SENTENÇA Nº 19 | 2025

Secção – 3.ª Secção
Data 13/03/2025
Processo JRF: 24/2024

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

SUMÁRIO

1. A eventual violação do dever dos visados em auditoria assegurarem a «cooperação e a boa-fé processual com o Tribunal», de acordo com a fórmula da primeira parte do n.º 6 do artigo 61.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), e/ou a ocorrência de outras condutas anteriores à propositura da ação suscetíveis de determinarem a inversão do ónus da prova ao abrigo do artigo 344.º, n.º 2, do Código Civil carecem de ser alegadas e provadas pelo Demandante para poderem ser atendidas em sede de julgamento sobre a matéria de facto em processo de efetivação de responsabilidades financeiras.
2. O Tribunal não pode introduzir factos essenciais para a procedência do pedido do Ministério Público (MP) se esta entidade não os alegou no requerimento inicial.
3. No julgamento de eventual prescrição de infrações financeiras sancionatórias enquadradas pelo Demandante como integradas no quadro de *continuação* infracional ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do Código Penal tem de se analisar especificadamente e de forma autónoma cada uma das infrações imputadas pelo Demandante ao Demandado.
4. A eventual violação de regras de Direito Financeiro por uma determinada entidade pública não implica automaticamente a responsabilização dos dirigentes ou membros do órgão executivo dessa entidade, atendendo, nomeadamente, a que:
    a) No plano processual, em face do ónus do demandante de alegação dos factos essenciais e do princípio do contraditório, o Tribunal apenas pode apreciar o eventual preenchimento do desvalor invocado em termos jurídicos na demanda por referência a procedimentos cujas especificidades integraram a alegação do demandante com identificação de concreta conduta do demandado.
    b) No plano substantivo, a imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente tem como epicentro a atribuição de eventos típicos a condutas concretas de pessoas singulares.

5. O contraditório do demandado em sede de processo jurisdicional opera relativamente à ação proposta pelo MP que é a entidade responsável nos planos ético e jurídico por esse exercício e respetiva sustentação num sistema em que a independência institucional e operativa do tribunal que julga a ação relativamente ao demandante constitui condição de salvaguarda dos direitos constitucionais protegidos pelos artigos 32.º, n.º 10, e 20.º, n.ºs 1 e 4, da CRP.

SENTENÇA N.º 19 | 2025

Secção – 3.ª Secção
Data 13/03/2025
Processo JRF: 24/2024

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

NÃO TRANSITADO

I. RELATÓRIO

1 O Ministério Público (MP) deu entrada em 5-7-2024 na Secretaria do Tribunal de Contas (TdC) de requerimento dirigido à 3.ª Secção do TdC visando o julgamento de AA (D1), BB (D2) e CC (D3).

2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de processo designado como «Verificação Interna de Contas» desenvolvido pela 2.ª Secção do TdC.

3 O MP pediu no requerimento inicial (RI):

> «[A] condenação de cada um dos demandados:
> a) - pela prática de 2 (duas) infrações financeiras sancionatórias, na forma continuada, a título negligente, tipificadas no n.º 1, alíneas b), d) e g) do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, cada uma na multa de 25 UC (a que corresponde o montante global de € 5.100,00 - 25 UCx2x102,00/UC) – matéria do ponto A do presente RI.
> b) - pela prática de 1 (uma) infração financeira sancionatória, na forma continuada, a título negligente, tipificada nas alíneas b), d) do n.º 1 do art.º 65.º, da LOPTC, na multa de 25 UC (a que corresponde o montante global de € 2.550,00 - 25 UCx102,00/UC) – matéria do ponto C do presente RI.
> c) - pela prática de 1 (uma) infração financeira sancionatória, na forma continuada, a título negligente, tipificada na alínea d) do n.º 1 do art.º 65.º, da LOPTC (a que corresponde o montante global de € 2.550,00 - 25 UCx102,00/UC) – matéria do ponto D do presente RI.
> d) - pela prática de uma infração financeira de natureza reintegratória, na forma negligente, nos termos do Artigo 59.º, n.º 5, da LOPTC, na forma solidária (art.º 63.º da LOPTC), a reintegrar o património da JF de Capinha-Fundão no montante de € 6.984,71 para os demandados *AA* e *BB*, e no montante de € 5.564,18 para o demandado *CC*, acrescidos dos juros moratórios legais que forem devidos (art.º 59.º, n.º 6, LOPTC) – matéria do ponto B do presente RI.»

4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:

4.1 Após distribuição, o processo foi concluso no dia 12-7-2024 tendo no primeiro despacho judicial, nomeadamente, sido determinada «a notificação do Demandante para: a. No prazo de 5 dias juntar cópias do RI necessárias para citação dos três (três)

Demandados; b. Caso pretenda apresentar com o RI outra prova documental além da que acompanhou o RI em suporte papel, juntar no prazo de cinco dias os outros elementos cuja admissão como prova documental pretende, devidamente referenciados e acompanhados das pertinentes cópias, para entrega aos 3 Demandados no ato de citação, sob pena de não o fazendo se concluir que juntou como prova documental apenas aquela que foi originariamente entregue em suporte papel» e, caso fosse dado cumprimento pelo Demandante ao prescrito naquela alínea a)», «a citação dos 3 Demandados para, no prazo de 30 dias, contestar ou proceder ao pagamento voluntário dos montantes peticionados pelo Demandante, atento o disposto no artigo 91.º, n.ºs 1 a 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)», com entrega aos Demandados «de cópias do despacho judicial, do RI e de todas as provas documentais apresentadas pelo Demandante».

4.2 Tendo o Demandante junto as provas documentais, os três Demandados foram citados (D1 em 20-08-2024, D2 em 12-08-2024 e D3 em 22-07-2024).

4.3 O Demandado D3 apresentou contestação com alegação articulada concluída da seguinte forma:

> «Nestes termos e nos mais de direito e com o Douto Suprimento de Vossa Excelência deve o pedido deduzido pelo Ministério Público ser julgado improcedente, assim se absolvendo o demandado CC, ou, assim se não considerando, o que, sem conceder, se pondera por cautela de patrocínio, a responsabilidade financeira do demandado ser relevada, quer a título sancionatório, quer a título reintegratória, dispensando-o de qualquer multa e do dever de reintegrar qualquer quantia.»

4.4 Notificado da contestação, o Demandante nada disse.

4.5 Realizou-se audiência, na qual foi admitida a junção de prova documental requerida pelo Demandado D1, tendo as outras partes declarado não se oporem e houve lugar à produção de prova pessoal (depoimentos de parte dos 3 Demandados e de uma testemunha arrolada pelo Demandado D3 que prescindiu de duas outras testemunhas que também tinha arrolado) e alegações orais.

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 §§ *11* a *21*), julgam-se provados os factos seguintes:

5.1 Foi realizada no âmbito do programa de fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TC) a Verificação Interna da Conta (VIC) da Freguesia da Capinha (FC) relativa ao período de 2013 a 2017 (Processos n.ºs 7115/2013, 4273/2014, 2282/2015, 1764/2016, 371/2017, 5792/2017).

5.2 Na sequência de denúncias de membros de órgãos da Freguesia eleitos em 1-10-2017, foram realizadas diligências pelo Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Organismos de Controlo Interno (NATDR) tendo a verificação das contas da Freguesia da Capinha sido incluída no Programa de Fiscalização (PF) de 2018 da 2.ª Secção do TdC por despacho de 24-05-2018, tendo, subsequentemente, sido elaborada a Informação n.º 239/2018-DAIX.2.

