

SUMÁRIO

1. Em processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras, findos os articulados e assegurado o contraditório, o Tribunal pode julgar com dispensa da audiência de julgamento exceção dilatória que obste à apreciação do mérito da causa.
2. A obrigatoriedade de audição do indiciado em *evidenciação de infração financeira* levada a cabo por órgão de controlo interno (OCI) visa assegurar o exercício de direitos do visado antes da decisão de envio de relatório para o Ministério Público (MP) e da eventual decisão do MP sobre a propositura ação.
3. A audição da pessoa indiciada como eventual autor de infração financeira compreende duas dimensões correspondentes a direitos analiticamente autónomos:
 - a) Ser informado sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos;
 - b) Participar no procedimento permitindo-lhe, antes de serem tomadas as decisões finais sobre o envio do relatório e exercício da ação jurisdicional, «pronunciar-se sobre todas as questões com interesse para a decisão, em matéria de facto e de direito» e «juntar documentos e pareceres ou requerer diligências de prova úteis para o esclarecimento dos factos com interesse para a decisão».
4. A inexistência de notificação para audição sobre factos indiciados, provas e enquadramento jurídico corresponde a uma ofensa do conteúdo essencial dos direitos fundamentais do demandado à informação procedimental e à participação procedimental que implica a nulidade do relatório de auditoria e da decisão do MP de instaurar a ação jurisdicional.
5. A nulidade do relatório de auditoria deve ser conhecida pelo tribunal que julga a ação de efetivação de responsabilidades financeiras na medida em que afeta um ato administrativo que constitui condição objetiva de procedibilidade cuja falta constitui exceção dilatória inominada e impõe a absolvição de instância do demandado.

TRANSITADA EM JULGADO

I. RELATÓRIO

- 1 O Ministério Público (MP) requereu perante a 3.^a Secção do Tribunal de Contas (TdC) o julgamento de AA indicando o montante do pedido de condenação do Demandado por força das suas alegadas responsabilidades financeiras reintegratórias.
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de auditoria desenvolvida pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), tendo-se seguido procedimento da 2.^a Secção do TdC designado como a Relatório oriundo de órgão de controlo interno (ROCI) em que o órgão competente da 2.^a Secção do TdC determinou o respetivo envio ao MP e, na sequência da receção do ROCI, designado «Processo Administrativo de Acompanhamento MP de OCI» aberto pelo MP no TdC.
- 3 No requerimento inicial (RI), o MP pediu a condenação do Demandado:
 - «i) Pela prática de 16 (dezasseis) infrações financeiras reintegratórias, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º da LOP-TC;
 - ii) Em responsabilidade financeira reintegratória pelos pagamentos indevidos por ele autorizados nos anos de 2016, 2017 e 2018, conforme referido nos pontos 15.º e 17.º *supra*, na reposição do valor correspondente aos pagamentos efetuados, ou seja, 400.000,00 €, acrescido de juros de mora às taxas legais contados desde as datas de cada uma das ordens de pagamento e com base nos valores fixados nestas (cfr. n.º 6, do artigo 59.º, da LOP-TC)».
- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
 - 4.1 O Demandado apresentou contestação com alegação articulada que conclui nos seguintes termos:
 - «a) Deve ser julgada procedente a exceção de omissão de contraditório e o Demandado absolvido da instância;
 - b) Se assim não for entendido pelo Tribunal, deve a presente ação ser julgada totalmente improcedente e o Demandado absolvido do pedido.»
 - 4.2 O Demandante foi notificado da contestação em 23-10-2023 e em 16-11-2023 reiterou a alegação do RI na parte relevante para a exceção deduzida tendo requerido, ao abrigo do artigo 423.º, n.º 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, a junção aos autos de um designado

«doc. 1», que compreende quatro folhas com a impressão de comunicação eletrónica da IGF e um anexo.

4.3 Foi proferido despacho pelo Tribunal com o seguinte teor:

«1) Informe-se o Demandado sobre o requerimento do Demandante e o documento junto, advertindo-o que caso se pretenda pronunciar deve fazê-lo no quadro estabelecido no ponto 2 do presente despacho. DN.

2) Determina-se, ao abrigo dos artigos 3.º, n.º 3, 4.º, 6.º, n.º 1, 7.º, n.º 1, 547.º, 574.º, n.º 2, 587.º, n.º 2, e 595.º, n.º 1, al. b), do Código de Processo Civil (CPC) ex vi artigo 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), que as partes têm o prazo de 15 dias para, querendo, apresentarem alegações e/ou carream para os autos elementos que considerem pertinentes (no caso do Demandado, nomeadamente, o “doc. 1” referido no artigo 6.º da contestação que não foi apresentado pois o único “doc. 1” junto foi o referido no artigo 34.º) sobre:

a. A exceção suscitada pelo Demandado na sua contestação relativa a alegada violação do princípio do contraditório no processo de auditoria;

b. Eventual prolação, sem precedência de audiência de julgamento, de decisão final sobre essa matéria.

Notifique. DN.

