por administração direta da Câmara Municipal de Murça em razão da experiência que advinha das suas funções esclareceu a tramitação e organização desses procedimentos e a articulação que era feita com a Divisão Administrativa e Financeira.
- (iv) RR, foi Provedor da Santa Casa da Misericórdia durante 21 anos e a sua inquirição versou sobre a importância que a EPMVF tinha para o concelho de Murça, designadamente para as pessoas e a valorização economia dessa região; esclareceu, ainda, o contrato de abertura de crédito entre a EPMVF, LDA e a CGD, S.A referida no § 5.7.
- (v) SS, exerceu as funções de Diretor da EPMVF entre o dia 03.09.2003 até 03.09.2019 e explicou as transferências de verbas e o financiamento para a Escola, bem como a importância da existência da conta caucionada para a própria Escola

e confirmou que nunca houve pagamentos derivados de incumprimentos perante a entidade bancária e/ou das advenientes da garantia assumida pelos sócios da EPMVF.

8 Quanto à matéria de facto provada:

8.1 Os §§ 5.1, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7 e 5.8 correspondem a factos alegados, respetivamente, nos artigos 1, 2, 13, 14, 15, 17, 18 e 19 do RI e resultam de inferências a partir de prova documental relativa a cópias dos documentos em causa os quais não foram impugnados pelos Demandados.

8.2 O § 5.2 corresponde a factos alegados nos artigos 2 e 3 do RI, embora com um desenvolvimento relativamente ao que constava no artigo 3 do RI, transcrevendo parte do referido RARF atenta a impugnação dos Demandados D1, D3, D5 e D6 (apenas da alegação do Demandante, não do documento) e a alegação desses Demandados no sentido de que «o MP ter-se-á sustentado em factos diversos – nem sequer minimamente provados – diversos do RARF» (artigos 42.º a 51.º e 287.º a 309.º da respetiva contestação).

8.3 O § 5.6 corresponde a uma síntese do teor de documento cuja falsidade não foi suscitada, ouvido em julgamento como testemunha o técnico superior autor da informação (cujo texto foi parcialmente transcrito no artigo 16 da RI, embora omitindo parte das frases e a autoria dos documentos, elementos que constituem factos instrumentais diretamente conexos com o alegado pelo MP se afiguram essenciais para a respetiva compreensão e enquadramento compreensivo²).

8.4 Quanto ao facto provado constante do § 5.9:

a) Corresponde à única matéria conexa com o extenso artigo 20.º do RI que se encontra provada, a existência de concretas ordens para transferências do MM para contas tituladas pela EPMVF, sendo certo que o facto global alegado pelo Demandante relativo ao fundamento e fim das transferências não foi provado (cf. supra § 6.3 e infra § 9.3).

b) Entendeu-se que uma narrativa correta impunha atenção à destrição analítica clara entre os atos relativos às reuniões da CMM e os atos relativos a ordens de pagamento

² O artigo 16 do RI tem o seguinte teor: «Em resposta, o Município informou que, as transferências financeiras efetuadas entre 2009 e 2017, se destinaram a suportar despesas com encargos do pessoal em funções na “Residência de Estudantes”, e com juros referentes a fiança de garantia em nome da Escola».

(sem prejuízo das valorações sobre correlações e conexões funcionais) e uma descrição centrada no que é suportado pela prova (em particular a documental).

c) Devendo ser mencionado que:

(i) A maior parte das ordens de pagamento foram alegadas no artigo 20 do RI sem indicação dos respetivos valores (tendo a menção desses valores decorrido de exame do tribunal nos casos em que existia prova documental, cf. §§ 5.9 e 6.3).

(ii) Uma parte das ordens de pagamento elencadas pelo Demandante não foi provada documentalmente para além de se terem verificado pontuais disparidades entre o autorizador concreto e o indicado pelo MP (cf. §§ 5.9 e 6.3).

(iii) A descrição das reuniões complementar do que (não) estava indicado no RI teve como suporte as atas e o juízo sobre a factualidade relevante.

8.5 Quanto ao facto do § 5.10 integrante de parte da alegação do artigo 25 do RI:

a) O juízo foi suportado nas provas documentais dos atos constantes do § 5.9 e corroborado pelos depoimentos dos Demandados e testemunhos, designadamente de OO.

b) Atendeu-se, ainda, às regras e princípios de Direito Probatório e à conjugação dos vários elementos probatórios entre si e com as *regras da experiência* (designadamente sobre o funcionamento de câmaras municipais) para a partir das provas juntas e produzidas, se formar inferências sobre a condição mental e aptidão cognitiva dos Demandados e a conclusão no sentido de que não existe motivo para considerar que a sua liberdade, autonomia de vontade ou consciência no exercício das funções autárquicas se encontrassem de alguma forma afetadas ou toldadas.

8.6 O facto do § 5.11 alegado e provado com indicação do jornal oficial pela Demandada D4.

8.7 Os factos dos §§ 5.12 a 5.50 foram alegados por Demandados, sendo congruentes intrinsecamente (entre si) e extrinsecamente com a prova documental e/ou pessoal (acima referida) e o resultado da apreciação dessas provas à luz das regras da experiência e da lógica.

9 Relativamente à matéria de facto não provada, tendo presente a apreciação acima empreendida, nomeadamente supra no § 7, importa ainda atender ónus da prova dos factos constitutivos do direito alegado (art. 342.º/1 e 3, 343.º/1 e 3 do CC) e dos factos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito invocado (art. 342.º/2, 343.º/2 e 3 do CC):

9.7 Quanto à factualidade não provada constante do § 6.7 relativa a tema de prova introduzido pelo Demandante no artigo 4 do RI³:

a) Deve começar por ser referido que as valorações jurídicas que no RI foram interligadas com factos não resultam de inferências que, ainda que de forma indireta, possam ser suportadas em meios de prova ou elementos de prova, sendo asserções insuscetíveis de inferências factuais com base em provas (por exemplo a menção a «um vasto número de despesas com violação generalizada de normas aplicáveis à realização de despesas públicas»).

b) As provas qualificadas a partir de um critério funcional, no artigo 341.º do Código Civil (CC) como tendo «por função a demonstração da realidade dos factos» e quando dirigidas finalisticamente a julgamento num processo jurisdicional têm de obedecer, no plano procedimental, a um referente axiológico, o contraditório, pelo que, o suposto juízo sobre «violação generalizada de normas aplicáveis» em si mesmo não pode ser objeto de provas e apenas poderiam ser provados concretos atos ou omissões que posteriormente fossem valorados em face do Direito aplicável.

c) Apreciada criticamente toda a prova constatou-se ausência de prova que permita inferências sustentadas sobre a proposição que consta do artigo 4 do RI na parte em que se reporta a factos suscetíveis de ser objeto de prova (constante do § 6.7).

d) Foi, ainda, valorada prova em sentido contrário ao teor da referida asserção (*v.g.* depoimento da testemunha OO que depondo com credibilidade e conhecimento sobre concretos procedimentos) e foi ponderada a própria circunstância de em audiência se ter revelado a ausência de sustentação da proposição constante do RI (a qual decorreu de uma importação acrítica de juízos de valor formulados no quadro de uma estrita apreciação contabilística de papeis descontextualizados de quaisquer procedimentos relativos a efetivas despesas).

e) Não foi junta, nem produzida qualquer prova sobre o desenvolvimento e conclusão dos procedimentos relativamente aos quais eventualmente as folhas avulsas indicadas

³ Com o seguinte teor: «Durante os exercícios de 2016 e até ao penúltimo trimestre de 2017, inclusive, os documentos de suporte das despesas com aquisições de bens e serviços, que se encontram juntos nos cinco volumes do PEQD em causa, discriminadas no Anexo 2 do Relatório, confirmam a existência de um vasto número de despesas com violação generalizada de normas aplicáveis à realização de despesas públicas, no montante de € 90.619,46, designadamente, por se verificar, ausência de requisições ou propostas, ausência de cabimento prévio, a maioria das despesas não foi objeto de compromissos, não há informação sobre grande parte das datas de fornecimento dos bens ou serviços e, sobretudo, não é possível identificar os responsáveis pelas autorizações de despesa nem de pagamento».

no RI tivessem constituído etapas preparatórias, i.e., os papéis juntos não foram integrados enquanto atos interlocutórios de procedimentos de despesa efetiva ou procedimentos concluídos.

f) Como é óbvio, um documento elaborado por um serviço para vir a ser aprovado e assinado por um decisor tem um momento em que ainda é um texto sem assinatura, sendo significativo que as testemunhas apresentadas pelo MP para sustentar a sua ação não tivessem empreendido qualquer análise de despesas realizadas, antes confirmaram que apenas receberam documentos recolhidos por entidade privada sem que auditores aferissem sequer se reportavam a procedimentos que tivessem prosseguido para etapas subsequente e sido concluídos.

g) O valor dos documentos juntos pelo MP para a prova é absolutamente nulo para sustentar as suas asserções neste segmento, *v.g.* uma folha com uma proposta em que o espaço para assinatura de autorização nada prova que o procedimento tenha sido concluído sem autorização (pode não ter sido deferida e não ter havido despesa, por exemplo) e a sua invocação apenas se apresenta reveladora do rigor empreendido em imputações que integram a demanda.

h) Acresce que tendo sido produzidos testemunhos sobre a efetiva realidade contabilística, aparentemente desconhecida pelo Demandante e fontes de prova pessoal que apresentou em julgamento para sustentar a ação, a ausência de iniciativa do Demandante para juntar ou requerer a junção de prova documental que consubstanciasse a sua tese (apesar de oportunidade expressa para o efeito) implica a operatividade da regra legal sobre o ónus da prova (inércia absoluta que determina também a ausência de fundamento para iniciativa oficiosa do Tribunal a qual seria incompatível com o princípio da relevância).

9.2 Quanto à factualidade não provada constante do § 6.2 a mesma é relativa à única asserção que se pode considerar tema de prova, ainda que muito genérico, numa amálgama sobretudo dominada por transcrições e considerações jurídicas insuscetíveis constantes dos artigos 5 a 9 do RI (apreciados na motivação de direito, cf. infra II.4.3.2).