5.3 Depois de determinado por despacho de 22-11-2022 o contraditório com citação, nomeadamente, dos indiciados como eventuais responsáveis sobre o relato, e da pronúncia do MP sobre o projeto (que afirmou concordar com as conclusões e reservou «para momento posterior» «analisar as circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas das infrações evidenciadas e verificar se estão reunidos todo os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira dos indigitados responsáveis»), o Relatório VIC n.º 2/2023 foi aprovado em 16-02-2023 por um coletivo de 3 Juízes da 2.ª Secção do TdC.

5.4 O Relatório VIC n.º 2/2023 foi remetido pela Secretaria da 2.ª Secção do TdC à Unidade de Apoio do MP em 12-04-2023, vindo a ação proposta pelo MP (representado pelo magistrado que emitira parecer) a entrar na Secretaria da 3.ª Secção do TdC em 5-07-2024.

5.5 Entre janeiro de 2013 e janeiro de 2017 não foram efetuados pela Freguesia da Capinha numerosos pagamentos obrigatórios à Segurança Social, quer de contribuições da entidade, quer das quotizações dos trabalhadores, entidade contra a qual foram, nomeadamente, instaurados processos de execução fiscal constantes do seguinte quadro:

Processo de Execução Fiscal	Quantia Contribuições	Quantia Quotizações	Juros	Custas	Total
...80 (2013)	1 618,72		410,64	0,28	2 029,64
...37 (2013)	2 285,24		531,59	0,36	2 817,19
...45 (2014)				0,16	0,16
...09 (2013)	1 621,29		348,62	0,25	1 970,16
...17 (2013)			147,82	0,12	147,94
...25 (2013)	806,08		163,84	0,09	970,01

...41 (2013)		118,99	74,71	0,04	193,74
...81 (2014)	6 630,47		1 164,80	52,40	7 847,67
...90 (2014)		3 070,99	539,83	43,10	3 653,92
...40 (2014/2015)	6 046,02		861,16	85,62	6 992,80
...58 (2014/2015)		2 870,27	409,14	40,53	3 319,94
...040 (2015/2016)		3 573,77	334,38	51,79	3 959,94
...59 (2015/2016)	7 758,76		726,69	103,57	8 589,02
...78 (2016)		1 664,52	91,50	76,07	1 832,09
...86 (2016)	3 778,98		218,47	155,45	4 152,90
...041 (2016)	734,28		30,40	25,32	790,00
...76 (2016)		340,09	14,10	11,73	365,92
...47 (2017)	4 739,81		95,27	88,64	4 923,72
...55 (2017)		2 250,11	45,18	41,05	2 336,34
Total da dívida	36 019,65	13 888,74	6 208,14	776,57	56 893,10

5.6 De acordo com as demonstrações orçamentais da Freguesia de Capinha, nomeadamente o mapa de fluxos de caixa e o mapa de operações de tesouraria, foram escriturados nos exercícios em análise, recebimentos e pagamentos relativos às retenções de quotizações dos funcionários para entrega à Segurança Social, verificando-se que os valores do saldo de operações de tesouraria nos anos de 2015 a 2017 são inferiores aos valores como constando em dívida àquela entidade na listagem do quadro precedente.

5.7 A FC foi demandada nos seguintes processos de Execução Fiscal que perfazem um total de 13 888,74 €:

a) ...41 (2013) relativo a quantia / quotizações no valor de 118,99 €;

b) ...90 (2014) relativo a quantia / quotizações no valor de 3 070,99 €;

c) ...58 (2014/2015) relativo a quantia / quotizações no valor de 2 870,27 €;

d) ...040 (2015/2016) relativo a quantia / quotizações no valor de 3 573,77 €;

e) ...78 (2016) relativo a quantia / quotizações no valor de 1 664,52 €;

f) ...76 (2016) relativo a quantia / quotizações no valor de 340,09 €;

g) ...55 (2017) relativo a quantia / quotizações no valor de 2 250,11 €.

5.8 Segundo o Relatório VIC n.º 2/2023, os «Saldos de Operações de Tesouraria» da FC foram os seguintes:

a) Ano de 2013, 3 024,61 €;

b) Ano de 2014, 8 467,09 €;

c) Ano de 2015, 324,05 €;

d) Ano de 2016, 3 651,23 €;

e) Ano de 2017, 0,00 €.

5.9 Os registos relativos aos mapas de fluxos de caixa e ao mapa de operações de tesouraria, escriturados nos exercícios abaixo indicados foram subscritos nos espaços relativos ao órgão executivo nos seguintes termos:

a) Ano de 2013, com três rubricas e datado de 31-05-2014;

b) Ano de 2014, com duas rubricas e datado de 30-05-2015;

c) Ano de 2015, com duas rubricas e datado de 4-04-2016;

d) Ano de 2016, com duas rubricas e datado de 17-04-2017;

e) Ano de 2017 (exercício até 22-10-2017), com rubricas distintas das relativas aos exercícios anteriores e datado de 27-03-2018.

5.10 Foram instaurados processos de execução fiscal contra a FC por falta de entrega de descontos devidos à Segurança Social entre janeiro de 2013 e julho de 2017 em que eram pedidos 6 984,71 € relativos a juros de mora e custas.

5.11 O Demandado D3 esteve impedido de exercer funções na JFC por motivos de doença no período compreendido entre 05-03-2015 e 12-02-2016.

5.12 No final do mandato de 2013-2017, existiam diversas solicitações de pagamento por fornecedores de bens e prestadores de serviços à FC, bem como de outras alegadas fontes de deveres de pagamento dessa autarquia a outras entidades (como as decorrentes de utilização de contas bancárias a descoberto ou falta de pagamento de valores pelas passagens de veículos da FC por vias rodoviárias sujeitas a portagens).

5.13 No período 2015-2017, o mapa síntese dos bens inventariados da FC não foi submetido no âmbito da prestação de contas apresentadas à 2.ª Secção do TdC em 30-4-2015 (conta n.º ...14), em 28-4-2016 (conta n.º ...15) e em 27-4-2017 a última apresentada antes da posse do executivo eleito nas eleições de 1-10-2017 (conta n.º ...16).

5.14 No período de 2005 a 2015, no âmbito da prestação de contas apresentadas à 2.ª Secção do TdC nunca foi remetido ou submetido o mapa síntese dos bens inventariados da FC e

a JFC nunca foi sujeita por parte da 2.ª Secção do TdC a qualquer reparo, advertência ou censura em virtude dessa falta ou qualquer outra em sede de prestação de contas.

5.15 A Segurança Social notificou a FC do deferimento de plano prestacional PERES no quadro de adesão realizada ao abrigo do regime excecional de regularização de dívidas de natureza contributiva à Segurança Social estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 67/2016, de 3 de novembro, tendo indicado a autorização do pagamento ao longo de 150 prestações, que o mês da 1.ª prestação era fevereiro de 2017, sendo o valor do capital em dívida de 43 381,50 € e o valor do capital por prestação de 289,21 €, indicando como abrangidos pelo acordo um conjunto de 22 processos de execução fiscal instaurados contra a FC.

