

SENTENÇA Nº 39 | 2024



Secção – 3ª/S

Data: 14/11/2024

Processo: n.º JRF/19/2023

José Mouraz Lopes

TRANSITADA EM JULGADO

I. Relatório

1. O Ministério Público requereu o julgamento dos demandados AA (D), BB, (D2) e CC, (D3), o primeiro enquanto Presidente da Junta de Freguesia de Sande e São Lourenço do Douro e os segundo e terceiros enquanto Secretário e Tesoureira da mesma autarquia, respetivamente, imputando-lhes a prática: ao primeiro de cinco infrações financeiras sancionatórias, sob a forma negligente pedindo a sua condenação no pagamento de uma multa de 125 UC ($25+25+25+25+25 \times 102,00 \text{ €}$) a que corresponde o montante de 12.750,00€; ao segundo, três infrações financeiras sancionatórias, sob a forma negligente pedindo a sua condenação no pagamento de uma multa de 75 UC ($25+25+25 \times 102,00 \text{ €}$) a que corresponde o montante de 7.650,00 €; e à terceira três infrações financeiras sancionatórias, sob a forma negligente pedindo a sua condenação no pagamento de uma multa de 75 UC ($25+25+25 \times 102,00 \text{ €}$) a que corresponde o montante de 7.650,00 €.
2. Alega, em resumo, um conjunto de facticidade diferenciada ocorrida no âmbito das funções que os demandados exerceram na referida autarquia.
3. O demandado AA contestou por exceção pedindo, num primeiro momento a sua absolvição da instância, por vício de nulidade decorrente de falta de homologação da auditoria. Impugna ainda os factos alegados e pede subsidiariamente a sua absolvição na totalidade do pedido ou, caso assim não se entenda, que seja dispensado de multa ou a mesma seja especialmente atenuada.

4. O demandado BB contestou, por exceção pedindo, num primeiro momento a sua absolvição da instância, por inobservância da forma legal de notificação da auditoria e a consequente impossibilidade de exercício do contraditório e num segundo vício a nulidade decorrente de falta de homologação da auditoria. Impugna ainda os factos alegados e pede subsidiariamente a sua absolvição na totalidade do pedido ou, caso assim não se entenda que seja dispensado de multa ou a mesma seja especialmente atenuada.
5. A demandada CC juntou procuração e requereu o seu depoimento, mas não contestou.
6. Procedeu-se a julgamento que decorreu com as formalidades legais, conforme decorre da ata.

II. Fundamentação

A. Factos provados

Do requerimento inicial

1. A IGF, iniciou, em 15.10.2020, uma ação de fiscalização, pelo método de auditoria, à Junta de Freguesia de Sande e São Lourenço do Douro, Concelho de Marco de Canavezes.
2. Essa ação deu origem ao processo n.º 2020/313/D1/516 e à informação subsequente com o n.º 319/2022, datada de 05.07.2022.
3. Tal informação e respetivos anexos foram enviados à Secretária de Estado do Orçamento, a qual em despacho, de 30.01.2023, concordando com a informação n.º 319/2022 elaborada pela IGF, remeteu-os ao Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.
4. Este, ao abrigo da delegação de competências prevista no despacho n.º 13251/2022, da Ministra da Coesão Territorial, homologou, em despacho de 28.02.2023, a informação da IGF e respetivos anexos.

5. A data dos factos que se seguirão, a Junta de Freguesia de Sande e São Lourenço do Douro ou simplesmente, JF, era constituída pelo demandado D1, Presidente da Junta, e pelos demandados D2 e D 3, respetivamente, Secretário e Tesoureira.
6. Em 03.01.2018 é celebrado o contrato denominado “Contrato de Empreitada por Ajuste Directo” entre a Junta de Freguesia, representada pelo demandado DI, e a sociedade comercial “Grau Invisível, Unipessoal, Lda.”, representada pelo seu sócio-gerente, respeitante à “Requalificação do Cemitério Paroquial de S. Lourenço do Douro — Pavimento e infraestruturas”, no valor de 30.036,69 € (28.336,50 € acrescido de IVA).
7. A autorização do pagamento desta quantia foi autorizada pelo Demandado D1, através das ordens de pagamento, de 30.05.2018, no valor de 25.000,00 (IVA incluído) e de 5.036,6 € (IVA incluído), de 10.12.2018.
8. Tendo os pagamentos sido efetuados através de duas transferências bancárias, processadas nas mesmas datas referidas no ponto que antecede
9. O demandado DI ordenou e realizou os pagamentos referidos, cabendo-lhe ter atuado no sentido de se assegurar da publicitação do contrato antes de autorizar e de realizar os referidos pagamentos, o que não fez.
10. Ao proceder da forma descrita agiu de forma livre, voluntária ou deliberada indireta e consciente.
11. E atuou de modo desatento e descuidado, e com omissão da prudência e diligência a que estava obrigado e de que era capaz.
12. Foi promovida, informalmente, pela JF a consulta a três concessionárias de venda de automóveis de marca diferente, relativamente ao preço de um veículo automóvel, tipo carrinha.
13. Estas, ou seja, as empresas Fianor, S.A.”, “JAPautomotive — Comércio de Automóveis, S.A” e “M Coutinho Alvescar Lda.”, apresentaram propostas, respetivamente em 17, 22 e 24.11.2017.

