

Secção – 3.ª Secção
Data 30/10/2025
Processo JRF: 28/2024

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADA EM JULGADA APÓS ACÓRDÃO N.º 3/2026

I. RELATÓRIO

- 1 O Ministério Público (MP) requereu perante a 3.ª Secção do Tribunal de Contas (TdC) o julgamento de AA (D1), BB (D2), CC (D3), DD (D4), EE (D5), FF (D6), GG (D7), HH (D8), II (D9), JJ (D10) e KK (D11).
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de processo de «Auditoria de Responsabilidade Financeira» desenvolvido pela 2.ª Secção do TdC.
- 3 O MP pediu no requerimento inicial (RI):
 - «a) A condenação do demandado AA, a título de dolo, nos termos do disposto nos artigos 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, 61.º, n.ºs 1, 2 e 5, 62.º, n.º 2, 64.º, n.º1, e 94º, n.º 6, todos da LOPTC em responsabilidade financeira reintegratória no montante de €520 282,16, acrescida de juros de mora à taxa legal.
 - b) A condenação do demandado BB a título de dolo, nos termos do disposto nos artigos 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, 61.º, n.ºs 1, 2 e 5, 62.º, n.º 2, 64.º, n.º 1, e 94º, n.º 6, todos da LOPTC em responsabilidade financeira reintegratória no montante de €536 921,11 acrescida de juros de mora à taxa legal.
 - c) A condenação do demandado BB, a título de dolo, em responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 e nºs 2 e 4 do artigo 65.º da LOPTC, no pagamento de uma multa de 60 UC, a que corresponde o montante de €6.120,00 (60 UC x €102,00).
 - d) A condenação do demandado EE, a título de dolo, em responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 e nºs 2 e 4 do artigo 65.º da LOPTC, no pagamento de uma multa de 60 UC, a que corresponde o montante de €6.120,00 (60 UC x €102,00).
 - e) A condenação da demandada CC, a título de negligência, em responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 e nºs 2 e 5 do artigo 65.º da LOPTC, no pagamento de uma multa de 25 UC, a que corresponde o montante de €2.550,00 (25 UC x €102,00).
 - f) A condenação da demandada DD, a título de negligência, em responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 e nºs 2 e 5 do artigo 65.º da LOPTC, no pagamento de uma multa de 25 UC, a que corresponde o montante de €2.550,00 (25 UC x €102,00).

- g) A condenação do demandado FF, a título de negligência, em responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 e n.ºs 2 e 5 do artigo 65.º da LOPTC, no pagamento de uma multa de 25 UC, a que corresponde o montante de €2.550,00 (25 UC x €102,00).
- h) A condenação da demandada GG, a título de negligência, em responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 e n.ºs 2 e 5 do artigo 65.º da LOPTC, no pagamento de uma multa de 25 UC, a que corresponde o montante de €2.550,00 (25 UC x €102,00).
- i) A condenação do demandado HH, a título de negligência, em responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 e n.ºs 2 e 5 do artigo 65.º da LOPTC, no pagamento de uma multa de 25 UC, a que corresponde o montante de €2.550,00 (25 UC x €102,00).
- j) A condenação da demandada II, a título de negligência, em responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 e n.ºs 2 e 5 do artigo 65.º da LOPTC, no pagamento de uma multa de 25 UC, a que corresponde o montante de €2.550,00 (25 UC x €102,00).
- k) A condenação do demandado JJ, a título de negligência, em responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 e n.ºs 2 e 5 do artigo 65.º da LOPTC, no pagamento de uma multa de 25 UC, a que corresponde o montante de €2.550,00 (25 UC x €102,00).
- l) A condenação do demandado KK, a título de negligência, em responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 e n.ºs 2 e 5 do artigo 65.º da LOPTC, no pagamento de uma multa de 25 UC, a que corresponde o montante de €2.550,00 (25 UC x €102,00).»

4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:

4.1 O Demandado D1 apresentou contestação com alegação articulada na qual defende que deveria:

«i. Ser determinada a suspensão do presente processo, por verificação de uma questão prejudicial corporizada na pendência em juízo de uma ação de impugnação judicial da liquidação adicional de IRC relativa ao ano de 2015, até ao trânsito em julgado da decisão a proferir naqueles autos, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 92.º do CPC, aplicável ex vi artigo 80.º da LOPTC;

ii. Ser o Demandado absolvido do pedido condenatório em responsabilidade financeira reintegratória no montante de € 520.282,16 (quinhentos e vinte mil, duzentos e oitenta e dois euros e dezasseis cêntimos).

Sem prescindir,

iii. Caso se conclua pela existência de fundamento para condenação do Demandado, deve a putativa culpa deste último ser avaliada nos termos do disposto no artigo 64.º da LOPTC.

Termos em que deve a presente ação ser julgada improcedente, por não provada e, em consequência, deve ser o Demandado absolvido.»

4.2 Os Demandados D2 a D8, D10 e D11 apresentaram contestação conjunta onde concluem que deveria:

«i. Ser determinada a suspensão do presente processo, por verificação de uma questão prejudicial corporizada na pendência em juízo de uma ação de impugnação judicial da liquidação adicional de IRC relativa ao ano de 2015, até ao trânsito em julgado da decisão a proferir naqueles autos, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 92.º do CPC, aplicável ex vi artigo 80.º da LOPTC;

ii. Ser o Demandado BB absolvido do pedido condenatório em responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória que ora lhe surge imputada.

Sem prescindir,

iii. Caso se conclua pela existência de fundamento para condenação do Demandado, deve a putativa culpa deste último ser avaliada nos termos do disposto no artigo 64.º e nos n.ºs 7 e 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Cumulativamente,

iv. Serem os Demandados CC, DD, FF, GG, HH e JJ absolvidos do pedido condenatório em responsabilidade financeira sancionatória que ora lhes surge imputada.

Sem prescindir,

v. Caso se conclua pela existência de fundamento para condenação dos Demandados, deve a putativa culpa destes últimos ser avaliada nos termos do disposto nos n.ºs 7 e 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Cumulativamente,

vi. Ser o Demandado EE absolvido do pedido condenatório em responsabilidade financeira sancionatória que ora lhe surge imputada.

Sem prescindir,

vii. Caso se conclua pela existência de fundamento para condenação do Demandado, deve a putativa culpa deste último ser avaliada nos termos do disposto nos n.ºs 7 e 8 do artigo 65.º da LOPTC.»

4.3 A Demandada D9 apresentou contestação com alegação articulada onde preconiza que deveria:

«i. Ser a Demandada absolvida do pedido condenatório em responsabilidade financeira sancionatória que ora lhes surge imputada.

Sem prescindir,

ii. Caso se conclua pela existência de fundamento para condenação da Demandada, deve a putativa culpa destes últimos ser avaliada nos termos do disposto nos n.ºs 7 e 8 do artigo 65.º da LOPTC.»

4.4 Notificado das contestações, o Demandante nada disse.

4.5 O Tribunal rejeitou o pedido dos Demandados D1 e D2 de suspensão da instância.

4.6 Realizou-se audiência com produção de prova pessoal promovida pelos Demandados (inquirição de três testemunhas) tendo na 1.ª sessão sido admitida a junção de documentos e determinada a solicitação de informações à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e a tribunais sobre processos pendentes na sequência de requerimentos dos Demandados.

4.7 Depois de recebidas as informações solicitadas à AT e a tribunais da jurisdição administrativa e fiscal requeridas pelos Demandados os onze Demandados formularam

requerimento visando a suspensão da instância e, subsidiariamente, a suspensão *sine die* da audiência de julgamento.

4.8 Os dois pedidos formulados constantes do requerimento referido no § precedente foram indeferidos por despacho proferido em momento anterior ao início da segunda sessão da audiência de julgamento.

4.9 Na segunda sessão da audiência de julgamento:

a) O MP formulou requerimento fundamentado que termina nos seguintes termos:

«Assim sendo, e nos termos acima expostos, o Ministério Público vem requerer que o montante de 394.433,01€, seja aquele que agora se tenha em conta para efeitos de imputação de responsabilidade financeira reintegratória do demandado AA e que o montante de 268.646,98€ seja aquele a considerar para efeitos de responsabilidade financeira reintegratória, relativamente ao demandado BB.»

b) Os Demandados declararam não se opor ao requerimento do Demandante.

c) Houve lugar a alegações orais das partes.

4.10 Por decisão de 9-09-2025 foi, nomeadamente, determinada «a reabertura de audiência de julgamento ao abrigo do disposto no artigo 607.º, n.º 1, parte final, do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)» para a realização da seguinte «diligência necessária à descoberta da verdade»

«A solicitação com urgência à Direção de Finanças do Porto de informação discriminada e documentada sobre as matérias que se passam a indicar.

a. Devoluções realizadas pela AT de valores pagos em 20-12-2016 por referência ao DUC emitido pelo Serviço de Finanças do Porto - 1 (3174) com o n.º 16102131747921410036069 em nome de AA titular do NIF ...66, especificando:

- i. Valores diretamente transferidos para o Município da Maia por força de solicitação do indicado contribuinte com o NIF ...66 para devolução do que foi pago por referência ao mencionado DUC;
- ii. Valores transferidos para o Município da Maia relativos a juros de mora devidos pela AT a quem suportou o referido pagamento.
- iii. Outras transferências de importâncias monetárias eventualmente ocorridas por conexão com os indicados DUC n.º 16102131747921410036069 e pagamento de 20-12-2016.

b. Devoluções realizadas pela AT de valores pagos em 18-12-2018 por referência DUC emitido pelo Serviço de Finanças da Maia (1805) com o n.º 1810211805721710000295 em nome de BB titular do NIF 143999737, especificando:

- i. Valores diretamente transferidos para o Município da Maia por força de solicitação do acima indicado contribuinte com o NIF

143999737 para devolução do que foi pago por referência ao mencionado DUC;

- ii. Valores transferidos para o Município da Maia relativos a juros de mora devidos pela AT a quem suportou o referido pagamento;
- iii. Outras eventuais transferências de importâncias monetárias ocorridas por conexão com os indicados DUC n.º 1810211805721710000295 e pagamento de 18-12-2018.