5.16 O Serviço Segurança Social Direta emitiu automaticamente uma declaração relativa à FC com o n.º 15845898 datada de 06-09-2017 com o seguinte teor:

> «Declara-se que a entidade contribuinte acima identificada tem a sua situação contributiva regularizada perante a Segurança Social.
> A presente declaração não constitui instrumento de quitação de dívida de contribuições e ou de juros de mora, nem prejudica ulteriores apuramentos e é válida pelo prazo de quatro meses, a partir da data de emissão.»

5.17 O Serviço de Finanças do Fundão emitiu uma certidão eletrónica datada de 18-10-2017 e válida por três meses em que se declara que «face aos elementos disponíveis no sistema informático da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)» a JFC «tem a sua situação regularizada, nos termos do artigo 177º-A e/ou nºs 5 e 12 do artigo 169º, ambos do Código de Procedimento e Processo Tributário».

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 enunciados factuais que se passam a indicar.

6.1 Os demandados agiram livre e conscientemente, sem o cuidado devido e sem a diligência necessária, no zelo pela observância das obrigações perante a Segurança Social, dos princípios e regras constantes do ponto 3, bem como do ponto 7.6 do Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais (POCAL - Decreto-Lei n.º 54-A/2009, de 22/02 e demais alterações legislativas) e do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI - Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro com sucessivas alterações), sabendo que tal lhes era vedado legalmente.

6.2 Os Demandados, pela sua conduta omissiva, originaram a instauração das execuções fiscais referidas no § *5.10*, 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 de princípios e regras do POCAL (ponto 3) e princípios do RFALEI, do artigo 42.º do Código Contributivo da Segurança Social, artigo 107.º do RGIT, bem sabendo que tal lhes era vedado legalmente e que estavam a lesar o património público.

6.3 Os demandados agiram livre e conscientemente, sem o cuidado devido e sem a diligência necessária, no zelo pela observância das normas legais de princípios e regras do POCAL (ponto 3) e princípios do RFALEI, Sistema de controlo interno (Ponto 2.9 do POCAL) e art.º 5º, nº 1, da LCPA (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro) e art.º 7º, nº 2, do DL nº 127/2012, sabendo que tal lhes era vedado legalmente.

6.4 Os demandados agiram livre e conscientemente, sem o cuidado devido e sem a diligência necessária, no zelo pela observância das normas legais do Ponto 2.8.1 do POCAL e da Portaria n.º 671/2000 -Cadastro de Inventário de Bens do Estado (CIBE) sabendo que tal lhes era vedado legalmente.

6.5 Quando tomaram posse os eleitos para a JFC nas eleições autárquicas de 2017, encontravam-se em dívida os valores relativos a pagamentos obrigatórios que a FC devia ter realizado perante Segurança Social entre janeiro e julho de 2017.

6.6 Não constam das atas dos órgãos da FC deliberações relativas à aprovação ou apreciação do inventário no período 2015/2017.

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 (que acompanharam o RI e a contestação), tendo presentes as regras e princípios de Direito Probatório e o quadro normativo conformador da repartição de funções entre sujeitos processuais (cf. §§ *11* a *21*), 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 o demandante esteja sujeito à específica obrigação de apresentar as concretas provas que sustentam a ação por si interposta (artigo 90.º, n.º 3, da LOPTC).

7.2 A valoração da prova pelo tribunal apenas pode ter por objeto provas adquiridas até ao encerramento da discussão em audiência, 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 análises atomizadas 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 A prova pessoal produzida não pôs em causa as inferências que se podiam extrair da prova documental admitida.

8 Quanto à matéria de facto provada:

8.1 O enunciado do § *5.1* foi alegado pelo Demandante e provado documentalmente.

8.2 Os enunciados constantes dos §§ *5.2* a *5.4* correspondem a factos instrumentais introduzidos pelo Tribunal por conexão com o do § *5.1* e a prova documental que o suporta.

8.3 Os enunciados dos §§ *5.5* a *5.8* correspondem à parte da alegação constante dos artigos 2, 4 e 6 do RI suscetível de prova tendo o texto sido reformulado para efeitos de congruência semântica (nomeadamente quanto à autoria do juízo sobre saldos de operações de tesouraria), tendo presente, ainda, a ausência de prova suficiente sobre o efetivo valor em dívida vencida e em mora por incumprimento por referência a uma data precisa (vd., ainda, os §§ *5.15* a *5.17*), o enunciado não provado constante do § *6.5*, e que a totalidade dos artigos 3 e 5 do RI e a primeira parte do artigo 4 compreendiam juízos de valor e alegações jurídicas sem factualidade suscetível de prova.

8.4 O Tribunal introduziu no § *5.9* o facto instrumental relativo à única inferência conexa com os enunciados precedentes que se podia extrair da menção a meios de prova constante

do artigo 6 do RI (documentos de fls. 603 a 665, do volume III do processo de auditoria junto como prova depois de notificação judicial, cf. § *4.1*).

8.5 O enunciado do § *5.10* corresponde à parte da alegação do artigo 10 do RI que se pode considerar provada na medida em que a única prova junta se reporta a listagens com indicação de números de processos [cada um deles contendo linhas com indicação dos meses a que alegadamente se reportam e colunas relativas a quantias, juros e custas (folhas 373 a 382 do Vol. II do procedimento da 2.ª Secção do TdC junto como prova)], pelo que não pode ser considerado provada a alegação sem qualquer suporte nas provas de que «a não entrega dos descontos devidos à Segurança Social» «originou um encargo adicional de € 6.984,71 relativo a juros de mora e custas nos processos referenciados de execução fiscal», já que a listagem de eventuais pedidos em processos de execução não significa a condenação nos mesmos e os enunciados dos §§ *5.15* a *5.17* reforçam as dúvidas sobre a correspondência com a realidade dessa alegação.

8.6 O enunciado do § *5.11* corresponde à única parte do artigo 13 do RI reportado a um evento suscetível de prova e que foi provado pelos documentos de fls. 1005 a 1018 do volume IV do procedimento da 2.ª Secção do TdC junto como prova.

8.7 O enunciado do § *5.12* corresponde ao que consta do artigo 14 do RI e foi provado em face dos documentos de folhas 453 a 584 do Vol. II do procedimento da 2.ª Secção do TdC junto como prova (acordos de pagamento, faturas e reclamações de valores de diferentes entidades) contabilizados pelo Relatório VIC n.º 2/2023 como atingindo o montante de 194 771,99 €, mas com diferente natureza jurídica e suporte, sendo insuscetíveis de se reportarem a um conceito unitário de «dívidas», não tendo sido alegadas, nem demonstradas situações de mora e incumprimentos contratuais que perfaçam esse valor ou se possam aglomerar em categorias comuns previamente indicadas pela parte sobre quem recai o ónus de alegação de factos constitutivos (e também não foram alegados factos que permitissem julgar a inexistência de um sistema de controlo interno, apenas a acumulação de múltiplos documentos de cobrança).

8.8 O enunciado do § *5.13* corresponde ao que consta do artigo 18 do RI e constitui matéria suscetível de prova, tendo, ainda, sido complementada por factos instrumentais introduzidos pelo Tribunal a partir de inferências de prova que, apesar de não ter sido expressamente invocada pelo Demandante, foi junta aos autos (anexos D, E, F e G do volume IV do procedimento da 2.ª Secção do TdC junto como prova).