3) Caso alguma das partes apresente algum meio de prova adicional no quadro estabelecido no ponto 2 do presente despacho, deve, subsequentemente, ser notificada a contraparte para, querendo, se pronunciar no prazo de 5 dias sobre a respetiva admissão. DN.»

4.4 Na sequência do despacho transcrito no § 4.3, o Demandante não apresentou alegação nem juntou qualquer nova prova no prazo fixado de 15 dias.

4.5 Na sequência do despacho transcrito no § 4.3, o Demandado apresentou alegação com a qual juntou 5 documentos, tendo, nomeadamente, reiterado o seu pedido relativo à procedência da exceção suscitada na contestação.

4.6 O Demandante foi notificado da alegação e junção de documentos mencionados no § 4.5 e não emitiu pronúncia nem formulou nenhum requerimento.

II. FUNDAMENTAÇÃO

5 Tendo por referência a factualidade com relevância para o julgamento da exceção suscitada pelo Demandado, julgam-se provados os factos que se passam a indicar.

5.1 Na sequência de uma participação, datada de 28 de maio de 2018, da Presidente da Câmara Municipal de Almada (CMA), a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) procedeu a uma ação de controlo e avaliação da regularidade da despesa pública por parte do Município de Almada, relativamente a um contrato de arrendamento, celebrado entre o Município de Almada e os proprietários da “Quinta dos Espadeiros”, em 1 de julho de 2016.

- 5.2 Foi aberto, para o efeito na IGF, o processo n.º 2018/254/D1/545, o qual deu origem a uma informação com o n.º 267/2021.
- 5.3 No âmbito do Processo IGF n.º 2018/313/D1/545, foi prestada, em 26.10.2022, uma última informação com o n.º 394/2022.
- 5.4 As informações referidas e respetivos anexos foram submetidos à consideração da Senhora Secretária de Estado do Orçamento, a qual proferiu, em 19.04.2023, despacho, onde além do mais, referiu “Concordo”, mandando remeter o expediente ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território que homologou as informações da IGF, em despacho de 08.05.2023.
- 5.5 As informações da IGF e seus anexos, bem como os despachos de homologação dos Secretários de Estado referidos foram enviados ao Tribunal de Contas, em 15.05.2023, vindo a ser remetidos, depois de despacho, de 15.06.2023, de juiz conselheiro competente na área das autarquias locais, à Unidade de Apoio ao Ministério Público (UAMP), onde deram entrada, em 16.06.2023.
- 5.6 O Demandante propôs a presente ação com suporte na documentação da auditoria n.º 2018/254/D1/545 da IGF.
- 5.7 O Demandado exerceu as funções de Presidente da CM, de 18.10.2013 a 27.10.2017.
- 5.8 O Demandado/Citado teve no passado o seu domicílio na Rua ...,
- 5.9 O atual domicílio do Demandado situa-se na Rua,
- 5.10 Na Ata Avulsa da Instalação da Câmara Municipal para o quadriénio de 2013/2017, o Demandado é identificado como “AA, nascido em .../.../1951, Médico, residente na Rua - ..., portador do B.I./C.C. n.º ..., emitido em .../.../2002”.
- 5.11 Na Ata Avulsa da Instalação da Câmara Municipal para o quadriénio de 2017/2021 o Demandado é identificado como “AA, nascido em .../.../1951, Médico, residente na Rua ... - ..., portador do B.I./C.C. n.º ...”.
- 5.12 Desde 16-10-2013 que o domicílio fiscal do Demandado é na Rua ... -
- 5.13 A citação do Demandado, no presente processo, foi expedida para a sua anterior residência, na Rua - ..., tendo sido deixado na respetiva caixa de correio postal o aviso para levantamento do expediente de citação que pessoa aí residente fez chegar à posse do Demandado.

- 5.14 Na posse do aviso para levantamento do expediente, o Demandado efetuou o levantamento da citação que lhe era dirigida, nos serviços dos CTT, em 15/09/2023.
- 5.15 O processo em suporte eletrónico da auditoria n.º 2018/254/D1/545 da IGF compreende dois ficheiros eletrónicos relativos a comunicações para o Demandado nesse quadro designados “6_AR devolvido” e “6_Carta devolvido_1”, tendo sido remetidas pela IGF para a Direção-Geral do TdC duas folhas páginas relativas às impressões dos conteúdos desses ficheiros:
- a) Uma compreende a cópia de um formulário dos CTT de “Aviso de Receção – de entrega”, relativo a envio postal ... de 13-9-2021, o remetente é “IGF – Autoridade de Auditoria”, estando manuscrito na área relativa ao destinatário “AA Rua ..., ...” na zona relativa ao “BI ou outro documento oficial” “...88”, no espaço de “nome visível” nada consta e na parte relativa a “data e assinatura” está manuscrito o seguinte “24/09/2021 BB”;
 - b) A outra compreende imagem com reduzida legibilidade em que se reproduz parte de um formulário dos CTT, nomeadamente com uma cruz manuscrita no quadrado relativo a “não atendeu” tendo ainda uns rabiscos pouco legíveis.
- 5.16 O Demandado nunca foi ouvido pessoalmente no âmbito da auditoria n.º 2018/254/D1/545 da IGF.
- 5.17 A IGF não teve qualquer interação pessoal com o Demandado, nem verificou se o mesmo efetivamente recebeu por alguma via a informação n.º 267/2021.
- 5.18 O Demandado nunca foi convidado pela 2.ª Secção do TdC no âmbito do ROCI ou pelo MP a exercer o contraditório antes da propositura da presente ação.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 6 Tendo por referência a factualidade articulada com relevância para o conhecimento da exceção suscitada pelo Demandado, para além das alegações factuais incompatíveis com matéria julgada provada na parte II.1 e de temas que não apresentavam relevância para o julgamento dessa exceção, não se consideram provados os seguintes factos:
- 6.1 A informação n.º 267/2021 produzida no âmbito do processo n.º 2018/254/D1/545 da IGF foi transmitida por alguma via ao Demandado para efeitos de contraditório pessoal.