9.3 Quanto ao alegado num longo artigo 20.º do RI⁴, analisados os documentos apresentados pelo Demandante que supostamente suportavam parte da alegação

⁴ Com o seguinte teor: « A despesa identificada como “*juros de fiança*”, no quadro inserido no parágrafo 21 do Relatório, transcrito acima no ponto 26 deste requerimento, diz respeito às obrigações decorrentes desse contrato de crédito, sendo que entre 2009 e 2017 foram transferidas, a esse título, verbas no

verificou-se que não existia a alegada correspondência entre pagamentos e a causa indicada («juros de fiança») correspondendo o enunciado do § 6.3 às proposições do mencionado artigo 20.º do RI que não foram provadas (apenas se empreenderam as necessárias correções das construções fráscas para salvaguarda do mínimo de rigor semântico da Sentença embora deixando intocados as lacunas de congruência factual da alegação do RI⁵), devendo ser destacado ao nível da valoração da prova que:

a) Não foram provados quaisquer pagamentos reportados a supostos «juros de fiança», uma designação que envolvendo o entrelaçar de dois conceitos jurídicos é

montante total de € 106.194,57 – cfr. doct.ºs de fls. 1583 a 1637, 1650 a 1655, 1658 a 1661, do vol. V), do PEQD anexo e Anexo III do Relatório – pela forma seguinte: – 2009 → o montante pago de “juros de fiança” ascendeu a € 11 900,00 (ordens de pagamento n.ºs 45 de 07-01-2009, 577 de 2-04-2009, 1803 de 8-09-2009 e 2215 de 29-10-2009, a 1.ª autorizada por AA, as restantes autorizadas por HH – fls. 1603 a 1605v.º do Vol V -PEQD anexo). – 2010 → foram efetuados pagamentos de “juros de fiança” no valor total de € 13 100,00 (ordens de pagamento autorizadas por AA: n.ºs 87, de 13-01-2010, 464 de 22-02-2010, 653 de 22-03-2010, 823 de 20-04-2010, 1320 de 23-06-2010 e, autorizadas por HH: 1009 de 25-05-2010, 1485 de 21-07-2010, 1650 de 18-08-2010 e 2092 de 27-10-2010 – fls. fls. 1583 e 1584 a 1588v.º do Vol V -PEQD anexo). – 2011 → No ano de 2011, os “juros de fiança” pagos corresponderam a um montante de € 22 500,00 (ordens de pagamento n.ºs 629 de 27-04-2011, 1036 de 20-05-2011, 1540 de 18-07-2011, 1903 de 09-09-2011 e 2318 de 09-11-2011, todas autorizadas por HH – fls. 1583 e 1589 a 1590 do Vol V -PEQD anexo). – 2012 → Ata n.º 18/2012, de 04.10, ponto 3.1 – fls. 1649-1650 do Vol V -PEQD anexo. Foi aprovada por unanimidade uma transferência de € 18 000,00, pelos seguintes membros do executivo: Dr. HH (Presidente), Eng. II, Prof. AA, Dr. FF e JJ (Vereadores). Desse montante foram pagos € 11 895,60, relativos aos “juros de fiança” (ordens de pagamento n.ºs 1485 de 18-09-2012, autorizada por AA e 1643 de 11-10-2012 por HH – fls. 1583 e 1590-1591.º do Vol V -PEQD anexo). – 2013 → Ata n.º 02/2013, de 18.01, ponto 2.1.6, deliberação por unanimidade – fls. 1650v.º-1652 do Vol V -PEQD anexo., Dr. HH (Presidente), Prof. AA, Dr. FF e JJ (Vereadores) – “juros de fiança” no valor de € 6 634, 97 (ordens de pagamento n.ºs 331 de 26-03-2013 e 1079 de 24-07-2013 autorizadas por HH; 387 de 26-03-2013 e 1608 de 22-10-2013, autorizadas por AA – fls. 1583 e 1591-1593 do Vol V -PEQD anexo).). – 2014 → foi aprovado um pagamento de € 2 000,00 de “juros de fiança”, conforme a ordem de pagamento n.º 1677 de 19-12-2014 autorizada por AA – fls. 1583 e 1593v.º do Vol V -PEQD anexo). – 2015 → Ata n.º 06/2015, de 20.03, ponto 1.4, deliberação por unanimidade, – fls. 1652v.º-1653v.º do Vol V -PEQD anexo. Prof. AA (Presidente), FF, BB, EE, DD (Vereadores) a aprovação de transferência de € 40 000,00. Foi ainda aprovada, no mesmo ano, a transferência extraordinária de € 27 000,00, (Ata n.º 22/2015, de 20.11) – fls. 1654-1655 do Vol V -PEQD anexo. autorizada pelos seguintes membros do executivo, Prof. AA (Presidente), EE, BB, CC, DD (vereadores). Do montante global transferido, foi pago um valor total de € 29 800,00 relativo a “juros de fiança” (ordens de pagamento n.ºs 110 de 30-01-2015, 329 de 30-03-2015, 799 de 03-07-2015, 1105 de 09-09-2015 e 1689 de 28-12-2015, todas autorizadas por AA – fls. 1583 e 1594-1596 do Vol V -PEQD anexo). – 2016 → Prof. AA (Presidente), FF, BB, EE, DD (Vereadores). Os vereadores FF e EE, abstiveram-se e expressaram declaração de voto - Ata n.º 11/2016, de 03.06, ponto 1.4 – aprovada, por maioria – fls. 1657v.º-1659v.º do Vol V -PEQD anexo – a transferência de € 45 000,00, dos quais foram pagos € 5 364,00 como “juros de fiança” (ordens de pagamento n.ºs 864 de 08-07-2016, 422 de 22-03-2016, 997 de 29-07-2016, 1081 de 30-08-2016, 1251 de 29-09-2016, 1487 de 09-11-2016 e 1719 de 15-12-2016, todas autorizadas por AA – fls. 1583 e 1596v.º-1599 do Vol V -PEQD anexo). – 2017 → BB (Vice-presidente), EE e DD (Vereadores) que aprovaram por unanimidade a transferência de € 45 000,00, para os mesmos efeitos e forma de pagamento. - Ata n.º 08/2017, de 21.04, ponto 1.3 – fls. 1660-1661 do Vol V -PEQD anexo. Dessa quantia foram pagos “juros de fiança” no montante total de € 3 000,00 (ordens de pagamento n.ºs 144 de 15-12-2017, 825 de 13-06-2017, 936 de 06-07-2017, 1256 de 04-09-2017, 1431 de 27-09-2017, autorizadas por AA e 1624 de 16-11-2017, autorizada por GG – fls. 1583 e 1599v.º-1602 do Vol V -PEQD anexo).»

⁵ Cf. o texto do § 6.3 com o do articulado constante da nota de rodapé anterior.

apresentada em termos conclusivos e infundados pelo Demandante, pelo que, em si mesma se apresentava insuscetível de prova.

b) No caso concreto o emprego da peculiar fórmula «juros de fiança» não foi suportada por qualquer prova, ainda que indireta (apenas existindo a prova de algumas transferências de valores do MM para a EPMVF constante do § 5.9 dos factos provados, mas sem referência aos designados pelo Demandante como «juros de fiança»);

c) Apenas se provou que a maior parte das ordens de transferência alegadas no artigo 20 do RI corresponderam a transferências do MM para a EPMVF (cf. supra §§ 5.9 e 8.3), embora a existência de todas as ordens de pagamento elencadas pelo Demandante não tenha sido provada documentalmente e existam pontuais disparidades entre o autorizador concreto e o indicado pelo MP (cf. §§ 5.9 e 6.4).

d) Nenhum dos documentos confirmou transferências relativas a supostos «juros de fiança», existiu prova pessoal produzida (em particular depoimentos de PP, OO, RR e SS) que corroborou a inexistência desse nexos.

e) A conclusão que se impôs a partir do confronto entre a alegação do RI e as inferências possíveis a partir da prova documental foi no sentido de que a qualificação e imputação factual derivou de equívocos e erros grosseiros na interpretação de documentação contabilística e, com base nesses erros, foi construída uma narrativa sobre deliberações da CMM que nada tem a ver com a realidade histórica, nem a prova documental relativa à mesma (em momento algum as atas permitiam considerar que foram aprovados pagamentos à CGD de supostos ou ditos «juros de fiança» ou juros conexos com um aval ou uma fiança assumida pelo MM perante a CGD).

f) A tabela resumo constante a fls. 1582 e 1583 do designado PEQD foi elaborada em 2018, momento posterior aos factos contabilísticos, e constitui um escrito com uma narrativa em segunda mão e sem qualquer valor probatório de factos que teriam de ser comprovados por via documental (e a prova documental apresentada sobre parte de linhas desse quadro desmente a interpretação assumida pelo Demandante no RI sobre a referida tabela e a realidade objeto de relato);

g) Acresce que a inquirição do funcionário do MM que elaborou essas tabelas, OO, testemunha arrolada por todos os Demandados (mas que não foi indicada pelo Demandante que nesta matéria se limitou a arrolar duas testemunhas que não participaram na produção de qualquer tabela ou recolha em primeira mão de documentação contabilística do MM e não tinham qualquer conhecimento pessoal de

factos relevantes) confirmou que as palavras empregues no RI foram utilizadas sem qualquer referência conceptual precisa, nem articuladas com uma taxonomia reconhecida em sede contabilística ou jurídica e foram fruto de importação simplista, acrítica e equivocada de designações abreviadas empregues num resumo elaborado por funcionário do MM quando terceiros lhe solicitaram informação (independentemente da autoria originária das fórmulas empregues, as mesmas derivaram de juízos conclusivos sobre uma relação causal com a fiança que não tem qualquer correspondência com a realidade factual, como, aliás a testemunha que elaborou a síntese reconheceu no seu depoimento), tendo, a testemunha confirmado, ainda, o próprio carácter infundado do valor total à luz de qualquer hipotética tese contabilística.

h) A restante prova pessoal produzida na parte em que se reportou aos motivos e fins das transferências (incluindo os depoimentos de parte dos Demandados) e o respetivo confronto com a prova documental confirmam de forma inequívoca que o RI nesta parte nuclear das imputações não tem conexão com a realidade histórica (para além de espaços deixados em branco por essa própria alegação como, por exemplo a ausência de discriminação entre as duas diferentes deliberações de 2016 quanto ao montante de fictícios «juros de livrança» indicados como pagos nesse ano).

i) A contabilização de valores empreendida revelou, ainda, a ausência de operações valorativas rigorosas em sede aritmética e, fundamentalmente valores de parcelas sem qualquer suporte nos documentos, pois, ainda que fossem contabilizados erradamente os valores que constam de ordens de pagamento como relativos a um qualquer tipo de juros (sendo certo que não há nenhuma rubrica de ditos «juros de fiança») as parcelas indicadas no RI ou a respetiva soma não têm justificação em face da prova e mesmo os valores imputados por emitentes de ordens de pagamento a «juros de conta caucionada» seriam necessariamente inferiores a 17.759,00 € (cf. § 5.13), já que esse resultado seria o resultante da adição do montante que na ordem de pagamento n.º 1036 de 2011, 6.000,00 €, é associado a «juros de conta caucionada e despesas não elegíveis» sem discriminação do que é inserido por referência a uma e outra finalidade.

j) Para além do facto provado no § 5.9, parte significativa dos factos alegados por Demandados julgados provados na sentença (cf. os §§ 5.13, 5.15, 5.16, 5.17 e 5.19)

correspondem a realidade histórica incompatível com a infundada alegação do artigo 20.º do RI.