8.9 O enunciado do § *5.14* corresponde a facto instrumental introduzido pelo Tribunal na sequência da produção de prova pessoal, em particular os depoimentos de parte de D1 e D2, sustentando-se em inferência indireta da ausência de qualquer referência, no relatório de auditoria e respetivos anexos, a recomendações da 2.ª Secção do TdC visando a FC sobre essa matéria, objeto de valoração negativa no juízo de auditoria sobre a gerência de 2013 a 2017.

8.10 Os enunciados dos §§ *5.15* a *5.17* correspondem a factos probatórios que resultaram de inferências diretas de documentos admitidos como prova em sede de audiência de julgamento sem oposição de qualquer parte processual (cf. documentos de fls. 147 a 157).

8.11 Foi empreendida uma ponderação global dos elementos extraídos das provas documentais e provas pessoais produzidas em audiência de julgamento, tendo esses elementos sido apreciados à luz da lógica e *máximas da experiência* (em particular sobre o funcionamento de autarquias similares à FC.

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

9.1 O §*6.1* (alegação do Demandante constante dos artigos 7 e 8 do RI[1]), o § *6.2* (alegação do Demandante constante dos artigos 11 e 12 do RI), o § *6.3* (alegação do Demandante constante dos artigos 15 e 16 do RI) e o § *6.4* (alegação do Demandante constante dos artigos 20 e 21 do RI) reportam-se a frases do Demandante com proposições insuscetíveis de integrar a factualidade provada, nomeadamente, por quatro motivos dos quais qualquer um seria, por si só, suficiente para impor a conclusão de que esses enunciados se devem considerar não provados:

[1] Com o seguinte teor:
«6 – Estas situações revelam o incumprimento das obrigações perante a Segurança Social, dos princípios e regras constantes do ponto 3, bem como do ponto 7.6 do Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais (POCAL - Decreto-Lei n.º 54-A/2009, de 22/02 e demais alterações legislativas) e do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI - Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro com sucessivas alterações), sendo, por isso, passíveis de constituir duas infrações financeiras de natureza sancionatória, a título negligente, na forma continuada, previstas nas alíneas b), d) e g) do n.º 1 do art.º 65.º, da LOPTC, da responsabilidade dos membros do órgão executivo nas gerências de 2013 a 2017 (período até 22/10/2017), ora Demandados.
8 – Os quais agiram livre e conscientemente, sem o cuidado devido e sem a diligência necessária, no zelo pela observância das tais normas legais, sabendo que a conduta descrita lhes era vedada legalmente.»

a) Primeiro, o Demandante estabelece uma narrativa sobre estados mentais de agentes reportando-se a pessoas que não foram anteriormente referidas em nenhum passo dos enunciados precedentes que se reportam a factos;

b) Segundo, o Demandante não descreve quaisquer condutas a que se possam imputar estados mentais, sendo os enunciados dos artigos 8, 12, 16 e 21 do RI em si mesmo vazios quando se reportam a «conduta descrita» que não foi descrita em trecho algum, e o do artigo 12 do RI quando se refere a «conduta omissiva» constitui um estrito juízo de valor jurídico insuscetível de referência a narrativas factuais que envolvessem pessoas humanas e/ou exercício de cargos públicos (matérias sobre as quais a alegação se apresentava omissa);

c) Terceiro, os enunciados apresentam-se dependentes de valorações de caráter jurídico sem que as mesmas sejam correlacionadas pelo Demandante com eventos reportados a pessoas suscetíveis de serem objeto de prova, num sistema de julgamento em que o juízo jurídico sobre o objeto processual deve ser empreendido em sede de motivação de direito com respeito do direito das partes ao contraditório quanto a todas as questões jurídicas relevantes, pelo que, a integração daquelas frases na matéria de facto colide com a cisão entre factos e direito, nomeadamente, pressuposta no artigo 94.º, n.º 3, da LOPTC;

d) Quarto, o Demandante não apresentou quaisquer provas que pudessem suportar juízos sobre esses enunciados.

9.2 O enunciado constante do § *6.5*, alegado em parte dos artigos 2 e 4 do RI não foi provado, na medida em que, por um lado, a mera listagem de processos de execução fiscal constante de fls. 382 a 389 se apresenta insuficiente para, por si só, julgar provável o facto em toda a extensão da alegação do RI e, por outro, os factos provados constantes dos §§ *5.15* a *5.17* suscitam dúvidas sobre a persistência em 2017 e montantes de eventuais dívidas e/ou a omissão de entregas consideradas obrigatórias pela Segurança Social durante os meses de janeiro a julho de 2017, sendo certo que a instauração de execuções fiscais não implica condenação, podendo, nomeadamente, existir acordos que extinguem ou suspendem as instâncias (e no caso concreto possivelmente ocorreu um acordo desconhecido na narrativa apresentada pelo Demandante, cf. § *5.16*).

9.3 Relativamente ao enunciado constante do § *6.6*, alegado na primeira parte do artigo 19 do RI, o Demandante não indicou nenhuma recolha ou compilação de atas da JFC que permitisse ao Tribunal formar um juízo independente sobre o teor das mesmas, nem

apresentou qualquer prova pessoal sobre essa matéria, nem decorre dos documentos anexos o desenvolvimento de qualquer atividade indagatória pelos auditores de recolha e análise de atas da JFC, pelo que existe apenas uma afirmação do Demandante sem sustentação provas submetidas ao escrutínio do Tribunal.

9.4 Apreciada criticamente toda a prova constatou-se ausência de prova que permita inferências sustentadas sobre as proposições acima indicadas, impondo-se neste segmento:

a) Reiterar que o conceito de «ausência de prova» tem por referência um juízo sobre a prova concretamente admitida no processo e o entendimento de que está vedado ao Tribunal, depois do encerramento da audiência (*supra* § *7.2*), integrar no seu julgamento prova documental que não foi junta no concreto processo, ainda que se encontre em sistemas informáticos de gestão documental do TdC (cf. § 9 da Sentença n.º 11/2023-03.MAI-3.ªS);

b) Destacar que os factos não provados integram matéria em que o ónus de prova é do demandante (artigo 342.º, n.º 1, do CC) e «a falta de contestação não produz efeitos cominatórios» (artigo 92.º, n.º 4, da LOPTC);

c) Sublinhar que a eventual violação do dever dos visados em auditoria assegurarem a «cooperação e a boa-fé processual com o Tribunal», de acordo com a fórmula da primeira parte do n.º 6 do artigo 61.º da LOPTC, e/ou a ocorrência de outras condutas anteriores à propositura da ação suscetíveis de determinarem a inversão do ónus da prova ao abrigo do artigo 344.º, n.º 2, do CC, carecem de ser alegadas e provadas pelo Demandante para poderem ser atendidas em sede de julgamento sobre a matéria de facto em processo de efetivação de responsabilidades financeiras e, no caso concreto, o MP nada disse sobre a ocorrência de eventos suscetíveis de enquadramento nas referidas normas legais.