- 6.2 A IGF proporcionou ao Demandado alguma oportunidade para se pronunciar no âmbito da auditoria n.º 2018/254/D1/545 da IGF.

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 RI do Demandante, o «doc. 1» junto posteriormente pelo Demandante (cf. supra § 4.2) e os documentos que foram juntos pelo Demandado no quadro do incidente contraditório (supra § 5.19) —, tendo presente o quadro normativo conformador da repartição de funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 11 a 18), as regras e princípios de Direito Probatório, nomeadamente o de aquisição processual, reconhecido no artigo 413.º do Código de Processo Civil (CPC), como instrumental do princípio da verdade material), impondo-se destacar que:
- 7.1 Não foi suscitado qualquer incidente de falsidade quanto às provas pré-constituídas admitidas no processo.
- 7.2 O julgamento sobre a matéria de facto compreendeu uma apreciação global da prova dos temas relevantes para julgamento da exceção suscitada em conjugação com uma análise atomizada de cada específico facto, atenta, ainda, a decomposição de pontos de facto específicos em conexão com os elementos de prova determinantes para o julgamento do tribunal sobre factos provados (§ 8) e não provados (§ 9).
- 8 Quanto à matéria de facto provada resulta de inferências a partir de prova documental incontrovertida sendo os elementos probatórios congruentes entre si e as *regras da experiência*, ressaltando o seguinte:
- 8.1 Os factos constantes dos §§ 5.1 a 5.7 foram expressamente alegados pelo Demandante e aceites pelo Demandado além de suportados em prova documental;
- 8.2 Os factos constantes dos §§ 5.8 a 5.14 foram alegados pelo Demandado e estão suportados em prova documental;
- 8.3 O enunciado constante do § 5.15 corresponde a um facto probando complementar que resulta de inferência direta do «doc. 1» junto pelo Demandante com o requerimento de 16-11-2023 mencionado no § 4.2 e também é um facto probatório dos factos dos §§ 5.16 a 5.18, os quais são complementares de factos alegados pelo Demandado e em que se atendeu ainda a que o Demandante tem ónus e prerrogativas processuais que dependem de ações e valorações autónomas sobre a intervenção processual da sua

responsabilidade, não se lhe aplicando a norma especial do artigo 92.º, n.º 4, da LOPTC, designadamente, quanto aos seus ónus por referência a exceções suscitadas por demandados quanto a condições objetivas de procedibilidade, atentos os artigos 342.º e 343.º do Código Civil (CC) e os artigos 412.º e 417.º, n.º 2, do CPC.

- 8.4 Importa, ainda, atender a que o Demandado satisfaz o ónus de alegar a exceção (artigo 572.º, al. c), do CPC), cf., ainda, *infra* § 9.
- 8.5 É consensual e resulta da alegação do RI que a auditoria n.º 2018/254/D1/545 foi aberta numa fase em que o Demandado já não exercia funções de presidente da CMA e as dimensões institucionais da representação da autarquia na auditoria não o envolviam.
- 8.6 Ponderaram-se, nomeadamente, os documentos integrantes do designado *dossier de prova* apresentado pelo Demandante (incluindo as atas referidas nos §§ 5.10 e 5.11), o «doc. 1» junto pelo Demandante com o requerimento de 16-11-2023 mencionado no § 4.2 (em particular para o facto constante do § 5.15) e os docs. 1 a 5 juntos pelo Demandado no quadro do incidente contraditório sobre a exceção suscitada (em particular os docs. 1 a 4 para efeitos do § 5.9 e o doc. 5 do § 5.12) e também a documentação dos presentes autos sobre a citação do Demandado para efeitos dos §§ 5.13 e 5.14 (sem deixar de olvidar que o Demandante teve oportunidade de impugnar a parte final do § 5.13 e não o fez, decorrendo a inferência indireta sobre a ocorrência desse facto, ainda, da prova dos factos precedentes).
- 9 Relativamente à matéria de facto não provada constante dos §§ 6.1 e 6.2:
- 9.1 Tem por base alegação do Demandante constante do RI, embora reformulada pelo Tribunal por referência à componente factual implicitamente subjacente às asserções dos artigos 3.º e 4.º daquele articulado, no sentido de que a informação n.º 267/2021 produzida no âmbito do processo n.º 2018/254/D1/545 da IGF foi notificada ao ora Demandado para efeitos de contraditório pessoal¹.
- 9.2 Os factos em causa foram implicitamente reiterados no requerimento de resposta à contestação (§ 4.2), mas sem suporte na prova documental junta.