14. Em sessão, de 20.12.2017, da JF, formalizada em ata com o n.º 8/2017, foi deliberado pelos demandados a aquisição de dois veículos automóveis e adjudicada por estes a despesa de 33.900,00 €, acrescido de IVA, à empresa que apresentou o menor valor — a “Fianor Auto, S.A.”
15. Essa deliberação foi aprovada pela Assembleia de Freguesia de Sande e S. Lourenço do Douro, em 30.12.2017.
16. Os demandados não adotaram qualquer procedimento pré-contratual no sentido da aquisição de tais veículos automóveis, nos termos do estabelecido no Código dos Contratos Públicos (CCP), designadamente no que concerne à decisão de contratar, à decisão de autorização de despesa e à decisão de escolha do procedimento
17. Acresce que um dos veículos automóveis, com a matrícula ..-UB-., marca Fiat, modelo Talento 1.6 Multijet, de 9 lugares, à data de uma fatura emitida pela FIANOR, S.A. — a fatura FA 2017/346, de 29.12.2017 — já estava matriculado.
18. As ordens de pagamento do valor das viaturas foram formalizadas por todos os demandados, através de dois contratos de mútuo que obrigaram a Junta de Freguesia ao pagamento, pelo denominado sistema de débitos diretos, de quarenta e seis prestações de 828,46 €/mês no total das duas viaturas, sendo que a primeira prestação teve lugar em 15.03.2018.
19. Os demandados não controlaram a publicitação do contrato ou dos contratos relacionados com a aquisição dos dois veículos automóveis referenciados, a qual só ocorreu em 21.09.2021.
20. Foram autorizadas despesas pelos indiciados responsáveis financeiramente em desrespeito pelos princípios gerais de despesa, pois não foram cumpridas as normas legais aplicáveis, as despesas não dispunham de inscrição orçamental, não foram cabimentadas e nem estavam adequadamente classificadas. As normas de contratação pública também não foram observadas pelos demandados.
21. Os demandados agiram de forma livre, voluntária ou deliberada indireta e consciente. Atuaram de forma desatenta e descuidada, agindo com omissão da prudência diligência a que estavam obrigados e de que eram capazes.

22. Descuraram regras financeiras e as normas jurídicas que obrigam ao cumprimento dos procedimentos que conheciam, tinham obrigação de conhecer e observar e podiam e devia ter adotado de modo a evitar um resultado que podiam e deviam prever.
23. Os demandados, igualmente, na reunião da JF, de 20.12.2017, deliberaram, por unanimidade, proceder à aprovação de um empréstimo para o financiamento da aquisição dessas viaturas - vd. Ata n.º 8/2017 e Proposta JF 08/2017 da JF em Anexos da IGF.
24. Tendo submetido essa deliberação a aprovação da Assembleia de freguesia, sendo que esta, em reunião de 30.12.2017, procedeu a tal aprovação - vd. Proposta JF 08/2017 da JF em Anexos da IGF e doc. junto com a contestação dos demandados.
25. Foram assinados pelos demandado D1, D2 e D3, em 12.02.2018, dois contratos de mútuo, com os números 340036 e 340037, celebrados entre a JF e o Montepio Crédito, correspondendo, cada um, a um financiamento de 19.054,58 € (38.109,16 € no total), a pagar em 46 prestações mensais no valor de 414,23 € (828,46 €/mês no total das duas viaturas), sendo que os representantes da entidade financeira apenas outorgaram os contratos em 06.03.2018.
26. Nos contratos de mútuo, embora se fizesse referência a marca e modelo das viaturas (Fiat/Talento Combi Diesel), só em relação a uma ficou identificada a matrícula (...UB-..).
27. A data de vencimento da 1.º prestação mensal ficou reportada, nos contratos de mútuo, a 15.03.2018.
28. Os demandados sabiam que a JF ao celebrar os dois contratos de mútuo referidos estavam a contrair empréstimos com uma instituição bancária e que tais empréstimos não seriam amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados, mas em exercícios orçamentais subsequentes, ou seja, em 4 anos (48 meses).
29. Os demandados agiram de forma livre, voluntária ou deliberada indireta e consciente, atuaram de forma desatenta e descuidada, agindo com omissão da prudência e diligência a que estavam obrigados e de que eram capazes.
30. Os contratos de mútuo traduzindo um aumento da dívida pública por parte da JF, estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

31. O demandado D1 não submeteu à fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos de mútuo celebrados envolvendo a aquisição das viaturas
32. O demandado AA neste caso agiu de forma livre, voluntária ou deliberada indireta e consciente. Atuou de forma desatenta e descuidada, agindo com omissão da prudência e diligência a que estava obrigado e de que era capaz.

Da Contestação de AA

33. A “JUNTA DE FREGUESIA DE SANDE E SÃO LOURENÇO DO DOURO” ulteriormente, logo que foi detetado o erro, procedeu à publicação do contrato referido no §6 no “PORTAL BASE, atribuindo o demandado à mesma situação um lapso ocorrido, sendo que anteriormente tinha efetuado procedimentos semelhantes.
34. A “JUNTA DE FREGUESIA” decidiu, no mandato em que os demandados desempenharam funções, passar a assegurar o transporte escolar das crianças residentes da freguesia (em detrimento de terceirizar tal tarefa, que até aí acontecia em que tal serviço era contratado a privados, o que acarretava um encargo mensal para o erário público em cerca de EUR. 1 800,00 - EUR. 1 900,00 por mês – doc. junto com a contestação.
35. Dos pedidos de informações feitos previamente a vários concessionários de diversas marcas, tendo em conta o valor do financiamento mensal e ainda o dispêndio em combustível, foi possível apurar que, caso a “JUNTA DE FREGUESIA” adquirisse veículos próprios para assessorar, com meios próprios, o transporte escolar, isto implicaria uma poupança de EUR. 100,00 mensais.
36. Com o acréscimo de se enriquecer o património da própria edilidade, já que passava esta a contar com 2 (dois) veículos aptos a transporte de várias pessoas, podendo este ser usado quer para o transporte escolar, quer para apoio a qualquer outra atividade da “JUNTA DE FREGUESIA -doc. junto com a contestação.
37. Apenas a 12.02.2018 foram assinados os contratos de financiamento das duas viaturas, incluindo a viatura de matrícula ..-UB-...