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 Responsabilidades financeiras sancionatórias imputadas aos Demandados;

10.3 Responsabilidades financeiras reintegratórias imputadas aos 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 do Tribunal é teleologicamente delimitada pela competência de julgamento sobre a procedência de uma ação tendo por referência os pressupostos de facto e de direito da demanda a sua obrigação de 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 23/2022-07.OUT-3.ªS, 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 estão incluídas 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 Responsabilidades financeiras sancionatórias imputadas aos Demandados

II.4.3.1 As imputações de responsabilidades financeiras sancionatórias e o regime sobre extinção do procedimento por prescrição

22 O Relatório VIC n.º 2/2023 da 2.ª Secção do TdC, tal como o projeto que o antecedeu e foi submetido a contraditório ainda em 2022, considerava que o procedimento quanto a várias alegadas infrações (todas as anteriores a 2015) estaria prescrito (cf. pontos 1.2.i e 1.2.iii, 8 parte final, 10 parte final, 12 parte final, fls. 3, 4, 11, 16 e 17), contudo o MP deu entrada da demanda decorridos mais de um ano e sete meses sobre o relato e de um ano e quatro meses sobre o Relatório (cf. *supra* §§ *5.3* e *5.4*), sem equacionar a possibilidade de prescrições entretanto ocorridas, antes abrangeu ilícitos alegadamente praticados nos anos de 2013 e 2014.

23 Em sede de alegações orais foi suscitada a questão da extinção do procedimento por infrações financeiras sancionatórias por prescrição tendo o Demandante invocado como contrargumento a imputação das infrações financeiras sancionatórias como ilícitos continuados.

24 O regime sobre prescrição do procedimento por responsabilidade sancionatória encontra-se, no essencial, regulado pelo artigo 70.º da LOPTC, com as seguintes normas relevantes para a questão *sub judice*:

24.1 O prazo é de 5 anos (artigo 70.º, n.º 1);

24.2 O prazo conta-se a partir da data da infração (artigo 70.º, n.º 2).

24.3 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).

24.4 A prescrição do procedimento interrompe-se com a citação do demandado em processo jurisdicional (artigo 70.º, n.º 5).

24.5 A prescrição do procedimento tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade (artigo 70.º, n.º 6).

25 As citações de cada um dos Demandados (cf. *supra* § *4.2*) determinam a interrupção dos prazos prescricionais cujo termo ainda não tivesse sido atingido antes dessas datas.

26 Quanto à causa de suspensão do prazo de prescrição prevista no artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC os eventos determinantes são a abertura da auditoria em 23-05-2018 e a notificação dos visados por juízo de evidenciação realizado em sede de auditoria para se pronunciarem sobre o relato / projeto de relatório, plano em que se impõe concluir o seguinte:

26.1 A auditoria determinou a suspensão do prazo de prescrição do procedimento das infrações investigadas a partir do respetivo início em 23-05-2018 (facto constante do § *5.2*).

26.2 Não podendo essa suspensão ir além do período máximo de 2 anos, a suspensão cessou em 22-05-2020, data em que a auditoria estava pendente e os visados em juízos de evidenciação ainda não tinham sido notificados para se pronunciarem sobre o relato / projeto de relatório (cf. § *5.3*).

27 Ocorreram ainda suspensões do prazo prescricional decorrentes de legislação especial aprovada nos anos de 2020 e 2021:

27.1 A contagem do prazo manteve-se suspensa entre 23.05.2020 e 02.06.2020 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, nº 2 da Lei nº 4-A/2020, de 6 de abril, e os artigos 8.º e 10.º da Lei nº 16/2020, de 29 de maio (10 dias);

27.2 O prazo voltou a correr entre o dia 03.06.2020 e o dia 21.01.2021;

27.3 A contagem do prazo voltou a estar suspensa entre 22.01.2021 e 05.04.2021 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 nº 13-B/2021, de 5 de abril (74 dias).

27.4 Isto é, a contagem dos prazos de prescrição do procedimento infracional (depois da suspensão de 2 anos por força da pendência da auditoria) esteve suspensa por mais um total de 2 meses e 24 dias.

28 Por último, os prazos de prescrição devem ser «alargados» em 2 meses e 24 dias atendendo a que o artigo 5.º da Lei n.º 13-B/2021 prescreve que os prazos de prescrição e caducidade cuja suspensão tinha sido decretada pelos artigos 6.º-B, n.ºs 3 e 4, e/ou 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 e cessou por força das alterações introduzidas pela Lei nº 13-B/2021 «são alargados pelo período correspondente à vigência da suspensão».

29 Começando pela problemática do relevo da imputação como infração financeira sancionatória continuada para efeitos do termo inicial do prazo de prescrição do procedimento por todas as

infrações imputadas segue-se a orientação jurisprudencial do Acórdão n.º 41/2024 da 3.ªSecção do TdC (relatado pelo juiz relator da presente Sentença) cujos §§ 55 a 64 se passam a transcrever:

> «55 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 Código Penal (CP), i.e., artigos 1.º a 39.º do CP.
> 56 Antes do mais, tem de ser apreciado o problema da relevância da figura jurídico-penal da infração continuada ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP para efeitos de julgamento da questão prévia da exceção perentória de prescrição do procedimento, na medida em que o MP pediu que o Demandado D1 fosse condenado quanto ao primeiro conjunto de onze infrações por uma infração financeira sancionatória na forma continuada, tendo requerido o mesmo quanto ao Demandado D2 e às cinco infrações que lhe foram imputadas.
> 57 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).
> 58 A individualidade da infração e a destrinça 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].
> 59 A continuação infracional em termos abrangentes da figura prevista no artigo 30.º, n.º 2, do CP releva para efeitos de causa de suspensão do prazo de prescrição do procedimento criminal estabelecida na alínea *b)* do n.º 2 do artigo 119.º do CP quando prescreve que *o prazo de prescrição só corre nos crimes continuados desde o dia da prática do último ato*.
> 60 Como sublinhava Manuel Cavaleiro de Ferreira, a alínea *b)* do n.º 2 do artigo 119.º do CP determina a suspensão de prazo de prescrição que, de outra forma, deveria ser contabilizado, i.e., «para fazer a contagem do prazo de prescrição há, portanto, que deduzir-lhe o tempo de duração da suspensão»[2].
> 61 Contudo, o regime sobre suspensão do prazo de prescrição do procedimento por infrações financeiras sancionatórias é distinto do regime sobre suspensão do prazo de prescrição do procedimento criminal, compreendendo causas próprias de suspensão do prazo (artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC) no quadro de uma opção de política legislativa independente que não importou as soluções vigentes no CP de 1982 que nesta parte não se aplica subsidiariamente (com efeito o artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC remete apenas para o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal e o regime sobre prescrição do procedimento criminal integra o Título V relativo à extinção da responsabilidade criminal).

[2] *Lições de Direito Penal Parte Geral — II Penas e Medidas de Segurança*, Editorial Verbo, Lisboa, 1989, p. 199.

> 62 Passando a apreciar a questão suscitada no plano sistemático-teleológico das infrações financeiras sancionatórias, a figura da infração continuada enquanto categoria geral e abstrata tem na base conceções de uma teoria geral de infrações sancionatórias que compreende estatuições relativas às consequências jurídicas de uma subcategoria de concurso de infrações.
> 63 O eventual sancionamento de várias infrações pela moldura de uma única infração ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP, por motivos dogmáticos e jurídico-normativos, tem de ser precedido pelo conhecimento da eventual extinção do procedimento (nomeadamente por prescrição) de cada uma das infrações em concurso, i.e., o conhecimento da problemática da sanção deve ser precedido da identificação de eventuais infrações suscetíveis de perseguição estatal.
> 64 Concluindo, as várias infrações financeiras sancionatórias agregadas juridicamente sob a figura da *continuação* (ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC) são objeto de prazos de prescrição autónomos para efeitos de eventual extinção do procedimento, atendendo à autonomia dos regimes sobre prescrição dos procedimentos por crimes e infrações financeiras sancionatórias, nomeadamente, quanto ao início da contagem do prazo e respetiva suspensão.»