9.4 O facto não provado constante do § 6.4 integra parte da alegação factual do artigo 25 do RI:

a) A alegação não tem suporte em nenhuma das provas pré-constituídas admitidas no processo, nem em nenhuma das provas produzidas no processo;

b) Não se provou qualquer falta de cuidado devido por parte dos Demandados, nem vícios nos seus processos mentais;

c) Os equívocos sobre a natureza, fundamento e fins das transferências do MM para a EPMVF ocorreram fundamentalmente em sede de imputações formuladas na demanda objeto do presente julgamento.

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 jurídico no caso concreto;

10.2 As responsabilidades financeiras sancionatórias imputadas pelo MP a seis Demandados (D1 a D6) por alegado preenchimento de uma infração financeira sancionatória na forma continuada e a sete Demandados (D1 a D7) de uma outra infração financeira sancionatória e os concretos pedidos do Demandante de condenação de cada um daqueles Demandados em multas;

10.3 As imputações de responsabilidades reintegratórias formuladas e os específicos pedidos condenatórios deduzidos pelo MP contra dez Demandados.

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

11 O processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras inicia-se com uma ação intentada por um Demandante (em regra o MP, no exercício de uma competência legal própria) na sequência de procedimentos não jurisdicionais prévios (ao abrigo 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, 58.º, n.º 3, e 89.º, n.º 1, al. *a*), da LOPTC).
- 12 Os procedimentos de recolha de indícios em sede de auditoria ou de diligências complementares do MP são distintos do processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras .
- 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.
- 14 O ónus de alegação dos factos essenciais constitutivos da eventual responsabilidade recai exclusivamente sobre o requerente da ação, não sendo partilhado com o organismo que desenvolveu a auditoria, o tribunal de julgamento ou o(s) demandado(s) — 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 e o artigo 342.º, n.ºs 1 e 3, do CC.
- 15 O objeto do processo é recortado pelo demandante por referência à causa de pedir e pedido do concreto RI (sobre a delimitação do objeto para efeitos de litispendência e caso julgado na relação com processos de outras jurisdições, cf. Acórdão n.º 23/2022-27.JUN-3ªS/PL).
- 16 No processo de efetivação de responsabilidade financeiras vigora, ainda, o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal, no sentido da vinculação do tribunal ao *teto* do(s) pedido(s) do demandante, na medida em que o RI 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) desde que a Lei n.º 20/2015, de 9 de março, revogou a 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»),.
- 17 Pelo que, a apreciação Tribunal é teleologicamente delimitada pela competência de julgamento sobre a procedência de uma ação e a sua obrigação de tendo por referência os pressupostos de facto e de direito da demanda concluir por uma solução que, em abstrato, se pode situar no espaço existente entre a total procedência e a completa improcedência.
- 18 A dimensão jurisdicional entrelaça-se com a reserva constitucional do TdC estabelecida no artigo 214.º, n.º 1, alínea *c*), da Constituição da República Portuguesa (CRP) e a competência legal exclusiva da 3.ª Secção do TdC que no exercício das suas competências jurisdicionais é independente de todos os órgãos do TdC ou de outras entidades que levam a cabo

procedimentos de auditoria prévios à ação jurisdicional (sobre condições da constitucionalidade do processo, cf. §§ 66 a 72 da Sentença n.º 23/2022, de 7-10-2022, da 3.ª Secção do TdC).

19 Contexto em que o procedimento probatório envolve três dimensões:

19.1 Admissibilidade da prova definida por normas abstratas.

19.2 Aquisição da prova (suscetível de ser subdividida em duas etapas, a admissão e a subsequente assunção) que tem de se operar à luz dos valores nucleares do contraditório, tutela jurisdicional efetiva e lealdade processual.

19.3 Valoração da prova que tem por base as provas adquiridas até ao encerramento da audiência e se concretiza na fixação motivada dos enunciados sobre factos provados e não provados (cf. supra §§ 5 a 9).

20 Plano em que o contraditório *sobre a prova* apresenta vários corolários, nomeadamente:

20.1 As provas suscetíveis de valoração pelo tribunal são apenas as admitidas no procedimento de aquisição probatória do processo jurisdicional até ao encerramento da audiência (artigo 425.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC), pelo que, não abrange eventuais provas pré-constituídas constantes de procedimentos de auditoria ou administrativo próprio do MP que não tenham sido objeto de prévia aquisição contraditória no processo jurisdicional;

20.2 O Tribunal ao valorar as provas (§ 19.3) atende ao princípio da aquisição processual, reconhecido no artigo 413.º do CPC como instrumental do princípio da verdade material, mas tem de se limitar aos conhecimentos atendíveis, no plano abstrato (§ 19.1) e concreto, (§ 19.2), fixando os factos provados (supra § 5) que serão atendidos na interpretação e aplicação do Direito ao objeto do processo.

21 Nos limites do objeto do processo, «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), cuja motivação no caso *sub judice* será empreendida de seguida.

II.4.3 As imputações de responsabilidades sancionatórias formuladas pelo MP contra sete Demandados e os respetivos pedidos de condenações em multas

II.4.3.1 Pretensão de retificação dos pedidos de condenação de sete Demandados por infrações financeiras formulada pelo Demandante

- 22 Os Demandados D1, D3, D5, D6, D7, D8, D9 e D10 em pronúncia incidental destacaram o que qualificaram como vários «erros» «absolutamente ostensivos e manifestos, incompreensíveis num requerimento do qual resultam tão graves e potencialmente gravosas imputações» «que o MP deveria esclarecer e retificar» (cf. supra § 4.15).
- 23 Em resposta, o Demandante, invocando o artigo 249.º do CC, veio afirmar que retificava apenas o pedido relativo a infrações financeiras sancionatórias imputadas (cf. supra §§ 4.16 e 4.17.c), pretendendo que onde consta «€ 7.650,00 - 25 UCx3x102,00/UC» (§ 3.1 e 3.2) se considerasse, respetivamente, «€ 5.100,00 - 25 UCx2x102,00/UC» (§ 3.1) e «€ 2.550,00 - 25 UCx102,00/UC» (§ 3.2).
- 24 Ao contrário do que pretende o Demandante:
- 24.1 No caso não se verifica um suposto *erro de cálculo* relativo a uma operação aritmética pois o vício não se reporta ao resultado de uma operação matemática, mas uma frase intrinsecamente incongruente em virtude de um aparente erro de escrita;
- 24.2 Não se aplica a norma invocada pelo MP de direito substantivo sobre retificação de declarações no âmbito de negócios jurídicos (artigo 249.º do CC), mas norma específica de Direito Processual sobre retificação de atos das partes (artigo 146.º, n.º 1, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC);
- 24.3 A retificação de um ato processual por uma parte em processo jurisdicional é um pedido submetido ao tribunal que em função da aplicação do direito aos factos admite ou indefere a pretensão da parte.
- 25 Os alegados erros nos pedidos que o Demandante pretende retificar geraram uma lesão na esfera dos Demandados D1 a D7, mas não impediram o exercício do respetivo direito de defesa e a retificação requerida não prejudica os seus direitos processuais.
- 26 Por outro lado, deve atender-se a que o Demandante tinha a faculdade de redução do pedido, uma desistência parcial que quando exercida opera como *ato unilateral não receptício*, na terminologia empregue por TT⁶, faculdade cujo exercício podia ter lugar «até ao encerramento da discussão» ao abrigo do artigo 265.º, n.º 2, do CPC, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
- 27 Concluindo, deve ser admitida a *retificação* de erro de escrita do RI do MP e, consequentemente, a correção dos pedidos relativos às condenações em multa por força das infrações financeiras imputadas, i.e., nas alíneas do petítório do RI onde consta «€ 7.650,00 - 25 UCx3x102,00/UC»

⁶ *Comentário ao Código de Processo Civil*, 3.º vol., Coimbra Editora, Coimbra, 1946, p. 95-96.

(§ 3.1 e 3.2) vai ser considerado que consta, respetivamente, «€ 5.100,00 - 25 UCx2x102,00/UC» (§ 3.1) e «€ 2.550,00 - 25 UCx102,00/UC» (§ 3.2)] ao abrigo do artigo 146.º, n.º 1, do CPC, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.

II.4.3.2 Responsabilidades por infração financeira sancionatória continuada prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC imputadas pelo Demandante aos Demandados D1, D2, D3, D4, D5 e D6

II.4.3.2.1 O juízo conclusivo da auditoria como condição de procedibilidade da ação proposta pelo Demandante contra os Demandados D1, D2, D3, D4, D5 e D6 por infração financeira sancionatória continuada prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC

28 A primeira imputação do Demandante visa os Demandados D1, D2, D3, D4, D5 e D6 como alegados agentes de uma infração financeira sancionatória continuada prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC.