38. O contrato de financiamento foi tramitado e instruído pela sociedade que vendeu os veículos automóveis em causa junto da instituição financeira responsável pelo empréstimo.
39. Na percepção do demandado, dada a simplicidade da operação, os valores relativamente reduzidos da mesma e a notória poupança que a mesma importaria para a freguesia, desconhecia que, eventualmente, poderia tal contrato estar sujeito ao pressuposto de visto prévio por parte do “TRIBUNAL DE CONTAS”.
40. O negócio em causa, foi totalmente claro, transparente, obedecendo estritamente ao princípio da económica mais vantajosa e foram respeitadas as melhores condições oferecidas pelos operadores económicos convidados a apresentarem propostas, e apenas foi apenas tido em conta critério objectivo da proposta mais vantajosa, sendo que ninguém foi favorecido em tais contratos a não ser, justamente, a freguesia de “SANDE E SÃO LOURENÇO DO DOURO” e as suas gentes.
41. Quando da assinatura do contrato por parte do demandado (e da sua vogal), estavam ambos os intervenientes convencidos de que a figura do financiamento era o leasing e não um contrato de mútuo “tout court” já que, de resto, foi isso que foi comunicado à sociedade que vendeu os veículos e, ao mesmo tempo, os valores que constavam do contrato a assinar eram exactamente os mesmos daqueles que resultavam das simulações do financiamento.
42. Nem o demandado, nem nenhum outro membro do executivo, nem qualquer membro da “ASSEMBLEIA DE FREGUESIA” nem mesmo qualquer uma das duas funcionárias administrativas da Edilidade possuem formação específica em contratação pública.
43. Quando da instrução de algum procedimento de maior complexidade, era requerido pela “JUNTA DE FREGUESIA” o apoio técnico-jurídico da “CÂMARA MUNICIPAL DO MARCO DE CANAVESES”.
44. A Junta de Freguesia nunca teria a mesma dotação orçamental para conseguir contratar um técnico licenciado em direito, no sentido de, dessa forma, providenciar o apoio técnico jurídico de que a autarquia local necessitava.
45. O Demandado não possui quaisquer antecedentes da prática e/ou condenação por responsabilidade financeira.

Factos provados que decorreram da contestação de BB

46. A notificação enviada para o demandado BB — para que o mesmo pudesse ter exercido o direito ao contraditório pessoal relativamente ao projecto de relatório da IGF - foi remetida por correio electrónico para o endereço@..... , não lhe tendo sido comunicada a auditoria por outros meios.
47. O demandado jamais teve conhecimento de tal notificação, previamente aos presentes autos, na medida em que não utiliza, nem utilizava, a referida caixa de correio electrónico.
48. O demandado no decurso do procedimento, não prestou prévio e expreso consentimento para utilização daquele correio eletrónico.
49. O demandado não exercia o seu cargo “a tempo inteiro”, apenas desempenhando as suas funções em horário “pós-laboral” relativo às actividades profissionais que desempenha na sua vida particular (empresário de restauração e comercial de uma sociedade de extração e comércio de granito).

Factos provados que decorreram da audiência de julgamento

50. A notificação enviada para a demandada CC para que pudesse ter exercido o direito ao contraditório pessoal relativamente ao projeto de relatório da IGF - foi remetida por correio electrónico para o endereço@....., não lhe tendo sido comunicada a auditoria por outros meios.
51. A demandada CC jamais teve conhecimento de tal notificação, previamente aos presentes autos, na medida em que não utiliza, nem utilizava, a referida caixa de correio electrónico
52. A demandada CC no decurso do procedimento, não prestou prévio e expreso consentimento para utilização daquele correio eletrónico.

B. Factos não provados

Não se provaram outros factos, para além dos referidos, nomeadamente todos os restantes que decorrem da contestação de AA e BB, nomeadamente que a “ASSEMBLEIA DE FREGUESIA”, conforme consta da própria peça deliberou por unanimidade a aquisição das viaturas em causa por recurso a financiamento sob a modalidade de leasing.

C. Motivação de facto

A factualidade provada decorre da análise e valoração da documentação junta e identificada no requerimento inicial, e respetiva documentação envolvendo os procedimentos levados a termo nas duas situações factuais em causa - Processo n.º 2020/313/D1/516 -IGF Informação n.º 319/2022 — IGF — e respetivos anexos. Trata-se de documentação não impugnada pelos demandados na parte respeitante à dimensão ilícita das condutas. Quanto aos restantes factos provados, decorrentes das contestações dos dois demandados AA e BB, essencialmente referentes a factos com relevância na dimensão da culpa, o tribunal valorou os seus depoimentos que foram muito claros quanto ao modo como todas as circunstâncias ocorreram e sobretudo mostraram todo o circunstancialismo em que atuaram, quer no que respeita aos factos imputados quer ao modo como exerceram as suas funções ao longo do tempo. Ambos evidenciaram depor com sinceridade e verdade. O tribunal valorou o depoimento da demandada CC e do demandado BB quanto ao não recebimento da auditoria tendo em conta a não utilização dos endereços eletrónicos para onde foi enviada o e ainda o facto de não terem dado qualquer autorização para essa utilização como forma de notificação. A testemunha DD, assistente técnica na Junta de Freguesia corroborou essa não utilização dos endereços eletrónicos. O tribunal valorou ainda o depoimento da testemunha EE que referiu o modo como foram efetuadas as notificações da auditoria para os demandados.