30 Consequentemente, no julgamento de eventual prescrição de infrações financeiras sancionatórias enquadradas pelo Demandante como integradas no quadro de *continuação* infracional ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP tem de se analisar especificadamente e de forma autónoma cada uma das infrações imputadas pelo Demandante ao Demandado.

31 Passando à questão da data de cada infração a mesma tem caráter normativo, pelo que importa apreciar as normas sancionatórias em que se sustentam as imputações do Demandante.

32 As normas sobre infrações financeiras sancionatórias constantes das várias alíneas do artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC podem ser qualificadas como *normas sancionatórias primárias* as quais são autónomas entre si embora partilhem uma característica comum, as respetivas previsões carecem de ser complementadas por normas de conduta sobre deveres dos agentes sujeitos ao específico regime sancionatório de Direito Público (*normas sancionatórias secundárias*).

33 No caso presente, todas as infrações financeiras sancionatórias imputadas pelo MP consumam-se com uma conduta alegadamente violadora de dever legal não dependendo de nenhum evento relativo a resultado ou dano.

34 Em face dos prazos gerais de prescrição do procedimento por infrações financeiras sancionatórias, respetivo alargamento por via de lei especial e dos fatores suspensivos e interruptivos da respetiva contagem relevantes no caso *sub judice*, deverão considerar-se prescritas todas as infrações sancionatórias que tenham sido imputadas:

34.1 A D1 por via de condutas ocorridas antes de 2-03-2017;

34.2 A D2 por via de condutas ocorridas antes de 22-02-2017;

34.3 A D3 por via de condutas ocorridas antes de 4-02-2017.

II.4.3.2 Julgamento das responsabilidades sancionatórias imputadas no caso *sub judice*

35 O julgamento em matéria de direito é delimitado em termos de âmbito objetivo e subjetivo pela causa de pedir e pelo pedido da ação instaurada pelo MP (supra §§ *15* a *17*), tendo como objeto exclusivo as infrações imputadas pelo Demandante ao Demandado.

36 O regime procedimental sobre os processos de auditoria e de prestação interna de contas desenvolvidos pela 2.ª Secção do TdC compreende regras relativas à intervenção do MP, designadamente, em conexão com a componente de indagação de eventuais infrações financeiras.

37 A audição do MP no quadro de procedimento da 2.ª Secção do TdC de auditoria ou verificação interna de contas tem suporte na norma do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, a qual estabelece que esse órgão de justiça «pode assistir às sessões da 2.ª Secção, tendo vista dos processos antes da sessão ordinária semanal, podendo emitir parecer sobre a legalidade das questões deles emergentes».

38 O artigo 57.º, n.º 1, da LOPTC reporta-se, nomeadamente, ao envio para o MP dos relatórios das ações de controlo da 1.ª e 2.ª Secções do TdC que «evidenciem factos constitutivos de responsabilidade financeira».

39 Recebidos relatórios de ações de controlo da 1.ª e 2.ª Secções do TdC ou de OCI que «evidenciem factos constitutivos de responsabilidade financeira» em matéria de competências próprias exclusivas, o MP pode, ao abrigo do artigo 29.º, n.º 6, da LOPTC, «realizar as diligências complementares que entender adequadas que se relacionem com os factos constantes dos relatórios que lhe sejam remetidos, a fim de serem desencadeados eventuais procedimentos jurisdicionais» quanto aos ilícitos e responsáveis considerados evidenciados no relatório aprovado que lhe foi remetido.

40 Como se destacou no § 71 do Acórdão de Fixação de Jurisprudência do Plenário do TdC n.º 1/2020 (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.

41 A abertura de vista ao MP com transmissão do anteprojeto de relatório de procedimento que compreendeu ou integrou notícias de infrações financeiras (ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC) é a via procedimental que permite àquele órgão de justiça a pronúncia sobre todas as

questões relevantes em matéria de *evidenciação* de infrações financeiras e respetivos responsáveis antes da deliberação da 2.ª Secção do TdC sobre o projeto de relatório, e, posteriormente, essa será a única entidade responsável pelos termos em que veio a propor a ação.

42 Neste quadro, o julgamento sobre as eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias 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*), consequentemente, o julgamento não pode incidir sobre as infrações imputadas no plano jurídico pelo MP quando esse Demandante não alegou factos essenciais constitutivos das mesmas.

43 Tal como o julgamento sobre a matéria de facto teve de se circunscrever aos factos essenciais alegados pelo Demandante, não podendo o Tribunal introduzir factos essenciais para a procedência do pedido do MP se esta entidade não os alegou no RI (ainda que as provas recolhidas em auditoria e juntas na presente ação permitissem inferências sustentadas sobre esses factos essenciais, cf. *supra* §§ *14* e *15*), no julgamento de direito o Tribunal terá de considerar que não estão preenchidos os pressupostos de responsabilidades financeiras imputadas se a factualidade provada não o permitir.

44 A eventual violação de regras de Direito Financeiro por uma determinada entidade pública não implica automaticamente a responsabilização dos dirigentes ou membros do órgão executivo dessa entidade, atendendo, nomeadamente, a que:

44.1 No plano processual, em face do ónus do demandante de alegação dos factos essenciais e o princípio do contraditório, o Tribunal apenas pode apreciar o eventual preenchimento do desvalor invocado em termos jurídicos na demanda por referência a procedimentos cujas especificidades integraram a alegação do demandante com identificação de concreta conduta do demandado.

44.2 No plano substantivo, a imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente tem como epicentro a atribuição de eventos típicos a condutas concretas de pessoas singulares.

45 Antes de analisar as específicas normas sancionatórias primária e secundária constantes dos preceitos legais invocados pelo Demandante, impõem-se algumas considerações suplementares sobre a teoria geral da infração financeira sancionatória com relevo para a análise dos particularismos do caso *sub judice*.

46 A responsabilidade financeira tem um âmbito subjetivo restringido a um universo delimitado primeiramente pelas várias normas do artigo 61.º da LOPTC que sendo reportadas em termos imediatos à responsabilidade reintegratória abrangem também a responsabilidade sancionatória por força do n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC.

47 O regime próprio sobre imputação objetiva de infrações financeiras reintegratórias consta em primeira linha da norma do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC: a *responsabilidade recai sobre o agente ou agentes da ação*.

48 A imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente tem como epicentro a atribuição de eventos típicos associada no caso de violação de deveres normativos também a critérios normativos sobre competências, exigindo que na interpretação sistemático-teleológica das normas sobre infrações financeiras se atenda ao património conceptual na base de outras tipologias de responsabilidade.

49 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 que quando um tipo legal compreende um certo resultado o facto punível compreende também a omissão da ação adequada a evitá-lo.

50 A solução normativa do atual Direito Português em matéria de formas de realização típica de infrações penais e financeiras tem na base uma dogmática que reconhece a diversidade estrutural entre ação e omissão repercutida em múltiplas dimensões epistemológico-jurídicas.