Os motivos de cada uma das 53 transferências da AT constantes de fls. 492-502 (e mencionadas na comunicação da AT de fls. 615) para o Município da Maia em 17-3-2025, discriminando os montantes que se reportam a devolução de valores pagos por referência a(os) DUC indicado(s) em 1.a e/ou 1.b, e/ou juros de mora devidos pela AT em virtude do hiato temporal decorrido entre pagamento(s) e devoluções.»

- 4.11 A Direção de Finanças do Porto enviou informação completa sobre os factos indicados na decisão de 9-9-2025, nomeadamente, quanto aos «valores transferidos para o Município da Maia relativos a juros de mora devidos pela AT a quem suportou o referido pagamento», designadamente referindo que «relativamente às quantias devidas a título de juros indemnizatórios e/ou de mora, encontram-se ainda em curso as diligências necessárias com vista ao seu processamento rigoroso, atendendo à dimensão das restituições envolvidas».
- 4.12 Os Demandados formularam requerimento no qual solicitaram que a Direção de Finanças do Porto fosse «oficiada para quantificar o montante final» das «quantias devidas a título de juros indemnizatórios e/ou de mora» e que «a diligência agendada para o próximo dia 17.10.2025» fosse «adiada até que estejam reunidas todas as condições necessárias para que, efetivamente, venha a ser proferida uma decisão final nos autos».
- 4.13 O requerimento mencionado no § precedente foi indeferido e mantido o agendamento da sessão da audiência de julgamento reaberta.
- 4.14 Na última sessão da audiência de julgamento as partes realizaram 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 A 2.ª Secção do TdC realizou Auditoria Orientada para Apuramento de Responsabilidade Financeira relativa ao Município da Maia (MM), a qual deu origem ao processo n.º 1/2019 ARF que terminou com a aprovação de relatório que considera a existência de evidenciação de responsabilidades financeiras imputadas no âmbito da presente ação pelo MP aos ora 11 Demandados.
- 5.2 Em 1999 foi constituída a PARCITEM - Parque da Ciência e Tecnologia da Maia S.A, designação alterada em 2001 para TECMAIA - Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, S.A., E.M., abreviadamente “TECMAIA-EM”, enquanto sociedade anónima, de capitais maioritariamente públicos, integrada no Setor Empresarial Local.
- 5.3 De acordo com o artigo 3.º dos respetivos estatutos a sociedade tinha por objeto “gerir o Parque da Ciência e Tecnologia da Maia, através da articulação de iniciativas privadas e públicas que tenham um efeito estruturante na captação de tecnologias e capitais, identificando interessados nacionais ou estrangeiros, os quais, através do seu potencial de desenvolvimento no âmbito da Ciência e da Tecnologia, podem dotar o Concelho da Maia e a Área Metropolitana do Porto de um potencial de valor acrescentado neste domínio”.
- 5.4 Incumbia-lhe também a gestão imobiliária do Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, através da prestação de serviços e do arrendamento e alienação dos espaços afetos ao Parque.
- 5.5 À data da respetiva constituição, a empresa era titulada:
- a) Pelo MM, acionista maioritário (51% do capital social);
 - b) Pelo ICEP -Portugal - Investimento Comércio e Turismo de Portugal, I.P;
 - c) IAPMEI;
 - d) Pela PME Investimentos - Sociedade de Investimento, S.A;
 - e) Pela Frie – PME Capital Global/PME – Sociedade de Capital de Risco S.A;
 - f) Pela PRIMUS – MGV – Promoção e Desenvolvimento Regional S.A;
 - g) Pela ANJE – Associação Nacional de Jovens Empresários.
- 5.6 Em 28-03-2012, a Assembleia Geral da TECMAIA deliberou aprovar, por unanimidade dos representantes de acionistas detentores de 99,91% do capital social, a proposta de eleição

dos corpos sociais da TECMAIA, para o triénio 2012-2014, apresentada pela Câmara Municipal da Maia (CMM), tendo sido eleitos para o Conselho de Administração (CA) como Presidente o Demandado D1 AA (então Presidente da CMM) e como Vogais os Demandados D2 BB (então Vice-Presidente da CMM) e D5 EE (então vereador da CMM).

- 5.7 O coletivo do CA referido no § precedente manteve-se em funções quando se iniciou o triénio 2015-2017 por não ter havido eleição de novo CA.
- 5.8 A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) entendeu na sequência de uma auditoria à TECMAIA-Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, S.A. que por força dos resultados líquidos negativos registados no período de 2010 a 2012 a empresa se enquadrava na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 62º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAL) aprovado pela Lei 50/2012, de 31 de agosto, devendo ser objeto de dissolução.
- 5.9 Em 30-04-2015, a TECMAIA em Assembleia Geral em que estava representado 100% do capital social da empresa, deliberou, nomeadamente, aprovar a dissolução da TECMAIA «condicionada na sua eficácia ao cumprimento de procedimentos necessários pela CMM no prazo de 90 dias» tendo, ainda, aprovado que a Comissão Liquidatária da empresa seria composta pelos membros do CA em funções, ou seja, o Demandado D1 como presidente e os Demandados D2 e D5 como vogais.
- 5.10 Em 29-12-2015, os Demandados D1, D2, D4, D5, D6, D7 e D10 subscreveram enquanto membros da CMM uma proposta de deliberação dirigida a esse órgão executivo sob o assunto "Dissolução da TECMAIA - Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, S.A., E.M." e com o seguinte teor:
- «- A Câmara Municipal da Maia, na qualidade de órgão executivo, aprove a dissolução da TECMAIA – Parque de Ciência e Tecnologia da Mala, S.A., E.E.M.;
- Nos termos dos seus Estatutos, o Conselho de Administração passe a exercer as funções de Comissão Liquidatária;
- Esta decisão seja remetida Assembleia Municipal para aprovação.»
- 5.11 Em 30-12-2015, a proposta referida no § precedente foi aprovada por maioria pela CMM, sendo posteriormente homologada pela Assembleia Municipal da Maia (AMM).
- 5.12 Em 13-06-2016, os Demandados D1, D2 e D5 formularam proposta à CMM sob o assunto "Nomeação de Comissão Liquidatária da TECMAIA - Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, S.A., E.M." para que fosse aprovada a nomeação de Comissão Liquidatária composta por LL

(advogado), MM (vereador) e NN (Diretora Administrativa e Financeira da TECMAIA) tendo essa Comissão Liquidatária sido nomeada por deliberação da Assembleia Geral da TECMAIA.

5.13 Em 21-07-2016, a nova Comissão Liquidatária da TECMAIA elaborou um "Relatório de Dissolução e Proposta de Plano de Liquidação" para ser discutido e aprovado pelos acionistas.

5.14 O relatório de dissolução e plano de liquidação da TECMAIA referido no § precedente foi:

a) Aprovado por deliberação da CMM de 31-10-2016, e

b) Ratificado por deliberação da AMM de 7-11-2016.

5.15 A AT notificou o Demandado D1 para audiência prévia no procedimento de reversão contra D1, D2 e D5 enquanto administradores da TECMAIA relativo a alegadas dívidas fiscais da TECMAIA invocando a alegada responsabilidade subsidiária daqueles enquanto pessoas singulares por exercerem funções no CA no período em que as supostas obrigações fiscais se tinham constituído e o *devedor originário* "TECMAIA" não ter ativos nem disponibilidade para o cumprimento dessas obrigações fiscais.

5.16 A CMM solicitou a «A... – Sociedade de Advogados, RL» um parecer jurídico com o intuito de «saber se ocorrida a reversão das dívidas fiscais da TECMAIA contra os administradores que à data da liquidação exerciam funções na devedora originária em representação da CMM, sobre ela impende o dever de cumprimento das dívidas imputadas aos órgãos sociais em resultados da reversão fiscal operada nos termos dos artigos 23.º e 24.º da LGT».

5.17 Em 7-12-2016 foi emitido e remetido à CMM parecer subscrito por OO sócio da sociedade de advogados referida no § precedente, no qual, nomeadamente, consta o seguinte:

«Em face da retórica argumentativa antecedente e dos factos que no ponto inicial do nosso Parecer demos como assentes, não restam dúvidas que ocorreu, no caso vertente, responsabilidade subsidiária dos revertidos AA, BB e EE.

Na verdade, a circunstância de indiscutivelmente terem exercido a sua função como administradores da TECMAIA no passado, que coincide com o prazo legal de pagamento da dívida revertida [IRC e IVA] determina a sua responsabilidade nos termos do artigo 24º n.º 1 b) da LGT, dado que se verifica o pressuposto do "*exercício do cargo*" a que faz apelo a letra da Lei, o que aliás foi invocado e documentalmente demonstrado no despacho que fundamenta o projeto de reversão que constitui o objecto do presente Parecer.

Do mesmo modo, e porque a reversão foi determinada ao abrigo do artigo 24º n.º 1 a) da LGT, tem-se por verificado o pressuposto da culpa na insuficiência patrimonial.

Daqui flui que, com a concretização da reversão nos termos que constam da notificação efectuada pela AT, e que circunstanciadamente fizemos referência, nasceu para o revertido a obrigação de efectuar o pagamento da dívida tributária segundo o mecanismo da fiança legal.

É certo que contra reversão pode ser deduzida oposição.

Contudo, em função dos elementos disponibilizados, nomeadamente da Assembleia que promoveu a dissolução da TECMAIA, não vemos que, com êxito, se conseguisse reverter tal decisão, a que acresce o facto da oposição não ter efeito suspensivo da cobrança coerciva do imposto revertido contra os acima identificados administradores.