29 A alegação factual do Demandante era sustentada nos factos não provados constantes dos §§ 6.1 e 6.2 e na seguinte argumentação constante dos artigos 4 a 10 do RI:

«4 - Durante os exercícios de 2016 e até ao penúltimo trimestre de 2017, inclusive, os documentos de suporte das despesas com aquisições de bens e serviços, que se encontram juntos nos cinco volumes do PEQD em causa, discriminadas no Anexo 2 do Relatório, confirmam a existência de um vasto número de despesas com violação generalizada de normas aplicáveis à realização de despesas públicas, no montante de € 90.619,46, designadamente, por se verificar, ausência de requisições ou propostas, ausência de cabimento prévio, a maioria das despesas não foi objeto de compromissos, não há informação sobre grande parte das datas de fornecimento dos bens ou serviços e, sobretudo, não é possível identificar os responsáveis pelas autorizações de despesa nem de pagamento.

5 - Dessa forma, não foram observadas as regras respeitantes à correta e completa elaboração dos documentos previstos no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais - POCAL (Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/02 e demais alterações legislativas).

6 - Concretamente, não foram implementados métodos e procedimentos de controlo interno na área das aquisições e serviços, contrariando o disposto nos subpontos do ponto 2.9.10.2. do POCAL.

7 - De acordo com o art.º 2.º, n.º 1 do DL n.º 54-A/99, «O POCAL é obrigatoriamente aplicável a todas as autarquias locais e entidades equiparadas», e nos termos do art.º 3.º do mesmo diploma “A contabilidade das autarquias locais compreende as considerações técnicas, os princípios e regras contabilísticos, os critérios de valorimetria, os documentos previsionais, o plano de contas, o sistema contabilístico e o de controlo interno, os documentos de prestação de contas e os critérios e métodos específicos.”

8 - Por sua vez, no ponto 2.9. do POCAL, no que se refere ao controlo interno, salienta-se, em particular, o determinado no:

Ponto 2.9.1 “O sistema de controlo interno a adotar pelas autarquias locais engloba, designadamente, o plano de organização, políticas, métodos e procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis autárquicos que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e

erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável;

Ponto 2.9.2 “Os métodos e procedimentos de controlo devem visar os seguintes objetivos: a) A salvaguarda da legalidade e regularidade no que respeita à elaboração, execução e modificação dos documentos previsionais, à elaboração das demonstrações financeiras e ao sistema contabilístico; b) O cumprimento das deliberações dos órgãos e das decisões dos respetivos titulares; c) A salvaguarda do património; d) A aprovação e controlo de documentos; e) A exatidão e integridade dos registos contabilísticos e, bem assim, a garantia da fiabilidade da informação produzida; f) O incremento da eficiência das operações; g) A adequada utilização dos fundos e o cumprimento dos limites legais à assunção de encargos; h) O controlo das aplicações e do ambiente informáticos; i) A transparência e a concorrência no âmbito dos mercados públicos; j) O registo oportuno das operações pela quantia correta, nos documentos e livros apropriados e no período contabilístico a que respeitam, de acordo com as decisões de gestão e no respeito das normas legais”.

E no seu ponto 2.9.3 – “O órgão executivo aprova e mantém em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às atividades da autarquia local, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente”.

9 – Segundo o POCAL, ponto 2.3.4.2., d), “As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente”.

10 – A responsabilidade pela prática das citadas ilegalidades recai, desse modo, sobre os membros do órgão executivo nesse período, os primeiros seis demandados, visto que lhes competia cumprir e fazer cumprir os dispositivos legais citados, como lhe era imposto funcionalmente.

11 – Os quais agiram livre e conscientemente, sem o cuidado devido e sem a diligência necessária, no zelo pela observância das tais normas legais.»

30 Os Demandados D1, D3, D5 e D6 alegaram, nomeadamente, quanto a essa primeira infração que existe uma divergência entre o RARF n.º 3/2022 da 2.ª Secção do TdC e o RI do MP, defendendo que a ação não pode ser objeto de julgamento de mérito nessa parte, designadamente, com base na seguinte argumentação:

«288.º [...] Verifica-se uma contradição insanável entre as conclusões do RARF e o pedido de condenação dos Demandados AA, CC, EE e FF, em responsabilidade financeira sancionatória, formulado no Requerimento do MP,

289.º De acordo com as primeiras, formuladas pelos Juízes Conselheiros da 2.ª Secção, encontra-se vedada, por circunstâncias objetivas relacionadas com a forma como a informação se encontra apresentada, a possibilidade de serem apuradas responsabilidades financeiras (cf. ponto 13 e Conclusão 3.ª do RARF),

290.º Já o Senhor Procurador-Geral Adjunto, perante as mesmíssimas facticidade e prova documental, pediu a condenação dos referidos Demandados em responsabilidade financeira sancionatória.

291.º A única inovação dos factos integrativos da causa de pedir relativos aquele pedido é o facto (conclusivo) de que “não foram implementados métodos e procedimentos de controlo interno na área das aquisições e serviços, contrariando o disposto nos subpontos do ponto 2.9.10.2. do POCAL” (cf. p. 3 do Requerimento M.P.), e – prosseguindo no exercício de adivinhação –,

292.º Como deveriam ter sido, a responsabilidade pela não implementação recairia, sobre os membros do órgão que o deveria ter feito e, adicionalmente e em resultado disso, conclui-se – sem outra alegação que não seja a citação da alínea d) do ponto 2.3.4.2.) – que também as despesas “autorizadas e pagas” (supõe-se, em face da parca alegação) sem que estivesse em

funcionamento o sistema de controlo interno o terão sido ilegalmente (cf. pp. 3-4 do Requerimento).

293.º Com base na suposta violação dessas normas – conclusão do MP que não é apoiada pelo RARF –, o Senhor Procurador-Geral Adjunto entende preenchida a hipótese da alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, ou seja, entende que os Demandados em causa violaram normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património.

294.º Mas tal não pode, de modo algum, proceder.

295.º Desde logo e em primeiro lugar, porque, o MP vem apresentar factos e imputação jurídica dos mesmos substancialmente distinta da constante do RARF,

296.º Com efeito, o que se concluiu, factualmente, no RARF foi que se verificava “(...) ausência de requisições ou propostas, ausência de cabimento prévio, a maioria das despesas não foi objeto de compromissos, etc.” e conclui-se que “não há informação sobre grande parte das datas de fornecimento dos bens ou serviços e, sobretudo, não é possível identificar os responsáveis pelas autorizações de despesa nem de pagamento”,

297.º Concluindo-se que tal “constitui uma condicionante incontornável ao apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, objeto deste tipo de auditoria.” – cf. § 13 do RARF – de tal modo que impediu, inclusivamente, que o Venerandos Juízes Conselheiros lançasse mão do expediente previsto no n.º 3 do artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas por – tem que se aceitar a suposição – não vislumbraram, em face dos dados ao seu dispor que a adoção de um procedimento específico complementar para a investigação detalhada das infrações iniciadas pudesse vir a habilitar o Tribunal e o MP com dados que viessem a permitir a efetivação e julgamento de responsabilidades financeiras.

298.º Pelo que não foi invocada ou imputada a violação de qualquer norma legal do POCAL, muito menos as constantes dos pontos 2.9.10.2. ou 2.9.3.,

299.º Nem o MP juntou ao seu Requerimento qualquer meio de prova adicional que pudesse alterar tal conclusão ou aduziu argumentação jurídica que contrariasse a conclusão constante do RARF.

300.º Ademais e nos termos do n.º 3 do artigo 58.º da LOPTC,

3 - O processo de julgamento de responsabilidade financeira visa efetivar as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios das ações de controlo do Tribunal elaborados fora do processo de verificação externa de contas ou em relatórios dos órgãos de controlo interno. (destacados nossos).

301.º Ora e apesar de não serem alegados factos novos, o MP ter-se-á sustentado em factos diversos – nem sequer minimamente provados – diversos do RARF (ou, ao menos, numa diversa qualificação jurídica desses factos no que à possibilidade de imputação de responsabilidades diz respeito), e, ao fazê-lo, violou ostensivamente a citada, na medida em que o objetivo do julgamento que vem requerido é o de efetivar responsabilidades financeiras que sejam emergentes de factos evidenciados nos relatórios do TdC e talqualmente estes se mostram qualificados,

302.º E não em quaisquer factos – diversos ou interpretados diversamente – em que o MP pretenda sustentar a respetiva ação.

303.º Razão que seria suficiente para fazer soçobrar o pedido de condenação do MP quanto a esta infração.

304.º Em segundo lugar, porque na ARF, este mesmo Tribunal indicou que “não há informação sobre grande parte das datas de fornecimento dos bens ou serviços e, sobretudo, não é possível identificar os responsáveis pelas autorizações de despesa nem do pagamento, o que constitui uma condicionante incontornável ao apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, objeto deste tipo de auditoria” (cf. § 13 do RARF, destacados nossos),

305.º Concluindo que “No que diz respeito às aquisições de bens e serviços, fomos confrontados com várias condicionantes, que tornam materialmente impossível o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras” (cf. Conclusão 3.ª, destacados nossos) e, recorde-se também, os

Venerandos Juízes Conselheiros abdicaram de iniciar um procedimento específico complementar para a investigação detalhada das infrações iniciadas, muito provavelmente porque aquela conclusão se afigurava tão evidente que não julgaram que esse novo procedimento pudesse vir a habilitar o Tribunal e o MP com dados que viessem a permitir a efetivação e julgamento de responsabilidades financeiras .

306.º O Exmo. Senhor Procurador-Geral Adjunto não indica quaisquer outras diligências complementares relacionadas com os factos constantes do RARF que tenha realizado,

307.º E a análise dos Juízes Conselheiros da 2.ª Secção deste Tribunal não deixam dúvidas: a prova documental apresenta-se de tal forma que constitui uma condicionante incontornável de tal forma que tornam materialmente impossível o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, quer reintegratórias, quer sancionatórias.

308.º Ora, o Senhor Procurador-Geral Adjunto não apresenta, para concluir de forma perfeitamente oposta, qualquer outra prova que não a constante do RARF e do PEDQ sobre a qual este Tribunal, através dos seus Juízes-Conselheiros da 2.ª Secção, já concluiu não existirem possibilidades de imputar responsabilidades financeiras.