D. Enquadramento jurídico.

1. Face às exceções dilatórias suscitadas nas duas contestações pelos demandados importa na dinâmica da apreciação das questões a tratar apreciar, em primeiro lugar pela sua pertinência.

Da exceção dilatória envolvendo a falta de forma legal de notificação da auditoria e a consequente impossibilidade de exercício do contraditório

2. A questão jurídica suscitada pelo demandante BB foi já objeto de decisões neste Tribunal, nomeadamente no Acórdão 21/2023/3^a /PL (que confirmou a sentença n.º 11/2023/3).
3. Em tal aresto, com relevância e em síntese, refere-se o seguinte:

«(...)o julgamento por responsabilidades financeiras, através do processo jurisdicional estabelecido nos artigos 98º e ss da LOPTC tem sempre subjacente a evidenciação de factos apurados em relatórios decorrentes das ações de controlo elaborados ou pelo Tribunal de Contas ou por órgãos de controlo interno (art. 57º e 58º da LOPTC).

Nesse sentido, conforme tem sido referido pela jurisprudência deste Tribunal aqueles relatórios comportam uma condição de procedibilidade do processo de responsabilidade financeira, tendo em conta o disposto no artigo 89º n.º 1 da LOPTC.

Essa condição, no que respeita ao seu conteúdo, comporta a exigência inelutável da realização de uma ação de controlo financeiro prévio ao desencadear do processo jurisdicional de julgamento de responsabilidade financeira levado a termo sob impulso do Ministério Público ou de um órgão de direção ou um órgão de controlo, ainda que em situações diferenciadas, conforme decorre do n.º 1 alínea a) b) e c) do artigo 89º da LOPTC.

Essa ação de controlo financeiro, sustentada em factualidade apurada no seu decurso, bem como as suas consequências, do ponto de vista do relato, dos factos que indiciem matéria suscetível de comportar responsabilidade financeira, impõem sempre uma dimensão contraditória inelutável, tendo em conta quer o disposto no artigo 13º. da LOPTC.

De tal princípio estrutural, constitucionalmente consagrado, do qual decorre que o Tribunal (e os Órgãos de Controlo Interno) asseguram aos responsáveis, previamente à instauração dos processos de efetivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar(...)», sendo que a audição faz-se antes de o Tribunal (ou os OCI) «formular juízos públicos de simples apreciação, censura ou condenação», art.º 13º n.º 3. Situação que a jurisprudência deste Tribunal vem há muito sustentando (cf. ST 04/2005, 3ª, de 14.02).

Sublinhe-se a relevância do princípio do contraditório em qualquer procedimento vinculado ao princípio do processo equitativo, bem como a especificidade e diferenciação do mesmo no âmbito dos procedimentos de auditoria e outros, de acordo com o que tem sido referido na jurisprudência deste Tribunal, nomeadamente o que se disse no Ac. 11/2023, 3ª/PL, de 26.04 ao referir o «(...) equilíbrio que o legislador português procurou alcançar quando consagrou, no art.º 13.º da LOPTC, o direito ao contraditório, tendo-o feito em termos genéricos

para todo e qualquer processo ou procedimento, mas com especial conteúdo e intensidade quando estejam em causa situações de eventual responsabilidade financeira (n.º 2), casos estes em que o direito ao contraditório e ao acesso à informação se fazem sentir “de maneira particularmente aguda».

Isto quer dizer que se a exigência do contraditório ocorre em todos os tipos de relatórios, deve «acrescer» essa vinculação quando está em causa matéria que respeita a factos que envolvam na ação de controlo atos ou indícios de responsabilidade sancionatória e reintegratória. Se a dimensão do exercício do contraditório é, no âmbito das ações de controlo financeiro, uma dimensão estrutural do procedimento, assume uma maior intensidade em ações de controlo onde são identificados factos indiciadores de eventuais responsabilidades financeiras, cujas consequências podem comportar matéria sancionatória e/ou reintegratória.

(...)

Assim a correção do procedimento no desenvolvimento dos relatórios levados a termos quer pelo Tribunal de Contas quer pelos Órgãos de Controlo Interno, ainda que assumam matizes diferenciadas, no que respeita ao exercício do contraditório, nomeadamente nos casos em que estão em causa relatórios que indiciem matéria que envolva responsabilidade financeira, não pode deixar de ser inatacável. Por outras palavras nestes casos, a omissão do contraditório só pode ter como consequência o inquinamento de todo o processado subsequente. Nomeadamente na apreciação que é feita, em termos jurisdicionais, do que são os pressupostos processuais que sustentam um processo de responsabilidade financeira.

O exercício do contraditório é assim, matriz substantiva essencial em todo o processo de apuramento e iniciação de responsabilidades financeiras levado a termos quer pelo TdC quer pelos órgãos de Controlo Interno.

As consequências de irregularidades ou omissões do exercício do contraditório têm assim uma relevância processual no iter procedimental que se segue ao relatório (...). Ocorre uma «desqualificação do relatório, equiparável que é à falta de relatório, representa(ndo), em termos processuais, a inexistência de um pressuposto indispensável à propositura da ação». Situação que comporta a sua apreciação como pressuposto processual à instauração da ação pelo Ministério Público, nos termos do artigo 89º da LOPTC.

(...)