Apesar dos responsáveis subsidiários gozarem do benefício da excussão, o certo é que, como decorre dos elementos constantes da decisão de reversão e do relatório que instruiu a deliberação de dissolução da TECMAIA, a sociedade não dispõe de qualquer activo, pelo que não opera a favor do revertido o mecanismo da suspensão da penhora, previsto no artigo 23º n.º 3 da LGT e que integra a metodologia do benefício da excussão.

Assim, e por reforçadas razões, é nosso entendimento que as quantias identificadas nos PEF's 1805201601351141 e 1805201601109618 deverão ser objecto de pagamento, assim se estancando custas adicionais e suplementares.

A favor desta conclusão milita um argumento adicional: de acordo com o artigo 23º n.º 5 da LGT, *"O responsável subsidiário fica isento de custas e de juros de mora liquidados no processo de execução fiscal se, citado para cumprir a dívida constante do título executivo, efectuar o respectivo pagamento no prazo de oposição"* [30 dias]. Em face deste normativo, concretizada a reversão, os responsáveis subsidiários mitigam a sua contingência fiscal se efectuarem o pagamento nos 30 dias subsequentes à concretização da reversão.

Acresce que, com a entrada em vigor do PERES a 4/11/2016 e que prevê um plano especial de redução do endividamento ao Estado com cumprimento da dívida até 20/12/2016, é nosso entendimento que é possível enquadrar este pagamento naquele regime especial [desde que ocorra até 20/12/2016], com isto se extinguindo, também, a obrigação de juros de mora e custas do processo que sempre seriam devidos pela devedora originária, nos termos do art. 23º n.º 6 da LGT.

Tal facto ganha especial relevo pela assinalada circunstância da sociedade TECMAIA ter deduzido Impugnação Judicial que, em caso de êxito, determinará a devolução das quantias pagas após a reversão e em sede de IRC e IVA.

Assim e ocorrendo o pagamento ao abrigo do PERES – o que se recomenda – a devedora originária ficará isenta de juros e custas e, obtendo as Impugnações Judiciais procedência, as quantias que agora irão ser pagas serão integralmente devolvidas à entidade pagadora.

Assim e tendo em conta o enquadramento jurídico e o lastro de informação factual a que vimos fazendo referência, é nosso entendimento que o pagamento da quantia exequenda consolidada após a reversão constitui uma obrigação fiscal, que pode ser esbatida por via do disposto no artigo 23º n.º 5 da LGT ou, caso o entendimento da AT coincida com o nosso, por via do Plano Especial de Redução de Endividamento ao Estado.

De qualquer modo, sempre se diga que o pagamento da quantia exequenda não prejudica a dinâmica das Impugnações Judiciais oportunamente instauradas pela

TECMAIA, continuando a impender sobre os nossos Tribunais o dever de avaliar a legalidade das liquidações que deram origem à reversão, as quais, sendo julgadas procedentes, darão origem à devolução de todas as quantias pagas, assim se restabelecendo a “*plena reconstituição da situação que existiria se não tivesse sido cometida a ilegalidade*” (art. 100º da LGT), o que no caso em apreço determina a devolução de todas as quantias pagas ao abrigo da[s] liquidação[ões] revertida[s]. Analisada esta questão, importa agora saber sobre quem recai o dever de pagamento das quantias revertidas.

Em concreto e tendo em conta o estatuto dos representantes da Autarquia ora revertidos na TECMAIA, importa saber se esta obrigação de pagamento recai sobre os eleitos locais, pessoas singulares identificadas no despacho de reversão, ou sobre a Autarquia por ser esta a entidade que os designou para o exercício de funções no Conselho de Administração da TECMAIA.

Com vista ao esclarecimento desta questão, convém sublinhar que, com o despacho de reversão, se inicia uma nova fase na tramitação da execução fiscal inicialmente dirigida contra o devedor originário.

Apesar de formalmente se tratar da mesma execução, que radica na mesma liquidação, do ponto de vista dogmático a reversão, porque determinada ao abrigo de uma norma de incidência, fez nascer uma nova relação jurídica, instituída entre o Estado sujeito activo da relação fiscal e o revertido, que passa a ocupar a posição de sujeito passivo da relação tributária.

A este propósito e como nos dá conta Paulo de Pitta e Cunha, in “*Responsabilidade Tributária dos Administradores ou Gerentes*”, Lex, 1999, pág. 67, “*não é exacto que a relação tributária seja uma só, quer esteja em causa o devedor originário ou o responsável tributário. Pelo contrário, nelas tudo difere, o que mostra que as relações jurídicas em causa são distintas, como, de resto, já é reconhecido pela mais recente jurisprudência do Pleno da Secção de Contencioso Tributário do mesmo Tribunal.*

Por um lado, o sujeito passivo não é o mesmo, pois, enquanto, num caso, se trata do contribuinte, em relação ao qual se verificam os pressupostos tributários, no outro, trata-se do responsável, que ocupa a posição passiva da relação jurídica em virtude da verificação dos pressupostos de que depende a sua responsabilidade tributária.

Por outro lado, o facto constitutivo das relações jurídicas em causa também não é o mesmo. A relação jurídica originária constitui-se com base na verificação dos pressupostos tributários, enquanto a relação jurídica de responsabilidade constitui-se com base nos seus pressupostos específicos, sejam estes a mera qualidade de gerente de direito e de facto ou a prática de um acto ilícito e culposo”.

Com interesse para o tema que vimos abordando no nosso Parecer, releva a conclusão de que o pagamento a efectuar no âmbito da presente reversão não constitui um pagamento da sociedade TECMAIA, mas um pagamento próprio do revertido cuja obrigação nasce em resultado de uma reversão fiscal que constitui para o responsável subsidiário, como vimos, uma verdadeira fiança legal. Daí que, qualquer pagamento efectuado após a concretização da reversão não constitui um pagamento de terceiros, com lógica de sub-rogação, mas o cumprimento de uma obrigação própria, determinada em resultado das regras da responsabilidade subsidiária.

Daí que, qualquer pagamento efectuado após a concretização da reversão não constitui um pagamento de terceiros, com lógica de sub-rogação, mas o

cumprimento de uma obrigação própria, determinada em resultado das regras da responsabilidade subsidiária.

Afastada a ideia de que o pagamento a concretizar seria efectuado em nome da TECMAIA, regressamos à questão inicial que, recorde-se, consiste em saber se o pagamento deverá ser efectuado pelos revertidos, pessoas singulares, ou pela Autarquia que os manditou para o exercício do cargo.”

Por via da reversão, as pessoas individuais já identificadas neste Parecer assumem a qualidade de sujeito passivo da relação de imposto, pois em decorrência deste fenómeno jurídico é sobre tais entidades que se verificam os pressupostos da obrigação tributária.

Tal leitura não significa que sejam os onerados com a dívida tributária, pois, como conceptualmente se distingue, a figura do sujeito passivo não coincide com a figura do devedor do imposto.

A primeira, como dissemos, corresponde ao sujeito relativamente ao qual se verificaram os pressupostos da tributação, ao passo que o devedor do imposto é o sujeito sobre quem recai o dever de prestação.

Ora, no domínio do tema de que nos ocupamos, podemos afirmar com absoluta segurança que os identificados revertidos são o sujeito passivo da relação tributária, mas não o devedor tributário.

Na verdade, competindo à Autarquia local indicar os seus representantes na TECMAIA, o exercício das funções sociais é desenvolvido pelas pessoas físicas que a Câmara veio a designar, sendo o mandato exercido pelos eleitos locais não em nome próprio, mas em representação da Câmara Municipal da Maia.”

Em bom rigor, podemos afirmar, o Conselho de Administração é da inteira responsabilidade da Câmara Municipal da Maia que indigita os seus membros com vista à representação daquele órgão. É justamente por esta razão que o Conselho de Administração da TECMAIA é integrado pelo Presidente e Vice-Presidente da Câmara Municipal da Maia e um terceiro pelo seu Vereador, funções que acumularam com o poder local sem qualquer ganho ou benefício directo ou indirecto, nomeadamente ordenados, salários, remunerações, ganhos indirectos ou quaisquer outras vantagens.

No caso concreto, temos a particularidade dos revertidos terem sido nomeados membros do Conselho de Administração para o triénio 2012/2014, em representação da Autarquia, deliberação que não se renovou, mas que, por não ter sido revogada e os mesmos terem continuado a exercer funções, nos permite concluir que o mandato da Câmara manteve válidos os seus efeitos.

Assim, ao ser promovida a reversão da execução contra o responsável subsidiário, nos termos e para os efeitos do artigo 23º da LGT, os efeitos da responsabilidade subsidiária terão de se repercutir na esfera jurídica da entidade que passou o mandato para os eleitos locais exercerem a sua função de representação junto da participada TECMAIA.

O efeito de tal conclusão determina que o valor da dívida exequenda deva ser assumido e pago pela Câmara Municipal da Maia e não pelo(s) mandatário(s) por si nomeado(s) para o exercício de funções na TECMAIA

A conclusão a que chegamos tem guarida na lei, que expressamente determinou no artigo 16º n.º 1 da LGT que *“Os actos em matéria tributária praticados pelo*

representante em nome do representado produzem efeitos na esfera jurídica deste (...)”.

A norma em causa estabelece o regime de responsabilidade do mandato, a que corresponde a natureza de relação jurídica estabelecida entre a Câmara Municipal da Maia e os representantes por si nomeados para o exercício de funções no Conselho de Administração da TECMAIA, daqui resultando o nexo de causalidade da imputação da responsabilidade fiscal, decorrente da reversão, à Autarquia.

Esta leitura está em linha com o regime civilístico do mandato.