¹ A alegação do Demandante neste ponto extrai-se da conjugação dos artigos 2.º e 3.º do RI que têm o seguinte teor: «2.º Foi aberto, para o efeito na IGF, o processo n.º 2018/254/D1/545, o qual deu origem a uma informação com o n.º 267/2021. 3.º Esta informação, integrando um quadro representativo quer de eventual infração financeira reintegratória detetada quer do indiciado responsável, foi notificada, regularmente, para efeitos de contraditório (pessoal e institucional), mas nenhum dos visados se pronunciou» .

- 9.3 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, n.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, n.º 1, do CPC).
- 9.4 O Demandado satisfaz o ónus de alegar a exceção (artigo 572.º, al. c), do CPC), pelo que incumbia ao Demandante cumprir o ónus de provar que tinha sido efetivamente facultado ao Demandado informação sobre o juízo de *evidenciação* da auditoria e de se pronunciar sobre o mesmo, o que, manifestamente não foi logrado atentos, ainda, artigos 342.º e 343.º do Código Civil (CC) e os artigos 412.º e 417.º, n.º 2, do CPC.
- 9.5 O Demandante teve a oportunidade de fazer prova com o requerimento de 16-11-2023 (§ 4.2) mas não o fez, não impugnou os documentos juntos pelo Demandado (§§ 4.4 e 4.6) e absteve-se de juntar ou requerer qualquer outra prova (§ 4.5).
- 9.6 Foram atendidos os princípios relativos ao contraditório em sede de procedimento probatório (infra §§ 17 e 18) e a apreciação crítica de toda a prova que permitiu constatar ausência de prova sobre as preposições constantes dos §§ 6.1 e 6.2.

II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.4.1 Sistematização da análise jurídica

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

II.4.2 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento da 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 O objeto do processo é recortado pelo demandante por referência à causa de pedir e pedido do concreto RI.
- 14 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»).
- 15 Pelo que, a apreciação Tribunal é teleologicamente delimitada pela competência de julgamento sobre a procedência de uma ação.
- 16 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).
- 17 Contexto em que o procedimento probatório envolve três dimensões:
 - 17.1 Admissibilidade da prova definida por normas abstratas.
 - 17.2 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.
 - 17.3 Valoração da prova que tem por base as provas adquiridas e se concretiza na fixação motivada dos enunciados sobre factos provados e não provados.
- 18 Plano em que o contraditório *sobre a prova* apresenta vários corolários, nomeadamente:
 - 18.1 As provas suscetíveis de valoração pelo tribunal são apenas as admitidas no procedimento de aquisição probatória do processo jurisdicional, 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;

18.2 O Tribunal ao valorar as provas 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 e concreto, fixando os factos provados que serão atendidos na interpretação e aplicação do Direito ao objeto do processo.

19 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), diretriz presente na motivação do julgamento da exceção suscitada no caso *sub judice* empreendida de seguida.

II.4.3 Conhecimento da defesa por exceção deduzida pelo Demandado

II.4.3.1 O conhecimento de exceção dilatória com dispensa de julgamento

20 O julgamento em primeira instância de processo de efetivação de responsabilidades financeiras incumbe a um tribunal independente em formação singular².

21 Nos processos jurisdicionais de efetivação de responsabilidades financeiras requeridos pelo MP, os momentos expressamente regulados pela LOPTC relativos à prolação de decisões pelo Tribunal sobre admissão da ação em primeira instância são dois:

21.1 A decisão ao abrigo do artigo 91.º, n.º 1, da LOPTC de natureza dicotómica entre as alternativas de indeferimento liminar (por ineptidão) ou decisão de prosseguimento do processo;

21.2 O julgamento por sentença sobre a procedência da ação deduzida pelo MP no quadro do artigo 94.º da LOPTC em regra depois da audiência.

² De ação que, em regra, terá de ser instaurada pelo MP. Quando o MP decide não exercer a competência própria de instauração de ação de efetivação de responsabilidade financeira, a ação pode ser subsidiariamente proposta por órgãos de direção, superintendência ou tutela sobre os visados, relativamente aos relatórios das ações de controlo da 1.ª ou 2.ª Secção do TdC ou pelos OCl responsáveis pelos relatórios referidos na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 12.º da LOPTC, ao abrigo das disposições conjugadas do artigo 89.º, n.º 2, da LOPTC, em conjugação com as alíneas *b*) e *c*) do n.º 1 do mesmo preceito. Contudo, no presente caso tendo a ação sido instaurada pelo MP essa possibilidade subsidiária apresenta-se como irrelevante para apreciação das questões jurídicas suscitadas.