4. Diz-se ainda no mesmo aresto, com relevância para estes autos, que sendo exigida a notificação dos destinatários:

«É inequívoco que nos termos dos artigos 112º e 66 do CPA, a notificação a efetuar por via eletrónica para endereço pessoal (e apenas este) exige o prévio consentimento (neste sentido, inequivocamente também FF, in «As notificações no Código de Procedimento Administrativo» in Carla Amado Gomes et al, *Comentários ao Código de Procedimento Administrativo*, AAFDL, Lisboa, 2023, p. 241).

A notificação efetuada no caso, omitindo as formalidades legais exigidas, tem como consequência a sua ausência, sendo que esta comporta a sua inexistência, atento o disposto nos artigos 63.º, n.º 2 (*a contrario sensu*), e 112.º, n.º 1, alínea c), e n.º 2, alínea b), do CPA.

Assim e porque no caso não foi efetuada a notificação do relatório de auditoria ao demandado, que continha factos indiciados, provas e enquadramento jurídico envolvendo matéria de responsabilidade financeira, em colisão com o conteúdo essencial dos direitos fundamentais do demandado à informação procedimental e à participação procedimental, que no caso envolvia matéria de responsabilidade financeira. Situação que conforma 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.

E nesse sentido o requerimento do MP de instaurar a presente ação jurisdicional, sustentado naquela condição de procedibilidade que, no caso foi omitida, comporta a verificação de uma exceção dilatória inominada, que obsta a que o tribunal conheça do mérito da causa».

5. O que vem de ser dito tem absoluta pertinência por semelhante situação ao caso em apreciação nestes autos. Aqui, tanto o Demandado 2, (BB) como a Demandada 3 (CC) foram notificados para um endereço de mail que não utilizavam nem nunca utilizaram e não lhes foi comunicada a mesma auditoria por outros meios, impossibilitando-lhes o exercício do contraditório prévio à aprovação desse ato.
6. Nesse sentido a inexistência de notificação para audição sobre factos indiciados, provas e enquadramento jurídico correspondeu a uma ofensa do conteúdo essencial dos direitos fundamentais dos Demandados 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.
7. A decisão do MP de instaurar a presente ação jurisdicional é fulminada 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.
8. 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 de ambos os Demandados por força do complexo normativo constituído pelos artigos 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 63.º, n.º 2, e 112.º, n.º 1, alínea *c*), e n.º 3, alínea

b), 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 e artigos 576.º, n.º 2, 577.º e 578.º do CPC.

9. Assim e sem mais considerações, julga-se procedente a exceção dilatória invocada e absolvem-se os demandados BB e CC da instância.
10. A absolvição agora determinada por via da procedência desta exceção preclude o conhecimento da segunda exceção invocada pelo demandado BB.

Da exceção dilatória envolvendo a falta de homologação da auditoria

11. Sobre esta dimensão, agora exclusiva ao demandado AA, invoca este a nulidade do relatório de auditoria da IGF por Vício por Falta de Decisão no Procedimento de Inspeção e/ou por Violação do artigo 151.º, n.º 1 al- g) do CPA, essencialmente porque o mesmo não estava assinado pelos Ministros das Finanças ou da Coesão Territorial ou eventualmente em quem tivessem delegado tal competência.
12. À data em que os factos ocorreram, vigorava o Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio, que aprovou o regime de organização e funcionamento do XXIII Governo Constitucional e estabelecia no artigo 28.º, n.º 11 que a Ministra da Coesão Territorial exerce ainda os poderes que lhe são conferidos, designadamente, pelo n.º 4 do artigo 18.º. Este último preceito referia que “o Ministro das Finanças exerce a direção sobre a IGF, em coordenação com a Ministra da Coesão Territorial no âmbito do exercício da tutela inspetiva sobre as autarquias locais (...)”.
13. A Ministra da Coesão Territorial tinha competência para apreciar os relatórios finais apresentados pela IGF.
14. No entanto, delegou essa competência no seu Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, através do Despacho n.º 12351/2022, de 7.11, publicado no DR II Série, em 15.11.2022, uma vez que refere no n.º 1, alínea e) desse despacho que delega nesse governante poderes para a prática desses atos, nos termos do nos preceitos citados

supra do Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio que aprovou o regime de organização e funcionamento do XXIII Governo Constitucional.

15. Por sua vez o Ministro das Finanças, em 3 de junho de 2022, por despacho n.º 7473/2022, publicado no DR II série, em 14.06.2022, delegou na Secretária de Estado do Orçamento, GG, as suas competências, com faculdade de subdelegação, relativas a todos os assuntos e à prática de todos os atos respeitantes aos serviços, organismos e entidades que indica, entre os quais [vide n.º 1, alínea h)] a Inspeção-Geral de Finanças (“IGF”), no âmbito do controlo e avaliação da regularidade da realização da despesa pública por parte dos serviços públicos, e respetivas auditorias.
16. Todas estas circunstâncias factuais estão aliás dadas como provadas de forma sintética e suportaram o requerimento inicial do MP. A alegação do demandado não tem assim qualquer sentido, sendo por isso a exceção dilatória inominada absolutamente improcedente.