Na verdade, determina o artigo 1167º do Código Civil, a despeito da obrigação do mandante, que este é obrigado a indemnizar o mandatário “(...) *do prejuízo sofrido em consequência do mandato (...)*”, daqui se extraíndo, também, a conclusão que no que concerne à responsabilidade fiscal subsidiária decorrente do exercício de funções na TECMAIA, caberia à Autarquia indemnizar o(s) mandatário(s) dos prejuízos registados em resultado das suas funções.

À vista do que fica dito, é nosso entendimento que face à natureza da relação jurídica que determinou a nomeação dos revertidos para o cumprimento do dever de representação junto da TECMAIA, compete à Câmara Municipal da Maia quer à luz das regras fiscais, quer na óptica do direito civil, promover o pagamento da quantia identificada nos despachos de reversão de 5/12/2016, a que correspondem os PEF’s 1805201601351141 e 1805201601109618, para todos os revertidos, face à sua responsabilidade solidária

Aqui chegados, eis o momento de tirar as nossas conclusões. São elas:

1. O despacho de reversão, transversal a todas as execuções e revertidos, cumpre os pressupostos da responsabilidade subsidiária e determina validamente a imputação das dívidas da TECMAIA.
2. Em resultado da reversão, nasce a obrigação de cumprimento das obrigações tributárias melhor identificadas na respectiva decisão.
3. A obrigação de pagamento das quantias exequendas compete à Câmara Municipal da Maia.

Este é, salvo melhor, o nosso Parecer.»

- 5.18 Em 7-12-2016, foi elaborada proposta, subscrita pelos Demandados D1 AA, então Presidente da CMM, D2 BB, então Vice-Presidente da CMM, D4 DD, D5 EE, D6 FF, D7 GG e D10 JJ, então vereadores da CMM para o pagamento pelo MM de quantia no valor total de 656 222,32 € à Administração Tributária (AT), relativa a dívidas fiscais da empresa Municipal TECMAIA apuradas pela AT na sequência de ações inspetivas à TECMAIA reportadas ao exercício de 2015 de IRC (520 262,17 €) e ao valor de IVA adicional relativo ao ano de 2012 (135 960,15 €) e que aprovada a proposta a mesma fosse submetida ao órgão deliberativo AMM para aprovação.
- 5.19 Em 9-12-2016, a CMM aprovou por maioria a proposta apresentada e referida no § precedente, não tendo os Demandados D1, D2 e D5 participado na votação, tendo posteriormente essa proposta sido aprovada (por maioria) em deliberação da AMM.

- 5.20 O Demandado D1 AA tendo sido citado para o pagamento da importância de 634 782,16 € (por via da reversão fiscal mencionada no § 5.15) não deduziu oposição no procedimento tributário, tendo, posteriormente, o Serviço de Finanças do Porto -1 (3174) emitido o DUC (documento único de cobrança) com o n.º 16102131747921410036069 em nome do Demandado D1 (referindo também o respetivo NIF ...66), indicando como valor a pagar pela pessoa referida no DUC e por referência ao processo 1805201601109618 o montante de 634 782,16 € e a data limite de pagamento de 20-12-2016.
- 5.21 Em 20-12-2016, o pagamento do mencionado DUC, foi autorizado através da ordem de pagamento n.º 6296, por reporte ao valor de 634 782,16 €, assinada pelo Demandado D1, na qualidade de presidente da Câmara Municipal da Maia, por PP, na qualidade de Diretora do Departamento Financeiro e do Património, por QQ, na qualidade de técnica municipal, e por RR, na qualidade de Tesoureiro da autarquia.
- 5.22 O MM procedeu ao pagamento do DUC referido nos dois §§ anteriores através do cheque da CGD assinado pelo Demandado D1 AA, na qualidade de presidente da CMM e por RR, na qualidade de Tesoureiro da autarquia, da quantia global de 634 782,16 € indicada nesse DUC.
- 5.23 O ato indicado determinou a saída do valor indicado no DUC da tesouraria do MM para a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública.
- 5.24 A AT imputou o pagamento ao contribuinte com o NIF constante do DUC, tendo sido aposto um carimbo em conformidade em exemplar do DUC entregue na sequência do pagamento realizado através do cheque acima indicado.
- 5.25 A totalidade ou parte dos valores indicados poderia vir a retornar para a autarquia se procedimentos reativos contra as liquidações da AT viessem a ter sucesso e a pessoa em nome de quem foi emitido o DUC e realizado o pagamento comunicasse à AT para proceder ao respetivo reembolso ao MM.
- 5.26 O referido pagamento determinou que os processos do Serviço de Finanças visando o Demandado D1 e as reversões contra os Demandados D2 e D5 não prosseguissem, nomeadamente, obstando a que essas pessoas pudessem a sofrer efeitos patrimoniais prejudiciais na sua esfera pessoal por via dos pagamentos à AT que tivessem de empreender e/ou outras despesas com os procedimentos em causa.

- 5.27 O Demandado D1 ao intervir no procedimento em causa tinha consciência dos efeitos referidos nos §§ precedentes, mas agiu na convicção de que a sua conduta poderia ser considerada conforme a lei com base nos argumentos do parecer solicitado pela CMM à sociedade de advogados «A... – Sociedade de Advogados, RL» acima referido.
- 5.28 O Demandado D1 ao subscrever a texto da proposta submetida à CMM, para aprovação e submissão a deliberação da AMM e ao intervir no procedimento de pagamento posterior à deliberação da AMM relativo ao pagamento do DUC emitido em seu nome sabia que estava a praticar atos que eram do seu interesse pessoal e tinham direto impacto na sua esfera particular na medida em que obstava ao prosseguimento de um procedimento de cobrança coerciva da AT pendente contra si.
- 5.29 O Demandado D1 ao praticar os atos acima descritos agiu, livre, voluntária e conscientemente, tendo optado por receber conforto apenas no parecer de um advogado especialista em Direito Fiscal contratado pelo município cujo órgão executivo era por si presidido, sem consultar entidade pública sobre as específicas exigências para a realização de pagamentos com respeito do Regime Jurídico das Finanças Locais e em particular do fundamento à luz desse regime legal para o pagamento de um DUC emitido por determinação da AT e relativo a uma alegada obrigação fiscal de uma pessoa singular, no caso o próprio D1, bem sabendo que a CMM é o órgão executivo do MM que, por seu turno constitui uma pessoa jurídica inconfundível com as pessoas singulares que exercem mandatos como membros da CMM e/ou as pessoas singulares que exercem ou exerceram funções em CA de empresa municipal de que o MM é um dos acionistas.
- 5.30 Em 2017, a AT realizou nova ação inspetiva à TECMAIA da qual resultou uma liquidação adicional de IVA e juros compensatórios, relativamente aos anos de 2013 a 2016, no valor global de 1 336 395,14 € e liquidação de IRC relativo ao ano de 2015 e juros compensatórios no valor de 140 282,65 €, tudo perfazendo um valor total de 1 472 585,09 €.
- 5.31 Em 5-05-2018 e 19-07-2018, o Serviço de Finanças da Maia instaurou contra a devedora originária TECMAIA, dois processos de execução fiscal para cobrança coerciva da quantia exequenda de 1 472 585,09 € correspondente às liquidações adicionais de imposto mencionadas no § precedente.

- 5.32 Em 6-11-2018, a TECMAIA, através da sua Comissão Liquidatária apresentou uma reclamação graciosa contra as liquidações adicionais de IVA referentes aos anos de 2014 e 2015, no valor de 1 210 292,49€, pedindo a respetiva anulação ao Órgão Periférico Regional da Autoridade Tributária e Aduaneira – Direção de Finanças do Porto.
- 5.33 Em 7-11-2018, foi apresentada reclamação graciosa, com enfoque na liquidação adicional de IRC, referente ao ano de 2015 e respetivos juros compensatórios, no valor de 140 282,65€, pedindo a respetiva anulação.
- 5.34 Por despacho do Chefe do Serviço de Finanças da Maia de 16-11-2018 foi determinada a preparação da reversão dos processos de execução fiscal contra os administradores da devedora originária TECMAIA para cobrança coerciva do montante global de 1 472 585,09 €, tendo os Demandados D1, D2 e D5 sido notificados na mesma data para audiência prévia nesse procedimento.
- 5.35 Em 6-12-2018 foi elaborada proposta subscrita conjuntamente pelo então Presidente da CMM e Demandado D2 BB e pelos vereadores e Demandados D3 CC, DD, D5 EE, D6 FF e D7 GG para que CMM aprovasse o pagamento da quantia no valor total de 1 472 585,09 €, sendo 1 336 395,14 € relativos ao exercício de 2013 a 2016 de IVA, e 136 189,95 € ao valor de IRC liquidados pela AT como devidos pela TECMAIA.
- 5.36 A referida proposta teve em conta o facto de “o devedor originário "TECMAIA" não ter ativos nem disponibilidade para o cumprimento das suas obrigações fiscais o que determinou a reversão da execução contra os Demandados D1, D2 e D5 enquanto administradores da "TECMAIA", tendo essa proposta sido acompanhada com parecer solicitado pela CMM à sociedade «A... – Sociedade de Advogados, RL» subscrito pelo respetivo sócio OO em 19-11-2018 cuja parte final tem teor similar ao trecho acima transcrito do anterior parecer elaborado pelo mesmo autor em 7-12-2016.
- 5.37 Em 6-12-2018, em reunião ordinária da CMM, tal proposta foi aprovada por maioria, com os votos favoráveis dos Demandados D3 CC, D6 FF, D8 HH, D9 II, D10 JJ e D11 KK.
- 5.38 Em 17-12-2018, a proposta de deliberação visando o pagamento das quantias em dívida no montante de 1 472 585,09 € foi submetida à AMM que deliberou, por maioria, no sentido da proposta da CMM os pagamento do referido valor à AT.