- 22 Sem embargo, o regime prevê que mesmo não sendo considerada inepto RI, a audiência de julgamento possa não ter lugar, solução expressamente admitida em alguns dos casos em que o demandado não pretende um conflito dialético sobre os pressupostos de procedência da ação (cf. artigo 92.º, n.º 3, da LOPTC).
- 23 No presente processo, finda a fase dos articulados em que o Demandado apresentou defesa por exceção (§ 4.1), o Demandante reagiu a essa defesa em alegação formulada em requerimento de junção de documentos (§ 4.2), tendo existido incidente processual em que as partes tiveram oportunidade para alegar, juntar provas e se pronunciarem sobre as provas das contrapartes com vista a eventual decisão jurisdicional sem audiência de julgamento sobre a exceção suscitada pelo Demandado (§§ 4.3 a 4.6).
- 24 O incidente sobre o eventual julgamento da exceção foi conformado pelos valores da adequação formal, celeridade e lealdade processual tendo sido integralmente satisfeitos os princípios da igualdade entre as partes e contraditório, não tendo sido apresentada nenhuma objeção relevante que obstasse ao julgamento com dispensa de audiência da questão relativa à eventual violação de contraditório legalmente imposto no procedimento prévio à propositura da ação jurisdicional.
- 25 No quadro de incidente processual que salvaguarde o princípio do contraditório, o Tribunal quando entende que em face dos elementos constantes dos autos está em condições de julgar exceção que obsta à apreciação do mérito pode empreender esse julgamento dispensando a audiência atentos, nomeadamente, os seguintes motivos:
- 25.1 Os princípios da adequação formal e do contraditório, em face dos artigos 3.º, n.º 3, 547.º, 590.º, n.º 2 e 597.º, alínea a), do CPC implicam que, *findos os articulados, o juiz, consoante a necessidade e a adequação do ato ao fim do processo, assegura o exercício do contraditório quanto a exceções não debatidas nos articulados e/ou determina a junção de documentos com vista a permitir a apreciação sem precedência de audiência de exceções dilatórias insupríveis e de que o juiz deva conhecer oficiosamente ou por impulso de alguma parte.*
- 25.2 O complexo normativo constituído pelos artigos 591.º, n.º 1, alínea d), 593.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), e 595.º, n.º 1, alínea b), do CPC aplicáveis por força do artigo 80.º da LOPTC prescreve que o juiz pode dispensar a realização de audiência para *conhecer das exceções dilatórias e nulidades processuais que hajam sido suscitadas pelas partes ou que face aos elementos constantes dos autos deva apreciar oficiosamente.*

- 25.3 O entendimento de que findos os articulados e assegurado o contraditório, o conhecimento de exceções dilatórias que obstam ao conhecimento do mérito pode ter lugar sem precedência de audiência de julgamento decorre da interpretação sistemático-teleológica do regime processual e é suportado axiologicamente no princípio do processo justo, leal e célere (artigo 20.º, n.º 1, da CRP), no direito constitucional ao processo célere (artigo 20.º, n.º 5, da CRP), no princípio da igualdade das partes (artigo 4.º do CPC), no dever judicial de gestão processual (artigo 6.º, n.º 1, do CPC), no princípio da cooperação (artigo 7.º, do CPC) e no princípio da celeridade em particular o seu corolário constituído pela proibição de atos inúteis (artigo 130.º do CPC).
- 25.4 A norma constante do artigo 96.º, n.º 3, da LOPTC que consagra a recorribilidade de decisões que tenham como efeito a não realização do julgamento quanto a todo ou parte do pedido ou quanto a algum dos demandados tem subjacente a legitimidade de decisões finais sem precedência de julgamento, pois se assim não fosse seria prescrita a proibição de tais decisões.

II.4.3.2 Conhecimento de eventual exceção dilatória inominada decorrente de alegada nulidade da auditoria que precedeu a propositura de ação pelo Ministério Público

- 26 A apreciação no quadro de processo jurisdicional de eventual nulidade por falta de contraditório em sede de procedimento prévio à propositura da ação compreende duas matérias conexas:
- 26.1 Avaliar a ocorrência do vício;
- 26.2 Na afirmativa, julgar se o mesmo implica o preenchimento de exceção dilatória.
- 27 Na apreciação da exceção suscitada pelo Demandado relativa à eventual violação do princípio do contraditório no procedimento de auditoria vai ser reiterada o essencial da apreciação desenvolvida na Sentença n.º 11/2023-03.MAI-3.ªS.
- 28 O exercício da ação de efetivação de responsabilidades financeiras pelo MP tem de ser obrigatoriamente precedido de procedimentos administrativos prévios nos termos do complexo normativo constituído pelos artigos 12.º, n.º 2, al. b), 29.º, n.º 6, 57.º, n.º 2, e 58.º, n.º 3, da LOPTC — como se destacou supra nos §§ 11 a 18.
- 29 O processo jurisdicional regulado no plano processual pela LOPTC e CPC apenas se inicia com a ação instaurada pelo MP no exercício de uma competência própria dessa entidade relativa à propositura dessa tipologia de ação jurisdicional (atento o disposto nos artigos 89.º e seguintes da LOPTC).