309.º Não bastando, assim, que através da muito vaga alegação constante do Requerimento do MP – assenta numa mera citação normativa, sem qualquer concretização factual ou concreta imputação – se possa considerar provado (sequer corretamente alegado) que a não implementação de métodos e procedimentos de controlo é da responsabilidade dos membros do órgão executivo. Muito pelo contrário, o concluído por este Tribunal no RARF oneraria o MP com um especial dever de fundamentação que (pelo menos) além de avançar uma correta imputação, afastasse, por indevido, o juízo formulado por este Tribunal no sentido da impossibilidade material de se realizar o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.»

- 31 A argumentação dos Demandados constante da sua contestação foi reiterada em requerimento formulado posteriormente (cf. § 4.15), mas o MP, notificado por duas vezes sobre essas alegações (§§ 4.5 e 4.16), optou por nunca se pronunciar.
- 32 Em face da questão suscitada, impõe-se averiguar se existe a alegada discrepância entre o objeto do juízo de evidenciação formulado no RARF e a ação proposta pelo MP em termos suscetíveis de obstarem ao julgamento de mérito desta parte da ação do Demandante.
- 33 No enquadramento jurídico do problema vai ser acompanhada a apreciação empreendida nos §§ 20 a 52 da Sentença n.º 8/2023, de 3-3-2023, da 3.ª Secção do TdC.
- 34 O exercício da ação de efetivação de responsabilidades financeiras pelo MP tem de ser obrigatoriamente precedido de procedimentos de auditoria 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.
- 35 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 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.

- 36 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) apresenta-se tingida pela falta de uma condição objetiva de procedibilidade que, enquanto exceção dilatária 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.
- 37 No caso *sub judice*, o 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 e a concreta decisão aí formulada sobre a evidenciação de concretas infrações financeiras e respetivos agentes constitui condição objetiva de procedibilidade da ação quanto:
- 37.1 A específicas infrações;
- 37.2 Agentes identificados como responsáveis financeiros.
- 38 Como se destacou no § 71 do Acórdão de Fixação de Jurisprudência do TdC 1/2019, de 13-12-2019 (publicado no *Diário da República*, 1.ª Série, de 17-2-2020), a vinculação do MP aos valores da objetividade e legalidade não significa ausência de ónus processuais e procedimentais, pelo que se concluir que existem indícios suficientes sobre responsabilidade(s) financeira(s) considerada(s) evidenciada(s) no relatório de auditoria e que o(s) concreto(s) responsável(is) ainda não procedeu(eram) aos pagamentos em que se encontrava(m) incurso(s), o MP:
- 38.1 Não pode exercer a ação quanto a *infração diversa* da(s) considerada(s) evidenciada(s), nem alargar o universo de agentes identificados por aquele relatório como responsáveis por cada concreta infração;
- 38.2 Pode alterar a qualificação de infração(ões) considerada(s) evidenciada(s) no relatório de auditoria;
- 38.3 Deve alegar todos os factos essenciais em face da(s) causa(s) de pedir e do(s) pedido(s) formulado(s), sendo a única entidade tecnicamente responsável por esse encargo (pois os juízos conclusivos da auditoria sobre a *evidenciação* ou indiciação não têm de compreender a enunciação de todos os factos essenciais para a completude da causa de pedir da eventual ação).
- 39 Se a ação do MP for exercida relativamente a uma *infração diversa* de qualquer uma das consideradas evidenciadas no relatório de auditoria ou compreender um alargamento do universo dos responsáveis identificados por aquele relatório quanto a específica infração, o Tribunal deve declarar a existência de exceção dilatária inominada que obsta ao julgamento

nessa parte do mérito da ação instaurada pelo MP ao abrigo 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.

- 40 Confrontando os pontos 31 a 35 e 57, do RARF n.º 3/2022, a respetiva 13.ª conclusão, o «mapa das infrações financeiras» na parte relativa ao «item do relato: III.1, § 10-13; IV, § 30-34; V, § 54», aí descrito como «falta de controlo interno na área das aquisições de bens e serviços (2015-3.º trimestre 2017)» (cf. § 5.2) com os artigos 4 a 12 do RI em conjugação com a alínea a) do respetivo petitório (cf. §§ 3.1, 6.1, 6.2, 9.1, 9.2 e 29) impõe-se reconhecer que no recorte da causa de pedir e pedido da ação nessa parte, o Demandante não extravasou, nem no plano objetivo nem no subjetivo, das responsabilidades financeiras sancionatórias consideradas *evidenciadas* no RARF.
- 41 Em conclusão, deve ser julgada improcedente a exceção dilatória invocada pelos Demandados D1, D3, D5 e D6, nada obstando ao julgamento do mérito da ação proposta pelo MP contra esses Demandados e contra os Demandados D2 e D4 pela prática de uma infração financeira sancionatória na forma continuada prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea d), 2 e 5, da LOPTC.

II.4.3.2.2 Julgamento sobre o mérito da imputação de responsabilidades por infração financeira sancionatória continuada prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC formulada pelo MP contra os Demandados D1, D2, D3, D4, D5 e D6

- 42 A imputação jurídica e pedidos do Demandante relativos à infração prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC foram transcritos supra no § 3.1 e objeto de retificação admitida pelo Tribunal (cf. § 27).
- 43 A infração prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC relativa à *violação de normas legais relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património*, não pode ser qualificada como «omissão pura» porque a norma legal não tem pressuposta exclusivamente uma conduta negativa, de *non facere*.
- 44 O artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC determina que ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória se aplica subsidiariamente o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal (CP), o que compreende a norma do artigo 10.º, n.º 1, do CP que, na parte aqui relevante, estabelece: quando um tipo legal compreende um certo resultado o facto punível compreende também a omissão da ação adequada a evitá-lo.

- 45 Categoria de ilícitos, de comissão de um resultado por omissão cuja punibilidade depende de se comprovar que sobre o concreto omitente recaía um dever jurídico que pessoalmente o obrigasse a evitar esse resultado (artigo 10.º, n.º 2, do CP), no caso a inexistência de quaisquer *métodos e procedimentos de controlo interno na área das aquisições e serviços*.
- 46 Segundo a tese resultante do RI, os Demandados teriam cometido uma infração financeira por não terem *implementado métodos e procedimentos de controlo interno na área das aquisições e serviços*.
- 47 Contudo, o objeto do processo fixado pelo RI do MP não compreende:
- 47.1 Quaisquer factos sobre a repartição de competências no âmbito da CMM; nem
- 47.2 Qualquer referência factual sobre o conhecimento que os Demandados devessem ter sobre hipotéticos vícios ocorridos na *área das aquisições e serviços*.
- 48 Acresce que o RI é omissivo sobre factos concretizadores de hipotético e concreto dever jurídico que cada um dos Demandados tenha incumprido, sendo certo que a responsabilidade financeira sancionatória é individual e depende de factualidade legitimadora de imputação subjetiva.
- 49 Em matéria de imputação subjetiva, a asserção constante do artigo 10.º do RI (acima transcrito) é uma valoração sem suporte factual nesse articulado que permitisse identificar: quais os pelouros e funções de cada um dos Demandados? O que sabiam sobre o sistema de controlo interno? O que podiam concretamente fazer e a partir de quando? O que deviam concretamente ter feito e não fizeram?
- 50 Em face do exposto, quanto à primeira infração imputada pelo MP, o objeto do processo fixado pelo Demandante não compreende os temas factuais essenciais para ao abrigo do complexo normativo constituído pelas disposições conjugadas da alínea *d)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do CP o que, por si só, importaria a absolvição dos seis Demandados nesta parte por essa falta se apresentar impeditiva:
- 50.1 Do exercício do direito de defesa por parte de cada um dos demandados quanto:
- a) A imputação pessoal e individualizada de que teria incumprido concretos deveres advenientes do seu específico cargo ou função;
- b) À omissão por cada um dos agentes da conduta adequada a evitar o concreto resultado alegado (ausência de um sistema de controlo interno em matéria de aquisição de bens e serviços);

50.2 De um juízo do Tribunal sobre o preenchimento de uma infração comissiva por omissão (impura).

51 Sublinhe-se, ainda, que a demanda de forma expressa não visou julgar ilegalidades verificadas em concretos procedimentos de despesa que tivessem sido afetados por vícios do controlo interno que foi alegada no plano factual (sem que tivesse sido empreendida qualquer imputação de responsabilidade jurídica nessa parte), mas não foi provada.

52 Por último, a parca alegação factual em que o Demandante sustenta a sua imputação (§ 3.1) não se provou (§§ 6.1 e 6.2) e, ao invés, foi provado um concreto facto antagónico (§ 5.11) incompatível com os juízos conclusivos formulados na demanda.

53 Dessa forma, a imputação do Demandante (§§ 3.1 e 29) é infundada quanto a todos os pressupostos factuais em que assentou.

54 Em conclusão, a absolvição dos Demandados D1, D2, D3, D4, D5 e D6 a quem foi imputada a infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *d*), 2 e 5, da LOPTC impõe-se pela verificação de dois motivos que ainda que verificados isoladamente sempre determinariam essa decisão final:

54.1 O Demandante não cumpriu o ónus de alegar os factos essenciais relativos à imputação a cada um dos Demandados da concreta infração que alegou no plano jurídico estar preenchida;

54.2 Toda a matéria factual alegada pelo Demandante para sustentar a concreta imputação foi julgada não provada e foi julgado provado um facto incompatível com aquela alegação e pretensão condenatória formulada pelo MP.

II.4.3.3 Julgamento das responsabilidades por infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC imputadas pelo MP aos Demandados D1, D2, D3, D4, D5, D6 e D7

55 Os pedidos do Demandante de condenação por alegada prática de infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC foram transcritos supra no § 3.1 (quanto aos Demandados D1 e a D6) e no § 3.2 (quanto ao Demandado D7) e objeto de retificação admitida pelo Tribunal (cf. § 27).

56 Imputação que visa os Demandados D1, D2, D3, D4, D5 e D6 como alegados agentes de uma infração financeira sancionatória continuada prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC e o Demandado e D7 por uma infração singular subsumível a essa norma sancionatória.