- 5.39 O Demandado D2 BB tendo sido citado para o pagamento da importância de 1 472 429,07 € (por via da reversão fiscal mencionada *supra* no § 5.36) não deduziu oposição no procedimento tributário, tendo, posteriormente, o Serviço de Finanças da Maia (1805) emitido o DUC com o n.º 1810211805721710000295 em nome do Demandado D2 (referindo também o respetivo NIF 143999737) indicando como valor a pagar pela pessoa referida no DUC e por referência ao processo 1805201801188097 o montante de 1 472 429,07 € e a data-limite de pagamento de 18-12-2018.
- 5.40 Em 18-12-2018, o pagamento em causa foi autorizado através da ordem de pagamento n.º 7031, por reporte ao valor de 1 472 429,07 €, assinada pelo Demandado D2, na qualidade de presidente da CMM, por PP, na qualidade de Diretora do Departamento Financeiro e do Património, por QQ, na qualidade de técnica municipal, e por SS, na qualidade de Tesoureira da autarquia.
- 5.41 O MM procedeu ao pagamento do DUC referido nos dois §§ anteriores através do cheque da CGD assinado pelo Demandado D2 BB, na qualidade de presidente da CMM e por SS, na qualidade de Tesoureira da autarquia da quantia de 1 472 429,07 € indicada nesse DUC.
- 5.42 O ato indicado determinou a saída do valor indicado no DUC da tesouraria do MM para a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública.
- 5.43 A AT imputou o pagamento ao contribuinte com o NIF constante do DUC, tendo sido aposto um carimbo em conformidade em exemplar do DUC entregue na sequência do pagamento realizado através do cheque acima indicado.
- 5.44 A totalidade ou parte dos valores indicados poderia vir a retornar para a autarquia se procedimentos reativos contra as liquidações da AT viessem a ter sucesso e a pessoa em nome de quem foi emitido o DUC e realizado o pagamento comunicasse à AT para proceder ao respetivo reembolso ao MM.
- 5.45 O referido pagamento determinou que os processos do Serviço de Finanças visando o Demandado D2 e as reversões contra os Demandados D1 e D5 não prosseguissem, nomeadamente, obstando a que essas pessoas pudessem a sofrer efeitos patrimoniais prejudiciais na sua esfera pessoal por via dos pagamentos à AT que tivessem de empreender e/ou outras despesas com os procedimentos em causa.

- 5.46 O Demandado D2 ao intervir no procedimento em causa tinha consciência dos efeitos referidos nos §§ precedentes, mas agiu na convicção de que a sua conduta poderia ser considerada conforme a lei com base nos argumentos do parecer solicitado pela CMM à sociedade de advogados «A... – Sociedade de Advogados, RL» acima referido.
- 5.47 O Demandado D2 ao subscrever a proposta submetida à CMM e ao intervir no procedimento de pagamento posterior à deliberação da AMM relativo ao pagamento do DUC emitido em seu nome sabia que estava a praticar atos que eram do seu interesse pessoal e tinham direto impacto na sua esfera particular na medida em que obstava ao prosseguimento de um procedimento de cobrança coerciva da AT que estava pendente contra si.
- 5.48 O Demandado D2 ao praticar os atos acima descritos agiu, livre, voluntária e conscientemente, tendo optado por receber conforto apenas no parecer de um advogado especialista em Direito Fiscal contratado pelo município cujo órgão executivo era por si presidido, sem consultar entidade pública sobre as específicas exigências para a realização de pagamentos com respeito do Regime Jurídico das Finanças Locais e em particular do fundamento à luz desse regime legal para o pagamento de um DUC emitido por determinação da AT e relativo a uma alegada dívida fiscal de uma pessoa singular, no caso o próprio D2, bem sabendo que a CMM é o órgão executivo do MM e constitui uma pessoa jurídica inconfundível com as pessoas singulares que exercem mandatos como membros da CMM e/ou as pessoas singulares que exercem ou exerceram funções em CA de empresa municipal de que o MM é um dos acionistas.
- 5.49 Os Demandados D3, D4, D6, D7, D8, D9, D10 e D11 ao agirem nos termos acima descritos aprovando a proposta da CMM que posteriormente veio a ser aprovada pela deliberação da AMM visando o pagamento pelo MM do montante global de 1 472 585,09 € relativo a liquidações oficiosas pela AT de alegadas obrigações fiscais da E.M. TECMAIA cujos processos de execução fiscal tinham sido revertidos contra os seus antigos administradores, participaram em ato essencial de um procedimento que conduziu à deliberação da AMM de aprovação de um pagamento pela autarquia local de obrigação fiscal imputada pela AT a pessoas singulares, dois dos quais eram membros da CMM e um tinha exercido o cargo de presidente desse órgão executivo em anteriores mandatos.

- 5.50 Dessa forma, os Demandados D3, D4, D6, D7, D8, D9, D10 e D11 violaram o dever de observar e cumprir as normas legais relativas à assunção, autorização e pagamento de despesas públicas por não terem tido o devido cuidado na verificação da legalidade dos atos que praticaram sem se socorrem de informação jurídica de entidade pública competente para consulta, cuidado esse que lhes era exigível, e de que eram capazes.
- 5.51 O Demandado D5 ao propor para aprovação pela CMM, o pagamento do montante global de 1.472.585,09 € relativo a liquidações oficiosas pela AT de alegadas obrigações fiscais da E.M. TECMAIA, cujos processos de execução fiscal tinham sido revertidos contra os seus antigos administradores participou em atos constitutivos de um procedimento que conduziu à deliberação da AMM de aprovação de um pagamento pela autarquia local de uma alegada dívida fiscal imputada pela AT a pessoas singulares, uma das quais o próprio Demandado D5.
- 5.52 O Demandado D5 ao subscrever a proposta submetida à CMM sabia que estava a praticar atos que eram do seu interesse pessoal e tinham direto impacto na sua esfera particular, tendo agido, livre, voluntária e conscientemente ao optar por receber conforto apenas no parecer de um advogado especialista em Direito Fiscal contratado pelo município cujo órgão executivo integrava, sem consulta de entidade pública sobre as específicas exigências para a realização de pagamentos com respeito do Regime Jurídico das Finanças Locais e em particular do fundamento à luz desse regime legal para uma autarquia assumir o pagamento de um DUC emitido por determinação da AT e relativo a uma alegada dívida fiscal de uma pessoa singular.
- 5.53 Os Demandados D2 a D11 na prática dos factos em que cada um interveio nos termos acima descritos agiram livre, voluntária e conscientemente.
- 5.54 As situações acima descritas que culminaram nos pagamentos realizados pelo MM à Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública em 20-12-2016 e 18-12-2018 integraram a matéria de uma denúncia penal realizada pelo partido político JPP – Juntos Pelo Povo que deu origem ao Inquérito n.º 2404/19.6T9PRT do DIAP Regional do Porto, ao qual foram apensos outros inquéritos que tinham sido instaurados por denúncias de deputado municipal da AMM, que veio a ser arquivado em 27-06-2024 pelo MP com fundamento em falta de indícios suficientes da verificação dos pressupostos de responsabilidade jurídico-penal.

5.55 Na fundamentação do Acórdão de 29-10-2020 do Supremo Tribunal Administrativo que apreciou recurso interposto pelos Demandados D2 e D5 sobre acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte relativo a ação urgente de perda de mandato que correu termos sob o número de processo 163/19.1BEPRT e tinha por suporte, nomeadamente, os factos acima descritos constam as seguintes passagens:

«A Tecmaia era uma entidade com capital maioritariamente detido pelo Município da Maia e cujo Conselho de Administração integrava, por isso, membros designados pelo Município, autarcas, cujas funções não eram remuneradas.

E apenas após a deliberação da sua dissolução surgiram inspeções tributárias que originaram os atos de liquidação de IRC e de IVA e a sua reversão para os aqui recorrentes por insuficiência dos bens penhoráveis da Tecmaia.

Estão em causa, pois, dívidas da empresa municipal Tecmaia que reverteram para os aqui recorrentes que estiveram na sua Administração em representação efetiva do Município.

E, porque as dívidas fiscais em causa são originadas por uma inspeção posterior à deliberação de dissolução do TECMAIA, pode questionar-se se a mesma não cairá eventualmente no âmbito da responsabilidade subsidiária dos sócios, chamando à colação o artigo 147.º, n.º 2 do CSSC e os artigos 22.º e 24.º da LGT.

Pelo que, a questão da responsabilidade do Município pelas dívidas fiscais dessa empresa municipal é discutível atendendo a que o Município era acionista, com posição dominante, na empresa municipal em causa, responsável pelo seu equilíbrio financeiro.»

5.56 Parte das liquidações oficiosas da AT de impostos alegadamente devidos pela TECMAIA objeto do DUC que veio a ser pago realizado pelo MM em 20-12-2016 foram objeto de processo de impugnação judicial no Tribunal Administrativo e Fiscal (TAF) do Porto sob o n.º 1991/16.5BEPRT em que por decisão transitada em julgado foram efetuadas anulações no montante de 114 500,00 € de que resultaram excessos (montante pago relativo a dívidas anuladas) em nome do revertido Demandado D1, os quais foram transferidos para o MM, na sequência de requerimento apresentado junto do serviço de Finanças pelo revertido que requereu a restituição desse valor ao MM por ter sido esta a entidade que havia procedido ao pagamento.

5.57 À data do encerramento da audiência de julgamento do presente processo, ainda não existia notícia sobre a prolação de sentença no âmbito do processo de impugnação judicial no TAF do Porto pendente sob o n.º 1854/16.4BEPRT que tem como objeto a liquidação adicional de IRC relativa ao ano de 2015 que também tinha sido atendida no DUC emitido em nome do Demandado D1 e pago pelo MM em 20-12-2016.