- 30 A circunstância de os processos de efetivação de responsabilidades financeiras apenas se iniciarem com o exercício da ação pelo demandante corresponde a uma diferença estrutural relativamente aos processos penais em sentido formal os quais se iniciam com o procedimento subsequente à notícia do crime num contexto em que as fases jurisdicionais (de instrução e julgamento) são apenas eventuais desenvolvimentos de um processo aberto pelo MP no exercício de competências procedimentais próprias (essa entidade ao dirigir a fase de inquérito processual penal atua sob a veste de autoridade judiciária).
- 31 No ambiente processual penal, os atos de investigação na fase procedimental prévia dirigida pelo MP antes da decisão sobre o exercício da ação devem ser qualificados como atos processuais sendo, conseqüentemente, abrangidos pelo regime de invalidades processuais e os respetivos vícios podem atingir, por via de uma estrita relação causal, atos das fases jurisdicionais, atento o estatuído no artigo 123.º, n.º 1, do Código de Processo Penal (CPP) sobre invalidades derivadas («as nulidades tornam inválido o ato em que se verificarem, bem como os que dele dependerem e aquelas puderem afetar»), na medida em que a «abertura» do processo formal precede o exercício da ação penal.
- 32 Relativamente ao processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras existe uma separação estrutural entre os procedimentos administrativos anteriores à propositura da ação (quer sejam dirigidos por entidade responsável pela auditoria quer pelo MP), o que implica uma autonomia entre as nulidades dos procedimentos administrativos e as do processo jurisdicional, embora algumas daquelas possam e devam ser conhecidas pelo tribunal no quadro dos seus poderes jurisdicionais — como se sublinha no Acórdão n.º 27/2018-30.OUT-1.ªS/PL e n.º 39/2019-8.OUT-1.ªS/PL as causas de eventual nulidade de procedimento administrativo que se afigurem relevantes para o julgamento de questões jurídico-práticas abrangidas por concretas competências jurisdicionais próprias da 1.ª ou da 3.ª Secção do TdC devem ser conhecidas pelo órgão jurisdicional do TdC.
- 33 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.
- 34 Condição de procedibilidade cuja falta deve ser enquadrada como exceção dilatória inominada, na medida em que a lei impõe que a ação jurisdicional seja obrigatoriamente precedida por relatório enquadrável numa das duas tipologias referidas no artigo 58.º, n.º 3, da LOPTC, enquanto procedimento prévio de obtenção de prova indiciária sobre eventual infração financeira.

- 35 Em abstrato, a omissão de procedimentos administrativos prévios à ação instaurada pelo MP se for enquadrada como exceção dilatória é suscetível de obstar a conhecimento do mérito da ação determinando a absolvição de instância do(s) demandado(s) — artigo 576.º, n.º 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
- 36 Pelo que, a ação instaurada pelo MP que não seja precedida de um relatório de ação de controlo do TdC ou de um relatório de órgão de controlo interno (OCI) sobre a indicição de infração financeira apresenta-se tingida pela falta de uma condição objetiva de procedibilidade a qual, enquanto exceção dilatória inominada, deve ser oficiosamente conhecida pelo tribunal e determinar a absolvição de instância 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 O procedimento administrativo que precede o exercício da ação pelo MP pode ser uma auditoria levada a cabo por entidade qualificada como OCI (nos termos dos artigos 12.º, n.º 2, al. *b*), e 57.º, n.º 2, da LOPTC) ou uma ação de controlo da 1.ª ou da 2.ª Secção do TdC (artigo 57.º, n.º 1, da LOPTC), existindo variantes nos respetivos procedimentos.
- 38 No caso *sub judice* existiu um relatório aprovado por OCI em que se apreciou a factualidade objeto da ação instaurada pelo MP e em particular as infrações imputadas por este órgão de justiça aos Demandados.
- 39 Sendo uma auditoria desenvolvida por OCI o procedimento é também regulado pelo Código do Procedimento Administrativo (CPA), designadamente em matéria de invalidade de atos administrativos, atentos, nomeadamente, os artigos 1.º, n.º 1, 2.º, n.ºs 1, 2 e 4, 148.º e 161.º a 163.º, do CPA.
- 40 Se o tribunal concluir pela nulidade do relatório de auditoria o mesmo será insuscetível de produzir o efeito jurídico de *evidenciação de responsabilidade financeira* que é uma condição necessária para a propositura de ação jurisdicional pelo MP.
- 41 As auditorias indagatórias de eventuais infrações financeiras enquadram-se «num sistema de controlo, tanto nacional como comunitário, em cuja estrutura e funcionamento têm lugar de relevo os órgãos e departamentos de controlo interno, em particular as inspeções e auditorias dos ministérios e serviços autónomos», estando os OCI sujeitos a «um especial dever de colaboração» com o TdC o qual compreende, designadamente, «o envio dos relatórios das suas ações, por decisão do ministro ou do órgão competente para os apreciar, sempre que contenham matéria de interesse para a ação do Tribunal, concretizando as situações geradoras de eventuais responsabilidades» (artigos 11.º, n.º 3, 12.º, n.º 1 e n.º 2, alínea *b*), da LOPTC).