57 A alegação factual do Demandante quanto à segunda infração financeira sancionatória que está na base dos factos provados constantes dos §§ 5.7 a 5.16 e dos factos não provados constantes dos §§ 6.3 e 6.4 (vd., ainda, nota de rodapé constante do § 9.3) articula-se com a argumentação jurídica integrante dos artigos 21 a 25 do RI:

«21 – O art.º 23.º, n.º 7, da Lei n.º 42/98, de 06.08, em vigor à data da celebração do contrato de abertura de crédito, veio proibir, expressamente, aos municípios “*quer o aceite quer o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, bem como a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais*”, a mesma proibição foi mantida nas leis de finanças locais seguintes: art.º 38.º/10, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, e art.º 49.º/7-a), da Lei n.º 73/2013, de 03.09.

22 – Tendo em conta as normas citadas, os pagamentos de “*juros de fiança*”, decorrentes das obrigações assumidas pela Câmara Municipal como avalista do contrato e da livrança em branco, careciam de lei permissiva, sendo consequentemente ilegais e tendo lesado o património público nos referidos montantes.

23 – Verifica-se, ainda, a violação do disposto na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, sobre o respeito pelo princípio da legalidade na execução do orçamento das despesas.

24 – Estes pagamentos configuram ilícitos de natureza sancionatória e reintegratória, nos termos dos artigos 65.º/1-b) e 59.º da LOPTC.

25 – A responsabilidade de tais condutas recai, sobre os demandados que aprovaram as referidas decisões, os quais tinham obrigação de cumprir os referidos preceitos legais, como lhes era imposto funcionalmente, tendo agido livre, voluntária e conscientemente, sem o cuidado devido e sem a diligência necessária, no zelo pela observância das tais normas legais, bem sabendo que estavam a lesar o património público.»

58 O julgamento de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias (parte II.4.3.3 da presente Sentença) e reintegratórias (parte II.4.4) relativas a transferências do MM para a EPMVF ou por força de garantia bancária prestada pelo MM relativamente a conta titulada pelo EPMVF vai cingir-se ao objeto do processo concretamente fixado pelo MP para a presente ação, pelo que, o poder cognitivo do Tribunal não pode incidir sobre causas de pedir ou pedidos hipotéticos distintos dos que constam do RI (§§ 11 a 17).

59 Consequentemente, o julgamento não permite a apreciação de eventuais infrações relativas a subsídios à exploração em desrespeito de prescrições legais do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAL) aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

60 Por força das fórmulas e enunciados adotados na alegação constante do RI (vd. §§ 5.7, 5.8, 5.10, 6.3 e 6.4) não se pode considerar cumprido o ónus de alegar que recai exclusivamente sobre o autor da ação (supra §§ 11 a 17).

61 Nos processos jurisdicionais de efetivação de responsabilidades financeiras, a existência processual de *factos* está dependente da pré-compreensão linguística de eventos e da sua enunciação também linguística enquanto instrumentos necessários do juízo prático sobre a

- prova do facto, o qual compreende múltiplas operações com dimensões conclusivas sobre correspondências entre eventos e palavras.
- 62 Pelo que, os juízos práticos devem ser expressos através de formas linguísticas abstratamente admissíveis à luz da epistemologia-jurídica e das regras e princípios dos direitos processual e probatório.
- 63 No caso *sub judice*, a alegação factual do RI nunca permitiria estabelecer uma imputação objetiva de pagamentos «decorrentes das obrigações assumidas pela Câmara Municipal como avalista do contrato e da livrança em branco» pois a única expressão empregue pelo Demandante para narrar a suposta base factual dessa valoração, «juros de livrança», não tem suporte técnico nem referenciação social, não se reportando a um enunciado suscetível de prova, por não corresponder a uma asserção que represente realidades entendíveis, quer no plano da linguagem comum, quer ao nível de terminologia minimamente rigorosa nos domínios económico, contabilístico, financeiro ou jurídico.
- 64 O RI também não compreende nenhum enunciado que permitisse a imputação subjetiva a qualquer um dos Demandados de condutas indevidas por intervenções em pagamentos «decorrentes das obrigações assumidas pela Câmara Municipal como avalista do contrato e da livrança em branco», ainda que essa alegada conexão objetiva tivesse correspondência com alguma realidade empírica (o que, como se constata à frente, não se verifica).
- 65 A demanda foi, nomeadamente, indiferente à repartição de pelouros e funções no âmbito da CMM, bem como à informação que vereadores podiam ter e tinham ao deliberarem em reuniões do executivo e mesmo quanto ao efetivo teor das concretas deliberações sobre transferências para a EPMVF (a ausência de uma cabal referenciação do real objeto das deliberações do executivo é uma lacuna muito significativa do objeto processual fixado pelo RI).
- 66 Refira-se, por último, que a imputação factual formulada na segunda parte do artigo 25 do RI, no sentido de que os Demandados «sabiam que estavam a lesar o património público» (sic), a ser verdade (no caso provou-se que era falsa), implicaria um elemento intelectual da parte dos Demandados que tendo em atenção a estrutura do ilícito em causa (de violação de dever), implicaria também a conformação com a realização do ilícito como consequência necessária da sua conduta, o que a ser verdade implicaria que a prática da infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC teria ocorrido com dolo necessário por parte de cada um dos sete Demandados imputados, atenta a conjugação da norma típica com o artigo 14.º, n.º 2, do CP *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.

- 67 A imputação à Demandada D3 de infração continuada é incongruente à luz da própria versão do MP quanto essa Demandada na medida em que ela apenas interveio numa única deliberação.
- 68 Por último, para além da inadmissibilidade jurídica de condenação com base na própria alegação factual do RI, relativamente à segunda infração financeira sancionatória imputada a seis Demandados (D1 a D6) na forma continuada e ao Demandado D7 como ilícito singular a ação do MP apresentou-se infundada por compreender um conjunto de alegações conclusivas sem correspondência com a realidade histórica atentos os factos provados constantes dos §§ 5.7 a 5.10 e 5.13 a 5.18 e os factos não provados constantes dos §§ 6.3 e 6.4, o que por si só importaria a absolvição de todos os visados (ainda que os factos alegados pelo MP fossem suficientes para efeitos de responsabilização financeira sancionatória).
- 69 Em resumo, a imputação do Demandante aos Demandados D1 a D7 de prática de infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOPTC deve ser considerada infundada nos planos factual e jurídico, o que impõe a absolvição dos sete Demandados.

II.4.4 As imputações de responsabilidades reintegratórias formuladas pelo MP contra 10 Demandados e os respetivos pedidos de condenações em reintegrações de diversos montantes

II.4.4.1 Enquadramento como pluralidades de infrações financeiras reintegratórias ou infrações reintegratórias continuadas imputadas aos Demandados

- 70 O MP imputou a cada um dos Demandados D1 a D6 e D8 a D10 uma infração financeira reintegratória continuada por pagamentos indevidos e ao Demandado D7 uma infração financeira reintegratória única (no valor de 500,00 €) pedindo que cada um deles fosse condenado na reintegração de determinados valores acrescidos de juros de mora (supra § 3.3).
- 71 Antes do julgamento da exceção perentória suscitada por parte de dois Demandados e dos pedidos de condenações reintegratórias formulados pelo MP contra cada um dos dez Demandados tem de ser apreciada a questão prévia a suscetibilidade da transposição neste quadro da figura jurídico-penal do crime continuado prevista no artigo 30.º, n.º 2, do CP.
- 72 A figura do crime continuado na atual lei penal (artigo 30.º, n.º 2, do CP) apresenta-se como unificação jurídica de um concurso efetivo de infrações penais com implicações imediatas nas respetivas consequências sancionatórias, categoria conceptual cujo eventual relevo e transposição com as necessárias adaptações para efeitos sancionatórios regulados em outros ramos do Direito pode ser relevante ao nível das respetivas teorias gerais da infração (devendo

no plano das consequências jurídicas da infração em matéria de pluralidade de infrações ser enquadrada pelas especificidades das diferentes disciplinas jurídicas).

- 73 A individualidade da infração e a destrição entre unidade e pluralidade de infrações sancionatórias apresenta-se de forma prévia e independente do eventual reconhecimento (ou rejeição) da figura de infração continuada, que constitui uma unificação por razões jurídicas de infrações que de outra forma seriam tratadas como plúrimas, ainda que sujeitas ao regime específico de sancionamento da acumulação de infrações conhecidas no mesmo processo ou em processos apensos [no caso do atual Direito Penal vigente em Portugal através da pena única (na fórmula de Eduardo Correia) ou pena conjunta (na terminologia concorrente de Figueiredo Dias), mas em outros regimes normativos objeto de acumulação material de sanções, como o da responsabilidade financeira sancionatória].
- 74 A configuração de infrações financeiras sancionatórias continuadas pode ser suportada no artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC e respetivo reenvio para os títulos I e II do livro I do CP (i.e., artigos 1.º a 39.º do CP), contudo a questão coloca-se de forma distinta no caso das infrações financeiras reintegratórias (às quais não se aplica o n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC) subsidiariamente regulada pelo Direito Civil.
- 75 A figura da infração continuada enquanto categoria geral e abstrata que tem na base conceções de uma teoria geral de infrações sancionatórias e no plano sistemático-teleológico se repercute nas consequências jurídicas de uma subcategoria de pluralidade de infrações sancionatórias não se aplica por motivos dogmáticos e jurídico-normativos às infrações financeiras reintegratórias.
- 76 A alteração jurídica da sentença relativamente à alegação do Demandante apresenta-se admissível atendendo a que o enquadramento adotado pelo MP não se repercutiu no pedido formulado em termos mais favoráveis para os Demandados, pelo que prevalece a independência hermenêutica do Tribunal ao abrigo do artigo 5.º, n.º 3, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC (cf. supra §§ 16 e 27).

II.4.4.2 Exceção perentória de prescrição deduzida pelos Demandados D1 e D8

- 77 Na contestação conjunta dos Demandados D1, D3, D5, D6, D7, D8, D9 e D10, os Demandados D1 e D8 suscitaram a exceção perentória da prescrição do procedimento pela responsabilidade financeira reintegratória que lhes é imputada por alegadas infrações financeiras reintegratórias praticadas, respetivamente, entre 7-1-2009 e 27-10-2010, pedindo a absolvição do pedido nessa parte (artigos 328.º a 332.º da referida contestação).