51 A apreciação da conduta de um específico agente como reportada a eventual infração por ação ou omissão exige a respetiva compreensão normativa em detrimento de estritas captações naturalistas da realidade fáctica em causa.

52 Em complemento da norma do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC e do n.º 1 do artigo 10.º do CP para efeitos de imputação objetiva de infrações financeiras deve também atender-se ao n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC que estabelece: «a responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933».

53 Deve, ainda, ser convocada a norma do artigo 80.º-A do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI)[3], com o seguinte teor:

> «1. Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente.
> 2. A responsabilidade financeira prevista no número anterior recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.»

54 A dimensão normativa da compreensão dogmática exige atenção às concretas normas sancionatórias primária e secundária pois a generalidade das normas primárias relativas a infrações financeiras sancionatórias integram no tipo a violação de prescrições estatuídas em regras e/ou princípios legais, conformadas por uma dimensão axiológica fundamental: regras de conduta que devem ser cumpridas pelos *contáveis* e cuja violação determina o preenchimento do tipo estabelecido na norma sancionatória principal.

55 No caso *sub judice* inexiste factualidade alegada e provada suscetível de permitir a imputação objetiva de qualquer uma das infrações financeiras sancionatórias juridicamente invocadas na alegação jurídica a qualquer um dos agentes visados pela demanda, na medida em que se invoca a *facti species* das normas, sem, contudo, concretizar quaisquer factos relativos a específicas condutas, por ação ou omissão, dos Demandados.

56 Acrescente-se que a obrigação do demandante estabelecida pelo direito ordinário de alegação de factos constitutivos da responsabilidade imputada integra as condições de constitucionalidade do regime processual.

57 O contraditório do demandado em sede de processo jurisdicional opera relativamente à ação proposta pelo MP que é a entidade responsável nos planos ético e jurídico por esse exercício e respetiva sustentação num sistema em que a independência institucional e operativa do tribunal que julga a ação relativamente ao demandante constitui condição de salvaguarda dos direitos constitucionais protegidos pelos artigos 32.º, n.º 10, e 20.º, n.ºs 1 e 4, da CRP.

58 Em face das regras sobre prescrição analisadas *supra* e da factualidade constante dos §§ *5.5* a *5.11*, quanto ao primeiro bloco de duas infrações alegadas pelo Demandante constata-se que:

58.1 Os factos não compreendem condutas concretas de pessoas singulares relativas à violação no ano de 2017 de deveres do cumprimento de obrigações perante a Segurança

[3] Preceito aditado pela Lei n.º 51/2018, de 16-8.

Social e por essa via dos princípios e regras constantes do ponto 3 e do ponto 7.6 do anexo ao Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, nem de normas do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI) aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

58.2 A inexistência de factos relativos à violação das normas sancionatórias secundárias acima referidas por qualquer um dos Demandados no ano de 2017 obsta a que lhes possa ser imputada objetivamente o preenchimento de «duas infrações financeiras de natureza sancionatória, a título negligente, na forma continuada» por violação das normas sancionatórias primárias constantes das alíneas *b)*, *d)* ou *g)* do n.º 1 do art.º 65.º, da LOPTC cumulativamente invocadas pelo MP.

58.3 Relativamente a eventuais condutas anteriores a 2017 alegadamente violadoras das normas sancionatórias secundárias e primárias acima referidas o procedimento infracional tem de ser considerado prescrito (cf. *supra* §§ *22* a *34*).

59 A terceira infração financeira sancionatória imputada pelo MP reporta-se à factualidade constante do § *5.12* a qual se apresenta insuscetível de integrar o tipo infracional invocado pelo Demandante.

60 A demanda nesta parte não visou julgar eventuais ilegalidades verificadas em concretos procedimentos de despesa eventualmente afetados por vícios do controlo interno (inexistindo factualidade provada que permita juízos sobre essa matéria), mas a existência de procedimentos afetados por erros, descuidos, falta de zelo, sem que a alegação factual do Demandante compreenda especificação de eventuais falhas nos procedimentos de despesa em conexão com ações ou omissões concretas de específicos agentes.

61 A existência de um conjunto de documentos de cobrança não implica, por si só, a inexistência e/ou falta de implementação de um sistema de métodos e procedimentos de controlo interno na área das aquisições e serviços, em violação do disposto no subponto 2.9.10.2. do POCAL ou de um desrespeito de outras componentes do ponto 2.9 do POCAL.

62 Possivelmente a autarquia estava afetada por desorganização e/ou falta de sistemas de controlo interno, mas não foi alegada nem provada factualidade subsumível à violação do ponto 2.9 do POCAL que permitisse enquadrar condutas concretamente narradas na norma sancionatória primária da alínea *d)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC por via daquela violação.

63 O mesmo se diga de outra afirmação jurídica do Demandante sobre a violação do artigo 5.º, n.º 1, da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas (LCPA)[4] aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e do artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012[5], de 21 de junho, sem concretizar nenhuma concreta operação aquisitiva, o que obsta também ao enquadramento por essa via de concretas condutas dos Demandados ou terceiros na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

64 Acresce que a factualidade provada não compreende enunciados que permitam a imputação objetiva aos Demandados da violação de deveres neste domínio e também inexiste matéria factual para imputação subjetiva a título de dolo ou negligência de ilícitos sobre essa matéria, sendo ilegítimo, como já se destacou em vários passos, o suprimento pelo tribunal da omissão do Demandante sobre factos essenciais para o preenchimento dos pressupostos substantivos da responsabilidade.

65 Passemos à imputação pelo Demandante de uma quarta infração financeira sancionatória com o argumento (no artigo 19 do RI) de que teria sido «incumprido» o disposto na alínea *e)* do n.º 1 do artigo 16.º e na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 9.º do regime jurídico das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RJALEI) aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

66 No plano jurídico, as normas invocadas pelo MP não constituem no contexto em que foram trazidas à colação normas sancionatórias secundárias relevantes, já que se limitam a indicar competências de dois órgãos autárquicos, estabelecendo, respetivamente, que compete à junta de freguesia aprovar o inventário de bens e à assembleia de freguesia apreciar o inventário de bens.

67 Com mais relevo para eventuais infrações financeiras sancionatórias apresentam-se as normas do artigo 18.º, n.º 1, alínea *j)*, do RJALEI que prescreve constituir competência do presidente da junta de freguesia «submeter [...] o inventário dos bens [...] à aprovação da junta de freguesia e à apreciação e votação da assembleia de freguesia» e o artigo 11.º, n.º 2, do RJALEI que prescreve que a «apreciação do inventário dos bens» deve «ter lugar na primeira sessão» anual da assembleia de freguesia.

68 Desta forma, a eventual responsabilidade financeira sancionatória por violação por omissão de regras imperativas do RJALEI sobre o inventário poderia decorrer de conduta do presidente da

[4] «Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 3.º.»

[5] «Os compromissos assumidos não podem ultrapassar os fundos disponíveis.»

junta de freguesia por não ter submetido à assembleia de freguesia o inventário para apreciação, facto que não foi alegado, nem provado.

69 Uma outra possível infração seria a violação do ponto 2.8.1 do POCAL que prescreve que «as autarquias locais elaboram e mantêm atualizado o inventário de todos os bens, direitos e obrigações constitutivos do seu património», mas também não foi alegada pelo Demandante a inexistência de inventário, apenas falta de envio do respetivo mapa síntese à 2.ª Secção do TdC.