Das infrações imputadas ao demandado AA

a) Da falta de publicação do contrato no Portal Base

17. Da matéria de facto provada referida nos §§ 6 a 9 resulta que o demandado no exercício das suas competência legais e após ter celebrado um contrato denominado “Contrato de Empreitada por Ajuste Directo” entre a Junta de Freguesia e a sociedade comercial “Grau Invisível, Unipessoal, Lda.”, respeitante à “Requalificação do Cemitério Paroquial de S. Lourenço do Douro — Pavimento e infraestruturas”, no valor de 30.036,69 € (28.336,50 € acrescido de IVA) e ter ordenado e realizado o pagamento não assegurou a publicitação do contrato antes de autorizar e de realizar os referidos pagamentos.
18. Ao proceder da forma descrita agiu de forma livre, voluntária ou deliberada indireta e consciente e atuou de modo desatento e descuidado, e com omissão da prudência e diligência a que estava obrigado e de que era capaz.
19. Dispõe o artigo 127º do CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que *«1 - A celebração de quaisquer contratos na sequência de ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal da Internet dedicado aos contratos públicos através de*

uma ficha conforme modelo constante do anexo III do presente Código e do qual faz parte integrante. 2 - A publicitação da celebração de contratos na sequência de ajuste direto, de valor igual ou superior a (euro) 5 000, deve conter a fundamentação da necessidade de recurso ao ajuste direto, em especial, sobre a impossibilidade de satisfação da necessidade por via dos recursos próprios da Administração Pública. 3 - A publicitação referida nos números anteriores é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos».

20. Está em causa neste domínio, o cumprimento do princípio da transparência na contratação pública, com reflexos diretos na eficácia dos próprios contratos.
21. Por outro lado, a Lei de Enquadramento Orçamental em vigor (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto sucessivamente alterada) no seu artigo 42º n.º 6 estabelece que é ilegal a despesa pública realizada sem que o facto gerador de despesa respeite as normas legais.
22. Da matéria de facto provada não restam dúvidas que, em primeiro lugar o referido contrato foi pago em momento anterior à sua publicitação no Portal Base.
23. Da factualidade provada é manifesto que o demandado não cuidando de verificar se o procedimento de publicitação legal exigido tinha sido efetivado, ordenou os pagamentos não procedendo com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estava obrigado, por via das suas funções e de que era capaz.
24. Verificadas as condições ilícita e culposa dos factos, o demandado cometeu a infração prevista e punida pelo artigo 65º n.º 1 alínea b), n.º 2 e 5 da LOPTC, com referência ao artigo 127º do CCP, não promoveu a publicitação do contrato previamente ao seu pagamento como devia

b) Da falta de procedimento contratual em relação à aquisição dos veículos e da violação de lei dos compromissos

25. Sobre estas infrações importa sublinhar que está em causa a factualidade referida nos §§ 12. a 29 dos factos provados envolvendo a aquisição de duas viaturas para a freguesia não obedecendo aos requisitos legais que envolvem a aquisição de bens ou serviços, nos termos do CCP bem como a violação da LCPA

26. Factualidade que não foi essencialmente impugnada e que não suscita dúvidas que colidiu com as normas do CCP e normas financeiras vinculativas da autarquia, máxime o subponto 2.3.4.2, do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, designadamente a sua alínea d) que refere que “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, respectivamente;” e ainda o ponto 2.9 do POCAL que se refere à existência de controlo interno, de um sistema de controlo interno, bem como o disposto no artigo 52.º, da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, aplicáveis por força do artigo 2.º, n.º 4, dessa Lei, o qual consagra os princípios gerais de receita e de despesa.
27. Igualmente não foram cumpridas as normas decorrentes da Lei n.º 8/2012, de 1 de fevereiro, LCPA (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas), designadamente os artigos 5.º e 9.º que estabelece que “Nenhum pagamento pode ser realizado (...) sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido (...)” e o seu artigo 7.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho que impõe o cumprimento de condições para que algum compromisso possa ser assumido, tais como a verificação da conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, o registo do compromisso no sistema informático da entidade, a emissão de um número de compromisso válido e sequencial que deve ser refletido na ordem de compra ou documento equivalente. Recorde-se que nos termos do artigo 11.º, n.º 1, da LCPA, “Os titulares de cargos políticos (...) que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade (...) financeira sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor”.
28. A factualidade em causa colide ainda com a Parte II do Código dos Contratos Públicos, (CCP), na medida em que não foi seguida a tramitação definida para qualquer dos procedimentos pré-contratuais previstos na lei — vd. ajuste direto ou consulta prévia., omitindo-se os preceitos legais do CCP designadamente os que contêm com os princípios gerais da contratação pública, especialmente os da igualdade, legalidade e da concorrência (artigo 1.º-A, n.º 1, do CCP), com os tipos de procedimentos para a formação de contratos públicos (artigo 16.º, n.ºs 1 e 2, do CCP), bem como com os restantes preceitos da Parte II do CCP relacionados com a contratação pública.