- 78 Tendo presente a conclusão sobre a inaplicabilidade à categoria da infração financeira reintegratória por pagamentos indevidos da categoria dogmática da infração continuada, a apreciação da eventual prescrição deve ter por referência cada uma das condutas ilícitas e respetivo resultado (cf. no mesmo sentido pontos 20 e 21 do Acórdão n.º 17/2022-1.JUN-3ªS/PL).
- 79 Confrontando a pretensão dos Demandados D1 e D8 com o alegado no RI (cf. § 3.3, facto provado § 5.9 e facto não provado constante do § 6.3, bem como a transcrição da alegação em nota de rodapé ao corpo do § 9.3) constata-se que, segundo a versão do Demandante (embora os factos provados sejam diferentes⁷), os eventos se repartem da seguinte forma entre os dois Demandados:
- 79.1 Quanto ao Demandado D1 alegados atos de autorização de despesas ocorridos em 7-1-2009, 13-1-2010, 22-2-2010, 22-3-2010, 20-4-2010 e 23-6-2010.
- 79.2 Quanto ao Demandado D8 alegados atos de autorização de despesas ocorridos em 2-4-2009, 9-9-2009, 29-10-2009, 25-5-2010, 21-7-2010, 18-8-2010 e 27-10-2010.
- 80 Tendo a oportunidade de exercer o contraditório, o MP nada disse, pelo que renunciou a alegar quaisquer factos suspensivos ou interruptivos da prescrição ou a juntar provas sobre a matéria.
- 81 O regime sobre prescrição do procedimento por responsabilidade reintegratória encontra-se, no essencial, regulado pelo artigo 70.º da LOPTC, com as seguintes normas relevantes para a questão *sub judice*:
- 81.1 O prazo é de 10 anos (artigo 70.º, n.º 1);
- 81.2 O prazo conta-se a partir da data da infração (artigo 70.º, n.º 2).
- 81.3 O prazo da prescrição do procedimento suspende-se com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos (artigo 70.º, n.º 3).
- 81.4 A prescrição do procedimento interrompe-se com a citação do demandado em processo jurisdicional (artigo 70.º, n.º 5).
- 81.5 A prescrição do procedimento tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade (artigo 70.º, n.º 6).
- 82 À prescrição da responsabilidade reintegratória aplica-se subsidiariamente o regime civilista e, conseqüentemente, tem de ser invocada por aquele a quem aproveita (artigo 303.º do CC),

⁷ A ordem de pagamento n.º 87, de 13-01-2010 (1.500 €), ao contrário do alegado pelo MP, foi determinada pelo D8 e não pelo D1 [cf. § 5.9.b)(iii)].

direito exercido pelos Demandados D1 e D8 em relação à reintegração dos montantes acima referidos.

83 Isto é, os Demandados D1 e D8 satisfizeram o ónus de alegar e provar o facto constitutivo do eventual direito à prescrição, o decurso do tempo entre a ocorrência dos ilícitos devidamente discriminados por aqueles Demandados e a citação para a presente ação (artigos 303.º, 342.º, n.ºs 1 e 3, 343.º, n.ºs 1 e 3 do CC e 5.º, n.º 1 do CPC), mas, em contraponto, o Demandante não alegou, nem provou quaisquer factos impeditivos da prescrição (art. 342.º, n.º 2, 343.º, n.ºs 2 e 3 do CC) como eventos prévios ao processo jurisdicional suscetíveis de determinar a suspensão da prescrição.

84 Sem embargo, eventuais suspensões do prazo que não dependam de nenhum evento específico suscetível de prova devem ser oficiosamente conhecidas pelo tribunal na medida em que se reportam à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito (artigo 5.º, n.º 3, do CPC e supra § 27), importando desta forma atender às seguintes normas que determinaram suspensão da contagem dos prazos de prescrição:

84.1 A contagem do prazo esteve suspensa entre 9-3-2020 e 20-6-2020 por força do disposto no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 conjugado com os artigos 5.º e 6.º, n.º 2 da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, e os artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio.

84.2 O prazo voltou a correr entre o dia 21-6-2020 e o dia 21-1-2021;

84.3 A contagem do prazo voltou a estar suspensa entre 22-1-2021 e 5-4-2021 (por força do disposto no artigo 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, e os artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril).

85 Desta forma, quando ocorreu a primeira suspensão de prazos de prescrição entre 9-3-2020 e 20-6-2020 já tinha prescrito o direito à reintegração das despesas autorizadas:

85.1 Pelo Demandado D1 em 7-1-2009, 13-1-2010 e 22-2-2010.

85.2 Pelo Demandado D8 em 2-4-2009, 9-9-2009 e 29-10-2009.

86 Mesmo depois de aplicados os prazos de suspensão legal acima referidos o direito à reintegração de todas as outras despesas autorizadas pelo Demandado D1 em 22-3-2010, 20-4-2010 e 23-6-2010 e pelo Demandado D8 em 2-4-2009, 9-9-2009, 29-10-2009, 25-5-2010, 21-7-2010, 18-8-2010 e 27-10-2010 vieram a prescrever muito antes da propositura da ação.

87 Em conclusão, devem ser julgadas procedentes as exceções perentórias invocadas pelos Demandados D1 e D8 quanto aos pagamentos que cada um deles autorizou em 2009 e 2010, e consequentemente julgar improcedentes os pedidos de reintegração deduzidos pelo MP contra cada um desses Demandados como responsável singular por autorizar pagamentos nos mencionados anos, por coincidência, cada um deles no mesmo valor de 12.500,00 €.

II.4.4.3 Julgamento das responsabilidades financeiras reintegratórias imputadas pelo Demandante aos Demandados D1 a D10

88 Os pedidos do Demandante de condenação dos Demandados D1 a D10 por alegadas responsabilidades financeiras reintegratórias foram transcritos supra no § 3.3.

89 O julgamento de responsabilidades reintegratórias imputadas pelo MP e dos pedidos de reintegração formulados contra os Demandados D1 a D10, tal como sucedeu com as eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias conexas (parte II.4.3.3 da presente Sentença), tem de se cingir ao objeto do processo concretamente fixado pelo MP para a presente ação, pelo que, o poder cognitivo do Tribunal não pode incidir sobre causas de pedir ou pedidos hipotéticos distintos dos que constam do RI, por exemplo, sobre eventual desrespeito de prescrições legais do RJAEEL relativas a subsídios à exploração (cf. §§ 11 a 17).

90 Os pedidos formulados teriam sempre de ser julgados improcedentes por insuficiente alegação dos factos essenciais às imputações objetiva e subjetivas de pagamentos indevidos, em particular ao nível de nexos causais com deliberações do executivo camarário e rubricas ou fins aí indicados (cf. supra §§ 60 a 66, sobre o regime jurídico e matéria de responsabilidades reintegratórias advenientes de deliberações de câmaras municipais e subseqüentes autorizações de ordens de pagamento, cf. §§ 54 a 92 da Sentença n.º 8/2023, de 3-3-2023, da 3.ª Secção do TdC).

91 Os pedidos deduzidos pelo MP também são afetados por incongruências intrínsecas, em particular nas imputações globais a D3 e D6 de responsabilidades solidárias quanto a pagamentos ocorridos em 2015 no montante de 29.800,00 €, jurídica e logicamente incompatíveis com a circunstância de esses Demandados nunca terem exercido funções autárquicas em simultâneo, pelo que nunca podiam ter votado as mesmas deliberações (a Demandada D3 exerceu funções como vereadora num curto período temporal em substituição do Demandado D6).

- 92 Para além das omissões que afetaram a demanda quanto à infração financeira sancionatória conexas com as responsabilidades reintegratórias imputadas supra (§§ 60 a 66), os valores indicados nos pedidos do MP não têm suporte na alegação do Demandante, a qual, no plano jurídico mesmo à luz da tese do MP, seria insuscetível de legitimar a imputação objetiva de pagamentos indevidos nos montantes indicados nos pedidos formulados pelo Demandante.
- 93 Por último, a ação do MP nesta parte também se apresentou infundada pela circunstância de a respetiva alegação factual não ter correspondência com a realidade histórica (cf. §§ 5.6 a 5.9, 5.13 a 5.18, 6.3 e 6.4).
- 94 Pelo exposto, todos os pedidos de condenação em reintegração de montantes indicados pelo MP como alegados pagamentos indevidos ocorridos entre 2011 e 2017 são infundados.
- 95 Em conclusão, relativamente ao julgamento de eventuais responsabilidades financeiras reintegratórias não prescritas, impõe-se julgar improcedentes por infundados os pedidos de condenação formulados pelo MP contra:
- 95.1 D1 na reintegração por alegados pagamentos indevidos ocorridos nos anos 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 de um valor de 58.694,57 € acrescidos de juros de mora;
- 95.2 D2 na reintegração por alegados pagamentos indevidos ocorridos nos anos 2015, 2016 e 2017 de um valor de 38.164,00 € acrescidos de juros de mora;
- 95.3 D3 na reintegração por alegados pagamentos indevidos ocorridos no ano 2015 de um valor de 29.800,00 € acrescidos de juros de mora;
- 95.4 D4 na reintegração por alegados pagamentos indevidos ocorridos nos anos 2015, 2016 e 2017 de um valor de 38.164,00 € acrescidos de juros de mora;
- 95.5 D5 na reintegração por alegados pagamentos indevidos ocorridos nos anos 2015, 2016 e 2017 de um valor de 38.164,00 € acrescidos de juros de mora;
- 95.6 D6 na reintegração por alegados pagamentos indevidos ocorridos nos anos 2012, 2013, 2015 e 2016 de um valor de 53.694,57 € acrescidos de juros de mora;
- 95.7 D7 na reintegração por alegado pagamento indevido ocorrido no ano 2017 de um valor de 500,00 € acrescidos de juros de mora;
- 95.8 D8 na reintegração por alegados pagamentos indevidos ocorridos nos anos 2011, 2012, e 2013 de um valor de 41.030,57 € acrescidos de juros de mora;

95.9 D9 na reintegração por alegados pagamentos indevidos ocorridos no ano 2015 de um valor de 11.895,60 € acrescidos de juros de mora;