- 5.58 Relativamente a parte das liquidações atendidas no DUC emitido em nome do Demandado D2 e que foi pago pelo MM em 18-12-2018 foram efetuadas anulações por força de decisões proferidas nos processos de impugnação judicial 1901/18.5BEPRT e de reclamação graciosa n.º 1805201804003683 de que resultaram excessos (montante pago relativo a dívidas anuladas) em nome do revertido e Demandado D2 BB no montante de 935 507,96 € os quais foram transferidos para o MM, na sequência de requerimento apresentado junto do serviço de Finanças pelo revertido e Demandado D2.
- 5.59 Quanto à parcela de 140 282,65 € do montante pago pelo MM em 18-12-2018 houve lugar a impugnação judicial interposta pela TECMAIA que deu origem ao processo 1824/19.0BEPRT, tendo o TAF do Porto por sentença de 25-09-2023 julgado a ação parcialmente procedente sendo a proporção do decaimento da AT de 99,2% e do impugnante de apenas 0,8%, tendo a AT interposto recurso perante o Tribunal Central Administrativo Norte sem que à data da presente sentença tivesse transitado em julgado decisão final.
- 5.60 À data da presente sentença, estava também pendente no TAF do Porto o processo n.º 1794/19.5 BEPRT em que a TECMAIA impugna liquidação da AT relativa ao IRC de 2015.
- 5.61 Em 17-03-2025, a AT procedeu a uma transferência para a tesouraria do MM no montante de 4 112,36 € para devolução ao MM de parte do montante pago pelo MM em 20-12-2016 por referência ao DUC emitido nessa data em nome do Demandado D2.
- 5.62 Em 17-03-2025 e 18-03-2025, a AT procedeu a transferências para a tesouraria do MM no montante total de 399 131,76 € reportado à devolução ao MM de parte do montante pago pelo MM em 18-12-2018 por referência ao DUC emitido nessa data em nome do Demandado D2.
- 5.63 A AT não devolveu ao MM por conta do valor pago pelo MM em 20-12-2016 referente ao DUC emitido em nome do Demandado D1 qualquer outro valor além das devoluções de 114 500,00 € e 4 112,36 € acima referidas como realizadas por conta desse valor pago pelo MM em 20-12-2016.
- 5.64 Consequentemente, não voltou a entrar na Tesouraria do MM o montante 516 169,47 € correspondente à diferença entre o valor que tinha sido pago pelo MM em 20-12-2016 e as devoluções efetuadas pela AT ao MM no montante total de 118 612,69 €.

- 5.65 A AT não devolveu ao MM por conta do valor pago pelo MM em 18-12-2018 referente ao DUC emitido em nome do Demandado D2 qualquer outro valor além das devoluções de 935 507,96 € e 399 131,76 € acima referidas como realizadas por conta desse valor pago pelo MM em 18-12-2018.
- 5.66 Consequentemente, não voltou a entrar na Tesouraria do MM o montante 137 789,35 € correspondente à diferença entre o valor que tinha sido pago pelo MM em 18-12-2018 e as devoluções efetuadas pela AT ao MM no montante total de 1 334 639,72 €.
- 5.67 Até ao encerramento da audiência de julgamento (17-10-2025), a AT não entregou aos Demandados ou ao MM qualquer valor a título de juros indemnizatórios e/ou de mora por força das obrigações legais relativas ao período temporal que mediou entre os pagamentos liquidados nos DUC com o n.º 16102131747921410036069 e o n.º 1810211805721710000295 e a devolução de parte dos mesmos pela AT ao MM, com o argumento, expresso em 7-10-2025 pela Direção de Finanças do Porto, de que não tinham sido concluídas as diligências consideradas necessárias «ao seu processamento rigoroso».

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 O Demandado D1 sabia que a sua conduta consubstanciava um pagamento ilegal que causava dano para o Município e mais sabia que tal pagamento era indevido e gerador de reposição por ser um pagamento ilegal que causava dano ao erário público.
- 6.2 O Demandado D2 sabia que a sua conduta consubstanciava um pagamento ilegal que causava dano para o Município e mais sabia que tal pagamento era indevido e gerador de reposição por ser um pagamento ilegal que causava dano ao erário público.
- 6.3 O Demandado D5 agiu conhecendo a ilegalidade da sua conduta.

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 as contestações e que foram juntas durante a instrução da causa), 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 Os elementos probatórios foram congruentes entre si e as *regras da experiência* (designadamente sobre o funcionamento de autarquias com estruturas similares ao MM) e a prova documental não foi posta em causa pela prova pessoal produzida.
- 7.6 As provas pessoais produzidas não contrariaram as inferências diretas extraídas da prova documental.
- 8 Quanto à matéria de facto provada:

- 8.1 Os enunciados constantes do § 5 correspondem no essencial a temas de prova alegados no RI, nas contestações e pelos Demandados em sede de instrução, tendo o Tribunal quanto aos temas introduzidos pelas partes algumas empreendido reformulações de textos dos articulados a partir da valoração as provas admitidas no processo (cf. §§ 7.1 e 7.2).
- 8.2 Os enunciados dos §§ 5.1 a 5.14, 5.18 a 5.24, 5.30 a 5.43 reportam-se a temas introduzidos em primeira linha no RI, o Demandante também apresentou alegações sobre os temas objeto dos enunciados dos §§ 5.15, 5.16, 5.25 a 5.27, 5.44, 5.45 os quais integram igualmente factos alegados nas contestações e os enunciados dos §§ 5.28, 5.29, 5.46 a 5.53 compreendem uma miscelânea de temas alegados por todas as partes e ainda significativa reformulação dos respetivos textos pelo Tribunal atendendo ao que é matéria suscetível de prova e aos fatores que legitimas inferências a partir da prova admitida (*infra* § 8.5).
- 8.3 Os temas dos §§ 5.17 e 5.54 a 5.60 correspondem essencialmente a temas introduzidos pelos Demandados, assim como os dos §§ 5.61 a 5.67, embora a comprovação dos contornos destes últimos se tenha suportado em larga medida na prova junta na sequência da reabertura de audiência, exigindo, ainda, significativa reformulação pelo Tribunal de algumas proposições à luz das coordenadas referidas nos §§ precedentes.
- 8.4 Em parte dos enunciados mencionados nos §§ precedentes, especialmente naqueles em que se destacou a necessidade de reformulação de textos dos articulados, o Tribunal introduziu factos instrumentais e probatórios que resultaram de inferências a partir de provas juntas e produzidas no âmbito do processo jurisdicional (cf. §§ 7.1, 7.2).
- 8.5 O Tribunal empreendeu 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 como o MM e das repartições de tarefas e atribuições no quadro de burocracias autárquicas) e contextualizados em face dos outros factos provados (incluindo os factos que foram aceites por todas as partes).
- 8.6 Em detrimento de juízos jurídicos e valorações conclusivas sobre o teor dos atos narrados adotaram-se fórmulas descritivas e neutras por referência aos factos suscetíveis de serem suportados em provas (o que implicou significativas reformulações do texto do RI pelo

Tribunal com eliminação de vários juízos valorativos de natureza jurídica e menção de factos instrumentais decorrentes dos elementos documentais).

- 8.7 Os enunciados reportados a dimensões cognitivas das pessoas intervenientes nos factos tiveram por referência valorações da prova documental produzida e inferências sustentadas nos fatores indicados no § 8.5, tendo presente que o Direito Probatório tem subjacente uma epistemologia segundo a qual os estados mentais constituem entidades reais cuja existência deve ser provada e, conseqüentemente, integram a matéria de facto e não a matéria de direito, sendo admissíveis enunciados factuais que compreendem juízos práticos sobre estados mentais expressos através de formas linguísticas abstratamente admissíveis à luz da epistemologia-jurídica e das regras e princípios dos direitos processual e probatório.
- 8.8 Não foi provado nem suscitada dúvida sobre a hipótese de algum dos Demandados estar afetado por condicionamentos da sua liberdade repercutidos nos processos mentais relativos à prática dos atos que integraram a alegação do Demandante (v.g. §§ 5.29, 5.48, 5.52 e 5.53), questão distinta reporta-se a valorações jurídicas empreendidas (cf. *infra* § 9).
- 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 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 Apreciada criticamente toda a prova entende-se que a prova admitida foi insuficiente para inferências seguras sobre as proposições constantes dos § 6.1 a 6.3 (alegados pelo Demandante em parcelas dos artigos 23, 24, 40, 41 e 47 do RI), em particular sobre a convicção dos três Demandados quanto à ilegalidade das despesas da autarquia que promoveram (cf. § 5.27 a 5.29, 5.46 a 5.48 e 5.51 a 5.53 e o indicado nos §§ 8.5 e 8.7);
- 9.2 Embora o nível de experiência autárquica dos Demandados, em especial D1 e D2, e também a necessária noção que tinham sobre a destriça entre as pessoas coletivas do município e da empresa TECMAIA e, ainda, as pessoas singulares titulares de cargos em órgãos daquelas pessoas coletivas, o seu conhecimento relativo à inexistência de qualquer ato da AT de liquidação ou cobrança visando o município, e, ainda, a percepção de que os pagamentos autorizados com fundos do município eram realizados em nome das pessoas singulares dos

próprios D1 e D2 (sem serem imputados pela AT ao cumprimento de eventuais obrigações futuras do município), é possível que a veemência argumentativa do parecer do advogado contratado pela autarquia, embora incidindo essencialmente na vertente de direito fiscal e sem abordar de forma aprofundada o regime jurídico das despesas de autarquias locais, tenha induzido os Demandados a acreditarem na sua força persuasiva, ainda que conscientes (daí o pedido de parecer) da eventual ilegalidade dos pagamentos com fundos da autarquia promovidos e autorizados por D1 e D2 (sem que os Demandados se socorressem, pelo menos, da consulta da CCDR-N, como é habitual quando nas autarquias se discutem questões de legalidade, em especial, quando envolvem interesses diretos de pessoas da autarquia).