- 42 O sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI) foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho, estabelecendo que o SCI se encontra «colocado na dependência do Governo e em especial articulação com o Ministério das Finanças», sendo integrado pelas «inspeções-gerais, a Direção-Geral do Orçamento, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e os órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício do controlo interno» (artigos 1.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 166/98).
- 43 Existindo um Conselho Coordenador do SCI (artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 166/98) presidido pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), que também é um OCI, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea c), da Lei Orgânica da IGF (LOIGF) aprovada pelo Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril.
- 44 A IGF enquanto OCI quando tem notícia de eventuais infrações financeiras deve empreender a respetiva indagação e formular juízos de indicição para efeitos dos artigos 11.º, n.º 3, 12.º, n.º 1 e n.º 2, alínea b), 57.º, n.º 2, e 58.º, n.º 3, da LOPTC.
- 45 O visado em *evidenciação* por OCI de *infração financeira* tem direito a exercer contraditório pessoal, sendo prescrito pela alínea b) do n.º 2 do artigo 12.º e pelo n.º 2 do artigo 13.º da LOPTC, respetivamente, que:
- 45.1 O direito de audição deve ser assegurado antes da aprovação do relatório do OCI que concretize as situações geradoras de eventuais responsabilidades com indicação documentada dos factos, do período a que respeitam, da identificação completa dos responsáveis, das normas violadas e dos montantes envolvidos.
- 45.2 A ação não pode ser proposta sem que tenha sido assegurado ao concreto demandado o direito de ser «ouvido» «sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos».
- 46 Audição da pessoa indiciada como responsável que tem, ainda, o efeito de fazer cessar a suspensão do prazo prescricional determinada pelo início da auditoria, caso, entretanto, não tenham decorrido dois anos desde o *dies ad quo* dessa suspensão (artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC).
- 47 O direito de audição do indiciado vincula a entidade responsável pela auditoria e compreende, ainda, uma restrição dos poderes do MP enquanto titular da ação financeira na medida em que, antes de proferir a decisão sobre o eventual exercício da ação de efetivação de responsabilidades financeiras, deve ponderar a pronúncia do indiciado que exerceu esse direito no procedimento de auditoria.

- 48 Como se destacou no § 71 do Acórdão de Fixação de Jurisprudência do Plenário do TdC n.º 1/2019, de 13-12-2019 (publicado no *Diário da República*, 1.ª Série, de 17-2-2020), o dever de o MP se regular pelos valores da objetividade e legalidade não significa ausência de ónus processuais e procedimentais.
- 49 A necessidade de atender à pronúncia do indiciado constitui uma exigência que se integra na responsabilização do MP pela valoração dinâmica dos *indícios suficientes* aprofundada em pontuais revisões do regime legal sobre o procedimento de evidenciação de responsabilidades financeiras (nomeadamente a operada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto), o que também se reflete nas respetivas obrigações procedimentais relativamente às auditorias da 1.ª e da 2.ª Secções do TdC (cf. §§ 32 a 52 da Sentença n.º 8/2023-03.MAR-3.ªS).
- 50 A obrigatoriedade de audição do indiciado no contexto do procedimento anterior visa assegurar o exercício de direitos de defesa previamente à decisão de envio do relatório para o MP e antes da decisão do MP sobre a propositura ação, dando-se a possibilidade ao visado de conhecer as imputações que lhe são feitas, contradizê-las e apresentar ou requerer a produção de meios de prova pertinentes sendo um regime especial que se integra no modelo geral sobre os direitos de participação do interessado nos procedimentos administrativos.
- 51 O direito à participação procedimental tem expressão constitucional no artigo 267.º, n.º 5, da CRP onde se estabelece que o processamento da atividade administrativa será regulado em lei que, nomeadamente, assegurará «a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito».
- 52 As normas dos artigos 115.º, n.º 1, 116.º, n.ºs 1 e 2, 121.º, n.ºs 1 e 2, e 122.º, n.ºs 1 e 2, do CPA e dos artigos 12.º, n.º 2, alínea *b*) e 13.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC concretizam o comando constitucional sobre o direito de participação dos cidadãos na formação das deliberações que lhes disserem respeito em procedimentos administrativos de auditoria que os visem em *evidenciação de responsabilidades financeiras*.
- 53 A comunicação estadual ao interessado para o exercício do respetivo direito à audição prévia deve atender ao disposto nas normas dos números 1 e 3 do artigo 268.º da CRP, as quais, respetivamente, estabelecem que «os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas» e que «os atos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei, e carecem de fundamentação expressa e acessível quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos».