95.10 D10 na reintegração por alegados pagamentos indevidos ocorridos nos anos 2012, 2013 e 2015 de um valor de 18.530,57 € acrescidos de juros de mora.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Admitir a *retificação* pelo Ministério Público (MP) dos pedidos constantes do requerimento inicial relativos às condenações em multa de cada um dos sete primeiros Demandados por alegadas responsabilidades financeiras sancionatórias.
- 2) Julgar improcedente a exceção dilatória invocada pelos Demandados AA, CC, EE e FF, pelo que nada obsta ao julgamento do mérito da ação proposta pelo MP contra esses Demandados e, ainda, BB e DD pela prática de uma infração financeira sancionatória na forma continuada prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *d*), 2 e 5, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
- 3) Absolver o 1.º Demandado AA relativamente à infração financeira sancionatória na forma continuada prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *d*), 2 e 5, da LOPTC que lhe foi imputada pelo MP;
- 4) Absolver o 1.º Demandado AA relativamente à infração financeira sancionatória na forma continuada prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *b*), 2 e 5, da LOPTC que lhe foi imputada pelo MP;
- 5) Julgar totalmente improcedente a ação sancionatória deduzida pelo MP contra o 1.º Demandado AA e o pedido *retificado* de condenação desse Demandado em duas multas no montante total de 50 Unidades de Conta Processual (UC) correspondentes a 5.100 €.
- 6) Julgar procedente a exceção perentória deduzida pelo 1.º Demandado AA relativamente a seis infrações financeiras reintegratórias que lhe foram imputadas pelo MP como cometidas em 2009 e 2010 e, conseqüentemente, julgar improcedentes os pedidos de reintegração deduzidos pelo MP no valor de 12.500,00 € acrescidos de juros de mora.
- 7) Absolver o 1.º Demandado AA relativamente a várias infrações financeiras reintegratórias a título negligente previstas pelo artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC que lhe foram imputadas pelo MP (por alegados pagamentos indevidos nos anos 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017);

- 8) Julgar totalmente improcedente a ação reintegratória deduzida pelo MP contra o 1.º Demandado AA em que se pediu a condenação desse Demandado como responsável na reintegração de um valor de 58.694,57 € acrescidos de juros de mora.
- 9) Absolver o 2.º Demandado BB relativamente à infração financeira sancionatória na forma continuada prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *d*), 2 e 5, da LOPTC que lhe foi imputada pelo MP;
- 10) Absolver o 2.º Demandado BB relativamente à infração financeira sancionatória na forma continuada prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *b*), 2 e 5, da LOPTC que lhe foi imputada pelo MP;
- 11) Julgar totalmente improcedente a ação sancionatória deduzida pelo MP contra o 2.º Demandado BB e o pedido *retificado* de condenação desse Demandado em duas multas no montante total de 50 UC correspondentes a 5.100 €.
- 12) Absolver o 2.º Demandado BB relativamente a várias infrações financeiras reintegratórias a título negligente previstas pelo artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC que lhe foram imputadas pelo MP (por alegados pagamentos indevidos nos anos 2015, 2016 e 2017);
- 13) Julgar totalmente improcedente a ação reintegratória deduzida pelo MP contra o 2.º Demandado BB em que se pediu a condenação desse Demandado como responsável na reintegração de um valor de 38.164,00 € acrescido de juros de mora.
- 14) Absolver a 3.ª Demandada CC relativamente à infração financeira sancionatória na forma continuada prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *d*), 2 e 5, da LOPTC que lhe foi imputada pelo MP;
- 15) Absolver a 3.ª Demandada CC relativamente à infração financeira sancionatória na forma continuada prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *b*), 2 e 5, da LOPTC que lhe foi imputada pelo MP;
- 16) Julgar totalmente improcedente a ação sancionatória deduzida pelo MP contra a 3.ª Demandada CC e o pedido *retificado* de condenação dessa Demandada em duas multas no montante total de 50 UC correspondentes a 5.100 €.
- 17) Absolver a 3.ª Demandada CC relativamente a várias infrações financeiras reintegratórias a título negligente previstas pelo artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC que lhe foram imputadas pelo MP (por alegados pagamentos indevidos no ano 2015);
- 18) Julgar totalmente improcedente a ação reintegratória deduzida pelo MP contra a 3.ª Demandada CC em que se pediu a condenação dessa Demandada como responsável na reintegração de um valor de 29.800,00 € acrescido de juros de mora.

- 19) Absolver a 4.^a Demandada DD relativamente à infração financeira sancionatória na forma continuada prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *d*), 2 e 5, da LOPTC que lhe foi imputada pelo MP;
- 20) Absolver a 4.^a Demandada DD relativamente à infração financeira sancionatória na forma continuada prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *b*), 2 e 5, da LOPTC que lhe foi imputada pelo MP;
- 21) Julgar totalmente improcedente a ação sancionatória deduzida pelo MP contra a 4.^a Demandada DD e o pedido *retificado* de condenação dessa Demandada em duas multas no montante total de 50 UC correspondentes a 5.100 €.
- 22) Absolver a 4.^a Demandada DD relativamente a várias infrações financeiras reintegratórias a título negligente previstas pelo artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC que lhe foram imputadas pelo MP (por alegados pagamentos indevidos nos anos 2015, 2016 e 2017);
- 23) Julgar totalmente improcedente a ação reintegratória deduzida pelo MP contra a 4.^a Demandada DD em que se pediu a condenação dessa Demandada como responsável na reintegração de um valor de 38.164,00 € acrescido de juros de mora.
- 24) Absolver o 5.º Demandado EE relativamente à infração financeira sancionatória na forma continuada prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *d*), 2 e 5, da LOPTC que lhe foi imputada pelo MP;
- 25) Absolver o 5.º Demandado EE relativamente à infração financeira sancionatória na forma continuada prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *b*), 2 e 5, da LOPTC que lhe foi imputada pelo MP;
- 26) Julgar totalmente improcedente a ação sancionatória deduzida pelo MP contra o 5.º Demandado EE e o pedido *retificado* de condenação desse Demandado em duas multas no montante total de 50 UC correspondentes a 5.100 €.
- 27) Absolver o 5.º Demandado EE relativamente a várias infrações financeiras reintegratórias a título negligente previstas pelo artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC que lhe foram imputadas pelo MP (por alegados pagamentos indevidos nos anos 2015, 2016 e 2017);
- 28) Julgar totalmente improcedente a ação reintegratória deduzida pelo MP contra o 5.º Demandado EE em que se pediu a condenação desse Demandado como responsável na reintegração de um valor de 38.164,00 € acrescido de juros de mora.
- 29) Absolver o 6.º Demandado FF relativamente à infração financeira sancionatória na forma continuada prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *d*), 2 e 5, da LOPTC que lhe foi imputada pelo MP;

- 30) Absolver o 6.º Demandado FF relativamente à infração financeira sancionatória na forma continuada prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *b*), 2 e 5, da LOPTC que lhe foi imputada pelo MP;
- 31) Julgar totalmente improcedente a ação sancionatória deduzida pelo MP contra o 6.º Demandado FF e o pedido *retificado* de condenação desse Demandado em duas multas no montante total de 50 UC correspondentes a 5.100 €.
- 32) Absolver o 6.º Demandado FF relativamente a várias infrações financeiras reintegratórias a título negligente previstas pelo artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC que lhe foram imputadas pelo MP (por alegados pagamentos indevidos nos anos 2012, 2013, 2015 e 2016);
- 33) Julgar totalmente improcedente a ação reintegratória deduzida pelo MP contra o 6.º Demandado FF em que se pediu a condenação desse Demandado como responsável na reintegração de um valor de 53.694,57 € acrescido de juros de mora.
- 34) Absolver o 7.º Demandado GG relativamente à infração financeira sancionatória a título negligente prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *b*), 2 e 5, da LOPTC que lhe foi imputada pelo MP;
- 35) Julgar totalmente improcedente a ação sancionatória deduzida pelo MP contra o 7.º Demandado GG e o pedido *retificado* de condenação desse Demandado em uma multa no montante total de 25 UC correspondentes a 2.550 €.
- 36) Absolver o 7.º Demandado GG relativamente à infração financeira reintegratória a título negligente prevista pelo artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC que lhe foi imputada pelo MP (por alegado pagamento indevido no ano 2017);
- 37) Julgar totalmente improcedente a ação reintegratória deduzida pelo MP contra o 7.º Demandado GG em que se pediu a condenação desse Demandado como responsável na reintegração de um valor de 500,00 € acrescido de juros de mora.
- 38) Julgar procedente a exceção perentória deduzida pelo 8.º Demandado HH relativamente a sete infrações financeiras reintegratórias que lhe foram imputadas pelo MP como cometidas em 2009 e 2010 e, conseqüentemente, julgar improcedentes os correspondentes pedidos de reintegração deduzidos pelo MP no valor de 12.500,00 € acrescidos de juros de mora.
- 39) Absolver o 8.º Demandado HH relativamente a várias infrações financeiras reintegratórias a título negligente previstas pelo artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC que lhe foram imputadas pelo MP (por alegados pagamentos indevidos nos anos 2011, 2012 e 2013);
- 40) Julgar totalmente improcedente a ação reintegratória deduzida pelo MP contra o 8.º Demandado HH em que se pediu a condenação desse Demandado como responsável na reintegração de um valor de 41.030,57 € acrescido de juros de mora.

- 41) Absolver o 9.º Demandado II relativamente a várias infrações financeiras reintegratórias a título negligente previstas pelo artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC que lhe foram imputadas pelo MP (por alegados pagamentos indevidos no ano 2015);
- 42) Julgar totalmente improcedente a ação reintegratória deduzida pelo MP contra o 9.º Demandado II em que se pediu a condenação desse Demandado como responsável na reintegração de um valor de 11.895,60 € acrescido de juros de mora.
- 43) Absolver o 10.º Demandado JJ relativamente a várias infrações financeiras reintegratórias a título negligente previstas pelo artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC que lhe foram imputadas pelo MP (por alegados pagamentos indevidos nos anos 2012, 2013 e 2015);
- 44) Julgar totalmente improcedente a ação reintegratória deduzida pelo MP contra o 10.º Demandado JJ em que se pediu a condenação desse Demandado como responsável na reintegração de um valor de 18.530,57 € acrescido de juros de mora.

*

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

Lisboa, 4 de dezembro de 2023

O Juiz Conselheiro,

(Paulo Dá Mesquita)