II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.4.1 Sistematização da análise jurídica

10 A análise das questões jurídicas suscitadas no presente caso vai ser dividida em partes:

- 10.1* Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto;
- 10.2* Redução parcial dos dois pedidos de reposição formulados pelo Demandante, respetivamente, contra os Demandados D1 e D2;
- 10.3* Julgamento das responsabilidades financeiras reintegratórias imputadas pelo Demandante aos Demandados D1 e D2.
- 10.4* Julgamento das responsabilidades financeiras sancionatórias imputadas pelo Demandante aos Demandados D2 a D11;

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-o7.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 Apreciação das reduções dos dois pedidos de reposição formulados pelo Demandante

22 O Demandante tem a faculdade de redução do pedido, uma desistência parcial que quando exercida opera como *ato unilateral não receptício*, na terminologia empregue por José Alberto dos

Reis¹, faculdade cujo exercício pode ter lugar «até ao encerramento da discussão» ao abrigo do artigo 265.º, n.º 2, do CPC, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.

23 O MP procedeu à redução dos pedidos de reposição autónomos formulados no RI contra o Demandado D1 e contra o Demandado D2 (cf. *supra* §§ 3 e 4.8.a)).

24 Na medida em que o Demandante tem a faculdade de redução do pedido «até ao encerramento da discussão» ao abrigo do artigo 265.º, n.º 2, do CPC, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC sendo uma desistência parcial que quando exercida opera como *ato unilateral não receptício*, na terminologia empregue por José Alberto dos Reis², impõe-se admitir a redução do pedido, pelo que os pedidos de reposição formulados pelo MP e objeto do presente julgamento são:

24.1 Contra o Demandado D1 no montante de 394 433,01 € acrescido de juros de mora desde 20-12-2016;

24.2 Contra o Demandado D2 no montante de 268 646,98 € acrescido de juros de mora desde 18-12-2018.

II.4.4 Julgamento do mérito da ação

II.4.4.1 Julgamento das responsabilidades financeiras reintegratórias imputadas aos Demandados D1 e D2 e dos pedidos de reposição contra eles formulados

25 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 aos Demandados.

26 O enquadramento empreendido pelo Demandante em sede responsabilidade financeira reintegratória teve por fundamento alegados pagamentos indevidos ocorridos em 20-12-2016 e 18-12-2018 e imputados, respetivamente, aos Demandados D1 e D2, infração prevista no artigo 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, da LOPTC:

«1. Nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer.

¹ *Comentário ao Código de Processo Civil*, 3.º vol., Coimbra Editora, Coimbra, 1946, p. 95-96.

² *Idem, ibidem*.

[...]

4. Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade.

[...]

6. A reposição inclui os juros de mora sobre os respetivos montantes, nos termos previstos no Código Civil, contados desde a data da infração, ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência».

27 A questão nuclear objeto de julgamento reporta-se à legalidade dos pagamentos ocorridos em 20-12-2016 e 18-12-2018 dos DUC com o n.º 16102131747921410036069 e o n.º 1810211805721710000295.

28 O Demandante considerou os pagamentos indevidos por alegada violação do «disposto no artigo 24.º da Lei Geral Tributária bem como do ponto 2.3.4.2 al.d) do POCAL».

29 Os Demandados defendem a legalidade dos pagamentos invocando, nomeadamente, argumentos transcritos no § 5.17.

30 As emissões dos DUC constituíram atos de procedimentos tributários, i.e., etapas de uma sucessão de atos dirigida à declaração de direitos tributários³.

31 No caso dos procedimentos tributários em que foram emitidos os DUC com o n.º 16102131747921410036069 e o n.º 1810211805721710000295 os pagamentos realizados pelo MM em nome de duas pessoas singulares e imputados pela AT a essas pessoas não decorreram de qualquer participação do MM enquanto contribuinte nos procedimentos que precederam esses atos, sendo certo que:

31.1 «Têm legitimidade no procedimento os sujeitos passivos da relação tributária e quaisquer pessoas que provem interesse legalmente protegido» (artigo 65.º da LGT).

31.2 «Os contribuintes e demais interessados podem, no decurso do procedimento, reclamar de quaisquer atos ou omissões da administração tributária» (artigo 66.º, n.º 1, da LGT).

³ Na enumeração exemplificativa de atos do procedimento tributário constante do n.º 1 do artigo 54.º da LGT constam os seguintes: «a) as ações preparatórias ou complementares de informação e fiscalização tributária; b) A liquidação dos tributos quando efetuada pela administração tributária; c) A revisão, oficiosa ou por iniciativa dos interessados, dos atos tributários; d) O reconhecimento ou revogação dos benefícios fiscais; e) A emissão ou revogação de outros atos administrativos em matéria tributária; f) As reclamações e os recursos hierárquicos; g) A avaliação direta ou indireta dos rendimentos ou valores patrimoniais; h) A cobrança das obrigações tributárias, na parte que não tiver natureza judicial.»

- 31.3 «A reclamação referida no número anterior não suspende o procedimento, mas os interessados podem recorrer ou impugnar a decisão final com fundamento em qualquer ilegalidade» (artigo 66.º, n.º 2, da LGT).
- 31.4 «O contribuinte tem direito à informação sobre: a) A fase em que se encontra o procedimento e a data previsível da sua conclusão; b) A existência e teor das denúncias dolosas não confirmadas e a identificação do seu autor; c) A sua concreta situação tributária» (artigo 67.º, n.º 1, da LGT).
- 31.5 «O interessado tem o direito de impugnar ou recorrer de todo o ato lesivo dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, segundo as formas de processo prescritas na lei» (artigo 95.º, n.º 1, da LGT).
- 31.6 «A administração tributária está obrigada, em caso de procedência total ou parcial de reclamações ou recursos administrativos, ou de processo judicial a favor do sujeito passivo, à plena reconstituição da situação que existiria se não tivesse sido cometida a ilegalidade, compreendendo o pagamento de juros indemnizatórios, nos termos e condições previstos na lei» (artigo 100.º, n.º 1, da LGT).
- 32 Nos §§ 5.15 a 5.48 estão enunciados factos essenciais de onde resulta que:
- 32.1 A AT não imputou ao MM responsabilidade subsidiária por dívidas da TECMAIA.
- 32.2 O MM assumiu o pagamento de dois DUC relativos a dívidas liquidadas pela AT como devidas por duas pessoas singulares (respetivamente o D1 e D2 enquanto responsáveis subsidiários por via de reversão fiscal empreendida pela AT) por referência aos NIF dessas pessoas e sem que a AT tenha empreendido qualquer menção do MM ou à qualidade dos alegados responsáveis subsidiários como representantes dessa autarquia local;
- 32.3 Os serviços da AT emissores dos dois DUC tinham anteriormente notificado as pessoas singulares indicadas nos DUC sobre a reversão empreendida em sede de audiência prévia e subsequentemente procederam à respetiva citação para pagamento sem que os visados tenham deduzido oposição;
- 32.4 Na notificação dos Demandados D1, D2 e D5 em sede de audiência prévia e nas citações que precederam a emissão dos DUC em nome dos Demandados D1 e D2, a AT não imputou

qualquer responsabilidade tributária ao MM e visou as pessoas singulares notificadas e citadas exclusivamente enquanto antigos membros do CA da TECMAIA.

32.5 O MM não interveio no procedimento, mesmo depois de a CMM ter conhecimento da existência do mesmo por via de comunicação dos visados na reversão fiscal, não foi notificado em sede de audiência prévia relativa à reversão, nem foi citado pela AT no âmbito desses procedimentos.

33 Os n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 23.º da LGT prescrevem:

«1 - A responsabilidade subsidiária efetiva-se por reversão do processo de execução fiscal.
[...]

4 - A reversão, mesmo nos casos de presunção legal de culpa, é precedida de audição do responsável subsidiário nos termos da presente lei e da declaração fundamentada dos seus pressupostos e extensão, a incluir na citação.

5 - O responsável subsidiário fica isento de custas e de juros de mora liquidados no processo de execução fiscal se, citado para cumprir a dívida constante do título executivo, efetuar o respetivo pagamento no prazo de oposição.»

34 Passando a apreciar a (des)conformidade com a lei dos pagamentos realizados à AT pelo MM para pagamento dos DUC emitidos em nome dos Demandados D1 e D2 (enquanto pessoas singulares e por força de os mesmos terem sido membros do CA da TECMAIA), a alínea *d*) do ponto 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, prescreve «as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente».

35 A problemática *dos pagamentos indevidos* reporta-se à juridicidade das despesas públicas consubstanciadas nos pagamentos de cada um dos DUC emitidos em nome dos Demandados D1 e D2, existindo um regime jurídico próprio para as despesas das autarquias locais que regula os atos de afetação de recursos financeiros das autarquias à prossecução de interesse público.

36 Consequentemente, a apreciação do eventual preenchimento do conceito de *pagamentos indevidos* (previsto no artigo 59.º, n.º 4, da LOPTC) não deve compreender uma avaliação ao nível do direito fiscal substantivo sobre a conformidade da atuação da AT em termos de procedimentos contra os Demandados D1, D2 e D5 por via do instituto da reversão (e/ou se, segundo uma melhor interpretação da lei substantiva e em particular das normas do artigo 24.º da LGT se a responsabilidade subsidiária devia ter sido imputada ao MM e não aos membros do CA da TECMAIA e a reversão do processo de execução fiscal devia ter sido dirigida contra o MM), mas,

exclusivamente, se o MM podia proceder a pagamentos exigidos pela AT a pessoas singulares, nomeadamente, com fundamento na adoção por órgãos do MM de um entendimento diverso do da AT sobre quem deviam ser os responsáveis fiscais (a título principal ou subsidiário).