- 54 A audição da pessoa indiciada como eventual autor de infração financeira no procedimento de auditoria desenvolvido por OCI compreende duas dimensões correspondentes a direitos fundamentais analiticamente autónomos embora conexos no plano funcional:
- 54.1 Ser informado sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos;
- 54.2 Participar no procedimento, sendo ouvido «antes de ser tomada a decisão final» para poder «pronunciar-se sobre todas as questões com interesse para a decisão, em matéria de facto e de direito» e «juntar documentos e pareceres ou requerer diligências de prova úteis para o esclarecimento dos factos com interesse para a decisão».
- 55 *A forma prevista na lei relativa à necessária comunicação para o exercício do direito de participação procedimental é a notificação acompanhada da advertência sobre o prazo (não inferior a 10 dias) em que podem dizer o que se lhes oferecer (artigo 122.º, n.º 1, do CPA) acompanhada de projeto de relatório concretizando as situações geradoras de eventuais responsabilidades com indicação documentada dos factos, do período a que respeitam, da identificação completa dos responsáveis, das normas violadas, dos montantes envolvidos e demais elementos necessários para que os interessados possam conhecer todos os aspetos relevantes para a decisão, em matéria de facto e de direito, indicando também as horas e o local onde o processo pode ser consultado (artigos 12.º, n.º 2, alínea b), da LOPTC e 122.º, n.º 2, do CPA), encontrando-se os requisitos da notificação com relevo para o caso *sub judice* regulados nos artigos 111.º, n.º 1, e 112.º, n.º 1, do CPA.*
- 56 A notificação em sede de audição prévia no quadro de procedimento de auditoria dirigido por OCI em que essa entidade considere verificar-se *evidenciação de responsabilidades financeiras* é:
- 56.1 Um ato jurídico em que se dá conhecimento de um juízo indiciário (com dimensões factuais e jurídicas) e da possibilidade de o notificando se pronunciar dentro de determinado prazo perentório sobre a matéria (podendo inclusive assumir iniciativas probatórias) sob pena de renúncia ao direito de participação procedimental.
- 56.2 Uma declaração receptícia com um destinatário concreto.
- 57 Impondo-se concluir que no caso concreto:
- 57.1 O Demandado não foi notificado no âmbito do procedimento de auditoria para exercício do contraditório prévio à aprovação desse ato.

- 57.2 Antes da citação ocorrida na presente ação jurisdicional nunca foi permitido ao Demandado exercer o contraditório sobre as imputações do relatório da IGF acolhidas pelo MP nem as provas que as sustentavam.
- 58 A inexistência de notificação para audiência sobre factos indiciados, provas e enquadramento jurídico correspondeu a uma ofensa do conteúdo essencial dos direitos fundamentais do Demandado à informação procedimental e à participação procedimental o que implica a nulidade do relatório de auditoria por força do disposto nos artigos 161.º, n.º 2, alínea *d*), e 162.º, n.ºs 1 e 2, do CPA.
- 59 A decisão do MP de instaurar a presente ação jurisdicional também se apresenta tingida por nulidade por força das disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 2, da LOPTC e dos artigos 161.º, n.º 2, alínea *d*), e 162.º, n.ºs 1 e 2, do CPA.
- 60 A nulidade do relatório de auditoria deve ser conhecida pelo tribunal na medida em que afeta um ato administrativo que constitui condição objetiva de procedibilidade da presente ação de efetivação de responsabilidades financeiras e, conseqüentemente, determina o julgamento sobre a verificação dessa exceção dilatória que impõe a absolvição de instância do Demandado sem precedência de audiência de julgamento por força do complexo normativo constituído pelos artigos 20.º, n.ºs 1 e 5, 267.º, n.º 5, e 268.º, n.ºs 1 e 3, da CRP, artigos 12.º, n.º 2, alínea *b*), 13.º, n.º 2, 29.º, n.º 6, 57.º, n.º 2, 58.º, n.º 3, 80.º e 89.º, n.º 1, da LOPTC, artigos 112.º, n.º 1, 114.º, 115.º, n.º 1, 116.º, n.ºs 1 e 2, 121.º, n.ºs 1 e 2, 122.º, n.ºs 1 e 2, 161.º, n.º 2, alínea *d*), e 162.º, n.ºs 1 e 2, do CPA, artigos 3.º, n.º 3, 4.º, 7.º, 130.º, 576.º, n.º 2, 577.º, 578.º, 547.º, 590.º, n.º 2, 591.º, n.º 1, alínea *d*), 593.º, n.ºs 1 e 2, alínea *a*), 595.º, n.º 1, alínea *b*), e 597.º, alínea *a*), do CPC aplicáveis por força do artigo 80.º da LOPTC.
- 61 A absolvição de instância implica que não haja lugar a emolumentos por força da isenção legal do MP em face do disposto nos artigos 14.º, n.ºs 1 e 2 (*a contrario sensu*), e 20.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) **Dispensar a realização de audiência de julgamento;**
- 2) **Declarar a existência de exceção dilatória inominada que obsta ao julgamento do mérito da ação instaurada pelo Ministério Público.**
- 3) **Absolver da instância o Demandado AA.**

4) Declarar que não há lugar a emolumentos.

*

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

Lisboa, 12 de dezembro de 2023

O Juiz Conselheiro,

(Paulo Dá Mesquita)