70 Uma vez mais, o RI não compreende a concretização de factos essenciais para subsumir condutas à violação da norma invocada e muito menos a factualidade provada compreende factos suscetíveis de integrarem o preenchimento tipo, nem a imputação objetiva da infração financeira aos Demandados, inexistindo factos para a imputação subjetiva a título de dolo ou negligência de qualquer violação de deveres normativos.

71 Em sede de alegações orais, o Demandante ainda invocou o facto que veio a ser julgado provado no § *5.13*, o qual, contudo, não corresponde a qualquer conduta enquadrável na violação de norma do RJALEI e/ou na alínea *d)* ou qualquer outra do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

72 Com efeito, a falta de envio de documentos exigíveis ao TdC em teoria apenas poderia ser enquadrável no âmbito do artigo 66.º, n.º 1, alínea *b)*, da LOPTC, caso a mesma fosse julgada injustificada, mas as infrações do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC devem ser julgadas num quadro processual distinto do processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras regulado nos artigos 89.º e seguintes da LOPTC, tendo há muito sido atingido o termo do prazo de prescrição para o procedimento por eventual infração ocorrida em 2017.

73 Em conclusão, impõe-se absolver os Demandados das infrações financeiras sancionatórias que lhes foram imputadas pelo Demandante.

II.4.4 Responsabilidades financeiras reintegratórias imputadas aos Demandados

74 O MP imputou a cada um dos três Demandados «uma infração financeira de natureza reintegratória» pedindo que, «nos termos do Artigo 59.º, n.º 5, da LOPTC», sejam condenados «na forma solidária» a reintegrar determinados valores (D1 e D2 6 984,71 € e D3 5 564,18 €) acrescidos de juros de mora (supra § *3*).

75 O julgamento de responsabilidades reintegratórias imputadas pelo MP e dos pedidos de reintegração formulados contra os Demandados, tal como sucedeu com as eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias conexas, 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 (cf. §§ *11* a *17*).

76 Delimitação do poder cognitivo do Tribunal que justifica a transcrição da alegação do MP que sustenta os pedidos formulados com fundamento em responsabilidade reintegratória:

> «10 - A não entrega dos descontos devidos à Segurança Social, entre janeiro de 2013 e julho de 2017, referida no ponto anterior, originou um encargo adicional de € 6.984,71 relativo a juros de mora e custas nos processos referenciados de execução fiscal - (vide o extrato de conta corrente de execuções fiscais relativo à Freguesia, Vol. II, folhas 373 a 382, do processo) e quadro constante a fls. 12 do RA, acima transposto no ponto 2 deste RI.
> 11 - Sendo tal situação violadora de princípios e regras do POCAL (ponto 3) e princípios do RFALEI, do Artigo 42.º do Código Contributivo da Segurança Social, artigo 107.º do RGIT e suscetível de responsabilidade financeira reintegratória nos termos do artigo 59.º, n.º 5, da LOPTC.
> 12 – A responsabilidade recai, sobre os demandados que, pela sua conduta omissiva, originaram a instauração das referidas execuções fiscais, 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 a conduta descrita lhes era vedada legalmente e que estavam a lesar o património público.
> 13 – O demandado CC esteve impedido de exercer funções por motivos de doença no período compreendido entre 05/03/2015 a 12/02/2016, pelo que não é responsável pelo pagamento de juros e custas decorrentes das dívidas de execução fiscal respeitantes à falta de descontos nesse período (doct.ºs de fls. 1005 a 1018 do Vol. IV, processo), ou seja apenas é responsável pelos juros e custas no valor de € 5.564,18 (€ 6.208,14- € 643,96).»

77 Os únicos factos provados relacionados com essa alegação são os que constam dos §§ *5.10* (artigo 10 do RI) e *5.11* (primeira parte do artigo 13 do RI).

78 Em sede de alegações orais o MP admitiu que o valor em dívida fosse inferior ao do pedido, mas não desistiu, nem reduziu o pedido.

79 A norma típica sobre a ilicitude que suporta o pedido de responsabilidade reintegratória consta do artigo 59.º, n.º 5, da LOPTC: «Sempre que da violação de normas financeiras, incluindo no domínio da contratação pública, resultar para a entidade pública obrigação de indemnizar, o Tribunal pode condenar os responsáveis na reposição das quantias correspondentes».

80 Os pedidos formulados têm de ser julgados improcedentes por inexistência de factos essenciais para:

80.1 O preenchimento dos vários pressupostos genéricos da responsabilidade financeira reintegratória (conduta, ilicitude, culpa, dano e nexo de causalidade);

80.2 Enquadramento de conduta na específica previsão normativa do n.º 5 do artigo 59.º da LOPTC pois não foi alegada uma prescrição por entidade competente de uma concreta obrigação jurídica da FC de indemnizar.

81 Em conclusão, relativamente ao julgamento de eventuais responsabilidades financeiras reintegratórias, impõe-se julgar improcedentes todos os pedidos de condenação formulados pelo MP.

II.4.5 Emolumentos

82 A absolvição dos Demandados 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.

83 Tendo presente o referido no § precedente sobre a isenção legal do MP relativamente a emolumentos, os encargos com os defensores oficiosos, nomeadamente o que assistiu a Demandada D2 até ao encerramento da audiência de julgamento, serão suportados pelo Cofre do TdC nos termos do disposto no artigo 36.º, n.ºs 1 e 2, da LADT conjugados com os artigos 8.º e 8.º-D da Portaria n.º 10/2008.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

1) **Absolver o 1.º Demandado AA relativamente às quatro infrações financeiras sancionatórias que lhe foram imputadas pelo Ministério Público (MP) e julgar totalmente improcedentes os pedidos de multa deduzidos pelo MP contra esse Demandado.**
2) **Absolver o 1.º Demandado AA relativamente às infrações financeiras reintegratórias que lhe foram imputadas pelo MP e julgar totalmente improcedente o pedido de reposição deduzido pelo MP contra esse Demandado.**
3) **Absolver a 2.ª Demandada BB relativamente às quatro infrações financeiras sancionatórias que lhe foram imputadas pelo Ministério Público (MP) e julgar totalmente improcedentes os pedidos de multa deduzidos pelo MP contra essa Demandada.**
4) **Absolver a 2.ª Demandada BB relativamente às infrações financeiras reintegratórias que lhe foram imputadas pelo MP e julgar totalmente improcedente o pedido de reposição deduzido pelo MP contra essa Demandada.**

5) **Absolver o 3.º Demandado CC relativamente às quatro infrações financeiras sancionatórias que lhe foram imputadas pelo Ministério Público (MP) e julgar totalmente improcedentes os pedidos de multa deduzidos pelo MP contra esse Demandado.**
6) **Absolver o 3.º Demandado CC relativamente às infrações financeiras reintegratórias que lhe foram imputadas pelo MP e julgar totalmente improcedente o pedido de reposição deduzido pelo MP contra esse Demandado.**
7) **Não há lugar a emolumentos atendendo à isenção legal de que beneficia o MP.**
8) **Prescrever que os encargos com o defensor oficioso da 2.ª Demandada BB serão suportados pelo Cofre do Tribunal de Contas.**

*

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

Lisboa, 13 de março de 2025,

O Juiz Conselheiro,

_____

(Paulo Dá Mesquita)