29. A omissão de tais procedimentos comporta obviamente uma dimensão ilícita da conduta do demandado, envolvendo duas tipificações autónomas: uma infração financeira sancionatória p. e p. pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b) 2. parte -2 e 5, da LOPTC e outra infração financeira sancionatória p. e p. pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea 1) — 1.º parte —2 e 5, da LOPTC.
30. No entanto, para além daqueles factos ficou provado que o «procedimento» de aquisição das viaturas em causa decorreu através de um conjunto de factos que não podem ser omitidos, precisamente referidos supra nos pontos 4.33 e seguintes e que podem resumir-se do seguinte modo.
31. Na razão de ser dos factos está demonstrado que a “JUNTA DE FREGUESIA” decidiu passar a assegurar o transporte escolar das crianças residentes da freguesia (em detrimento de terceirizar tal tarefa, que até aí acontecia em que tal serviço era contratado a privados, o que acarretava um encargo mensal para o erário público em cerca de EUR. 1 800,00 - EUR. 1 900,00 por mês. Para isso pediram informações a vários concessionários de diversas marcas, tendo em conta o valor do financiamento mensal e ainda o dispêndio em combustível, sendo possível apurar que, caso a “JUNTA DE FREGUESIA” adquirisse veículos próprios para assegurar, com meios próprios, o transporte escolar, isto implicaria uma poupança de EUR. 100,00 mensais. Com o acréscimo de se enriquecer o património da própria edilidade, já que passava esta a contar com 2 (dois) veículos aptos a transporte de várias pessoas, podendo este ser usado quer para o transporte escolar, quer para apoio a qualquer outra atividade da “JUNTA DE FREGUESIA. A “ASSEMBLEIA DE FREGUESIA deliberou por unanimidade a aquisição das viaturas em causa por recurso a financiamento sob a modalidade de leasing.
32. Por outro lado ficou provado igualmente que o negócio em causa, foi totalmente claro, transparente, obedecendo estritamente ao princípio da económica mais vantajosa e foram respeitadas as melhores condições oferecidas pelos operadores económicos convidados a apresentarem propostas, e apenas foi apenas tido em conta critério objectivo da proposta mais vantajosa, sendo que ninguém foi favorecido em tais contratos a não ser, justamente, a freguesia de “SANDE E SÃO LOURENÇO DO DOURO” e as suas gentes.
33. Ficou ainda demonstrado que o demandado atento o facto da contratação dos veículos e respetivos financiamentos terem sido deliberados em Assembleia de Freguesia, sempre entendeu estar a agir nos estritos ditames do cumprimento de tal decisão.

34. De toda esta factualidade pode inferir-se sem grande esforço que a conduta do demandado quanto a estes factos foi voluntariosa mas, não pondo em causa o interesse público, não deixou de ser negligente na medida em que como Presidente da Junta lhe eram exigidos conhecimentos mínimos da legislação, nomeadamente em relação a procedimentos básicos de contratação pública, que aliás já tinha efetuado anteriormente (como se verificou em relação à infração anteriormente tratada) e que aqui foram totalmente omitidos bem como relativamente à legislação dos compromissos.
35. Assim o demandado cometeu por negligência as duas infrações, previstas, a primeira pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea l) — 1.º parte — 2 e 5, da LOPTC e a segunda prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC
36. Questão diferente será a avaliação da sua culpa para efeitos de sanção o que se fará infra.

Da infração financeira envolvendo o empréstimo levado a termos pela autarquia.

37. Sobre esta imputação ficou demonstrado efetivamente que foi contratualizado um empréstimo entre a Junta de Freguesia e uma entidade bancária, para o financiamento da aquisição das viaturas, através de deliberação a aprovação da Assembleia de Freguesia. Os contratos foram assinados pelos demandados correspondendo, cada um, a um financiamento de 19.054,58 € (38.109,16 € no total), a pagar em 46 prestações mensais no valor de 414,23 € (828,46 €/mês no total das duas viaturas).
38. O artigo 55.º, n.º 1 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro que estabeleceu o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI), proíbe empréstimos longa duração, situação que envolve exatamente os empréstimos em causa na medida em que não seriam amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados, mas em exercícios orçamentais subsequentes, ou seja, em 4 anos (48 meses).
39. Assim, com tal conduta foram violados os artigos 4.º, n.º 2, parte final, 49.º, n.º 5 e artigo 55.º todos do RFALEI citado e o artigo 59º n.º 2, alínea c), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro
40. A conduta em causa é assim ilícita porque violadora das normas financeiras referidas.
41. No que respeita à dimensão culposa da conduta do demandado importa constar que ficou provado que os demandados sabiam que a JF ao celebrar os dois contratos referidos estavam

a contrair empréstimos com uma instituição bancária e que tais empréstimos não seriam amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados, mas em exercícios orçamentais subsequentes, ou seja, em 4 anos (48 meses). Ficou além disso provado que quando da assinatura do contrato por parte do demandado (e da sua vogal), estavam ambos os intervenientes convencidos de que a figura do financiamento era o leasing e não um contrato de mútuo “tout court” já que, de resto, foi isso que foi comunicado à sociedade que vendeu os veículos e, ao mesmo tempo, os valores que constavam do contrato a assinar eram exactamente os mesmos daqueles que resultavam das simulações do financiamento.

42. Naturalmente que ainda que essa percepção tenha estado na mente do demandado, o que será apreciado em sede de apreciação da sanção devida, tal não exclui qualquer comportamento culposos.
43. Assim e em conclusão o demandado cometeu a infração imputada, nomeadamente a prevista no artigo 65º n.º 1º alínea d) por referência os artigos 4.º, n.º 2, parte final, 49.º, n.º 5 e artigo 55.º todos do RFALEI citado e o artigo 59º n.º 2, alínea c), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Da não submissão do contrato a visto prévio.

44. O demandado D1 não submeteu à fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos de mútuo celebrados envolvendo as aquisições das viaturas a que refere o ponto anterior.
45. Essa ação era da sua exclusiva competência, conforme resulta do disposto na alínea k), do n.º 1, do artigo 18.º, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece, além do mais, o regime jurídico das autarquias locais (RJAL).
46. Violou o disposto nos artigos 2.º, n.º 1, alínea c) e 46.º, n.º 1, alínea a), ambos da LOPTC e artigo 18.º, n.º 1, alínea k), do RJAL citado.
47. Sobre a dimensão culposa ficou demonstrado que o demandado neste caso agiu de forma livre, voluntária ou deliberada indireta e consciente, de forma desatenta e descuidada, agindo com omissão da prudência e diligência a que estava obrigado e de que era capaz, mas também que na percepção do demandado, dada a simplicidade da operação, os valores relativamente reduzidos da mesma e a notória poupança que a mesma importaria para a

freguesia, desconhecia que, eventualmente, poderia tal contrato estar sujeito ao pressuposto de visto prévio por parte do “TRIBUNAL DE CONTAS”. Verifica-se assim a dimensão culposa da negligência pelo que cometeu o demandado a infração imputada, previstas pelo artigo 65º n.º 1 alínea h) e artigos 2.º, n.º 1, alínea c) e 46.º, n.º 1, alínea a), ambos da LOPTC e artigo 18.º, n.º 1, alínea k), do RJAL, ainda que as suas perceções sejam oportunamente levadas em conta na determinação da sanção.

Do sancionamento das infrações.

48. Nos termos o artigo 64º n.º 1 da LOPTC, o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição.
49. Na determinação da medida concreta das multas o TdC pode utilizar os institutos estabelecidos no artigo 65º n.º 7 e 8, quer nas situações de diminuição acentuada da ilicitude ou da culpa (aplicando aqui a atenuação especial) quer quando a mesma for diminuta (aqui dispensando a multa).
50. No caso em apreço envolvendo o aqui demandado AA, quatro das cinco infrações imputadas e praticadas envolvem os procedimentos decorrentes da aquisição das carrinhas. A primeira infração imputada nada nada tem que ver com a matéria mas antes com a não publicitação do contrato relativo à empreitada do cemitério no Portal Base, ocorrida em momento e circunstâncias anteriores.
51. Nesta última, referente à falta de publicitação no Portal, da factualidade provada decorre que o contrato acabou por ser publicitado no Portal Base não tendo ocorrido qualquer prejuízo ou situação danosa para a Freguesia. Tratou-se, pode dizer-se de um caso único ocorrido sem grande relevância, que o próprio demandado atribui a um lapso.
52. Trata-se assim de uma situação inequivocamente de culpa diminuta no sentido que vem sendo dado a esta dimensão pelo Tribunal de uma «quase ausência de culpa».

53. Assim e quanto a esta infração o Tribunal entende que será de dispensar o demandado da multa, nos termos do artigo 65º n.º 8 da LOPTC.
54. Como se referiu as restantes infrações decorrem todas do mesmo iter factual envolvendo a aquisição de carinhas para o serviço público da Freguesia. Se em termos de ilicitude foram violados vários dispositivos legais, temos por certo que no domínio subjetivo, ou seja da culpa do demandado, os factos provados evidenciam um conjunto de circunstâncias onde é evidente uma notória diminuição da culpa em todo o circunstancialismo. Desde logo no voluntarismo e justificação na aquisição das viaturas para resolver um problema social da Freguesia a custos mais baixos do que eram praticados até aí. Depois o próprio cuidado, nesse «procedimento informal», em levar em consideração a «concorrência» ainda que fora do enquadramento legal devido, quando solicitam três orçamentos para a aquisição e adquirem o menos oneroso. No que respeita ao mútuo, ocorreu uma atuação muito próxima do erro, tendo em conta a sua perceção (provada) de que estava em causa um contrato de leasing. Finalmente e sobre o não envio do contrato ao Tribunal de Contas a visto prévio, igualmente a sua atuação na «border line» da atuação consciente quando se refere e dá como provado que na sua perceção dada a simplicidade da operação, os valores relativamente reduzidos da mesma e a notória poupança que a mesma importaria para a freguesia, desconhecia que, eventualmente, poderia tal contrato estar sujeito ao pressuposto de visto prévio por parte do “TRIBUNAL DE CONTAS”». Importa também relevar que não foi demonstrado (antes pelo contrário) que tenha ocorrido qualquer prejuízo concreto pelos factos ocorridos para a autarquia e que o Demandado não possui quaisquer antecedentes da prática e/ou condenação por responsabilidade financeira.
55. Assim, tendo em conta este circunstancialismo, entende-se que no caso estamos em presença de uma situação de culpa diminuta e nesse sentido, verificados, no caso, os condicionalismos legais que a conformam, entende-se ser de dispensar o demandado AA das multas, pelas referidas infrações, tendo em conta o disposto no artigo 65º n.º 8 da LOPTC.

III. Decisão

Pelo exposto:

- a) Julgo procedente a exceção dilatória inominada invocada pelo demandado HH, por omissão do exercício do contraditório após a realização da auditoria, e em consequência absolve da instância o referido demandado e igualmente a demandada CC.
- b) Julgo improcedente a exceção dilatória inominada invocada pelo demandado AA.
- c) Julgo parcialmente procedente a ação intentada pelo Ministério Público e em consequência condeno o demandado AA pela prática de cinco infrações financeiras sancionatórias, sob a forma negligente, previstas e puníveis pelos artigos 65.º n.º 1 alínea b), n.º 2 e 5 da LOPTC, com referência ao 127.º do CCP (a primeira), 65.º, n.ºs 1, alínea b) 2. parte -2 e 5, da LOPTC e 65.º, n.ºs 1, alínea 1) — 1.º parte — 2 e 5, da LOPTC (a segunda e terceira), 65.º n.º 1º alínea d) por referência aos 4.º, n.º 2, parte final, 49.º, n.º 5 e 55.º todos do RFALEI e 59.º n.º 2, alínea c), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (a quarta), 65.º n.º 1 alínea h) e 2.º, n.º 1, alínea c) e 46.º, n.º 1, alínea a), ambos da LOPTC e 18.º, n.º 1, alínea k), do RJAL (a quinta), isentando-o de qualquer multa.
- d) São devidos emolumentos legais pelo demandado AA, nos termos do artigo 14.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de maio.

Registe e notifique.

Publicite-se, sem a identificação das pessoas singulares.

Lisboa, 14 de novembro de 2024

O Juiz Conselheiro

José Mouraz Lopes