- 37 Sobre o plano em que a questão *sub judice* tem de ser apreciada, o das despesas públicas locais, existe um conjunto de princípios normativos articulados com o da autonomia local, prescrevendo-se no artigo 6.º, n.º 2, al. e), do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI) aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que a autonomia financeira das autarquias locais assenta, nomeadamente, no poder de os seus órgãos ordenarem e processarem *as despesas legalmente autorizadas*.
- 38 No caso concreto a despesa em causa foi assumida por ato voluntário de órgãos do MM, não sendo uma despesa vinculada como as que se reportam ao cumprimento de obrigações fiscais das autarquias estabelecidas pelos órgãos competentes da AT e/ou tribunais e comunicadas à autarquia por notificação ou citação empreendida por serviço da administração central ou secretaria judicial.
- 39 A despesa não resultou de um ato de cobrança dirigido à autarquia ou sequer de um procedimento tributário em que a AT tivesse imputado ao MM uma qualquer obrigação fiscal e, por outro lado, as notificações e citações dos Demandados D1 e D2 nunca os visaram como representantes do MM, mas apenas enquanto responsáveis subsidiários de alegadas dívidas da TECMAIA (enquanto alegado devedor principal e que teve intervenção no procedimento, impugnando por diferentes vias liquidações da AT) e, como já se sublinhou, a AT não imputou ao MM qualquer responsabilidade por alegadas dívidas fiscais da TECMAIA.
- 40 O pagamento pelo MM da alegada dívida reclamada pela AT aos Demandados D1 e D2 não pode ser considerado como uma atuação no interesse da autarquia local ou das respetivas populações:
- 40.1 Se a autarquia considerasse ser titular de interesse legítimo relativo aos procedimentos de execução e, em particular à respetiva reversão contra D1, D2 e D5 deveria intervir no procedimento tributário, requerer o que tivesse por pertinente junto da AT, podendo, nomeadamente, impugnar perante órgãos da AT e/ou tribunais competentes *atos lesivos dos seus direitos e interesses legalmente protegidos*.
- 40.2 Caso a AT nos procedimentos em causa viesse a determinar reversão contra o MM, independentemente da fundamentação da alegada responsabilidade subsidiária, a

autarquia teria de ser notificada previamente em sede de audiência prévia e caso o município viesse a ser citado podia socorrer-se do disposto no artigo 23.º, n.º 5, da LGT, pelo que a iniciativa de pagamento dos DUC emitidos em nome de pessoas singulares não constituía forma de garantir que o MM pudesse beneficiar de qualquer isenção de custas e juros de mora para a hipótese de vir a ser interpelado pela AT como responsável subsidiário de dívidas da TECMAIA.

- 40.3 As «obrigações tributárias não são suscetíveis de transmissão inter vivos, salvo nos casos previstos na lei» (artigo 29.º, n.º 3, da LGT), pelo que com o pagamento realizado dos DUC emitidos pela AT em nome dos Demandados D1 e D2 como sujeitos passivos o MM cumpriu uma obrigação daquelas pessoas singulares e não do próprio município (artigo 31.º, n.º 1, da LGT).
- 41 O princípio da legalidade conforma a «atividade financeira das autarquias locais» e repercute-se no sancionamento administrativo com nulidade das deliberações que aprovem *despesas não permitidas por lei*, nos termos do disposto no artigo 59.º, n.º 2, alínea c), do no regime jurídico das autarquias locais e entidades intermunicipais (RJALEI) aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e no artigo 4.º, n.º 2, do RFALEI.
- 42 Por seu turno, o artigo 45.º do RJALEI, com a epígrafe *princípio da especialidade*, estabelece que os «órgãos das autarquias locais só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei».
- 43 As atribuições dos municípios estão estabelecidas nos artigos 2.º e 23.º do RJALEI e têm como referente a *promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações*, designadamente, «nos seguintes domínios: a) Equipamento rural e urbano; b) Energia; c) Transportes e comunicações; d) Educação, ensino e formação profissional; e) Património, cultura e ciência; f) Tempos livres e desporto; g) Saúde; h) Ação social; i) Habitação; j) Proteção civil; k) Ambiente e saneamento básico; l) Defesa do consumidor; m) Promoção do desenvolvimento; n) Ordenamento do território e urbanismo; o) Polícia municipal; p) Cooperação externa».
- 44 Entre as atribuições dos municípios não se integra a alteração ou revogação de atos da AT, designadamente, atos de liquidação de imposto ou de cobrança de importâncias pecuniárias advenientes de alegadas obrigações fiscais, para o efeito existem órgãos com competência para

apreciar reclamações e impugnações no âmbito da Administração Central e dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

- 45 Também é estranho às atribuições dos municípios o pagamento de dívidas fiscais imputadas pela AT a pessoas singulares, ainda que as mesmas se apresentem conexas com a atividade dessas pessoas como autarcas e enquanto alegados responsáveis subsidiários de dívidas de empresa municipal por terem integrado o respetivo CA.
- 46 Desta forma, a problemática sobre a interpretação mais correta em matéria de Direito Fiscal sobre o responsável pelo pagamento da alegada dívida fiscal, o MM ou as pessoas em nome de quem foram emitidos os DUC, apenas podia ser dirimida perante a AT e/ou os tribunais fiscais de acordo com os procedimentos legalmente previstos para o efeito.
- 47 Como já se destacou, a ilegalidade dos pagamentos realizados perante a AT em nome de uma pessoa singular é independente da qualidade da argumentação jurídica sobre o direito tributário substantivo (designadamente sobre a pessoa quem devia ser imputada responsabilidade subsidiária) pois decorre de algo que se apresenta inequívoco em termos de repartição de competências no Estado de direito democrático em matéria de interpretação e aplicação da lei tributária:
- 47.1 As autarquias locais, como outras pessoas sujeitas ao poder público estatal tributário, têm de respeitar o quadro normativo sobre competências estaduais e regimes procedimentais relativos à prática dos atos relativos às fases de liquidação e cobrança de impostos, bem como, reclamação e impugnação dos atos praticados;
- 47.2 As autarquias locais não têm poder público para alterar atos da AT relativos à liquidação, cobrança de impostos ou reversão fiscal (designadamente atos em que a AT imputa a responsabilidade subsidiária pelo pagamento de dívidas de uma empresa às pessoas dos seus gerentes ou administradores por considerar que a empresa não tem bens suficientes para cobrir a dívida);
- 47.3 As autarquias locais considerando ter *interesse legalmente protegido* relativo a ato ou procedimento da AT *podem no decurso do procedimento, reclamar de quaisquer atos ou omissões da administração tributária, têm direito de impugnar ou recorrer de todo o ato lesivo dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, segundo as formas de processo prescritas na lei*, mas não podem assumir competências legais reservadas à AT e aos

tribunais fiscais, nem podem receber a *transmissão* de *obrigações tributárias inter vivos* não previstas na lei.

- 48 Se a autarquia local discorda de um ato de reversão fiscal e entende que tem interesse merecedor de tutela e, conseqüentemente, legitimidade para intervir no procedimento deve atuar como qualquer outra pessoa jurídica que se encontre na mesma situação quanto a ato tributário específico e/ou o complexo de atos constituído por um procedimento tributário.
- 49 A discordância dos titulares de órgãos da autarquia local sobre os meios estabelecidos na lei para os interessados intervirem em procedimentos tributários e/ou impugnarem atos da AT não legitima que procedam ao pagamento de documentos de cobrança relativos a pessoas singulares inconfundíveis com a pessoa jurídica da concreta autarquia.
- 50 Em síntese, as autarquias locais não podem proceder a pagamentos de DUC emitidos em nome de pessoas singulares distintas da pessoa coletiva da autarquia local, pagamentos em nome de terceiro incompatíveis com os princípios da especialidade e da legalidade das despesas das autarquias locais.
- 51 Sublinhe-se, ainda, que os dois atos de pagamento não se reportaram a transferências para que determinada empresa de que a autarquia local era sócia pudesse satisfazer obrigações fiscais que estavam a ser exigidas pela AT a terceiros em procedimento de reversão fiscal, foi o pagamento de dois DUC emitidos em nome de duas pessoas singulares, i.e., o pagamento de dois documentos eletrónicos que continham a informação necessária para o pagamento de uma obrigação fiscal de pessoas singulares aí identificadas e, conseqüentemente, em nome de quem foram realizados os pagamentos com fundos da autarquia.
- 52 Os pagamentos em 20-12-2016 e 18-12-2018 pelo MM dos DUC emitidos, respetivamente, em nome do Demandado D1 e do Demandado D2 foram indevidos enquanto pagamentos em nome de terceiros em violação do complexo normativo constituído pelo ponto 2.3.4.2, alínea d) (*a contrario*), do POCAL, pelos artigos 2.º, 23.º, 45.º e 59.º, n.º 2, alínea c), do RJALEI, pelo artigo 4.º, n.º 2, do RFALEI e pelos artigos 23.º, n.º 1, e 29.º, n.º 3, da LGT.
- 53 A violação de regras de Direito Financeiro por uma determinada entidade pública não implica automaticamente a responsabilização de um agente dessa entidade interveniente no procedimento, atendendo a que 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.

54 Tendo presentes as coordenadas conformadoras do presente julgamento, as imputações do Demandante e as normas relevantes para análise do regime alegadamente violado, na presente sede apenas é admissível apreciar a eventual responsabilidade financeira reintegratória dos Demandados D1 e D2 quanto a cada um dos pedidos de reposição formulados pelo Demandante, como se destaca no Acórdão n.º 23/2022 da 3.ª Secção do TdC, de 27-06-2022:

54.1 «A dimensão autónoma do regime substantivo sobre responsabilidades financeiras [...] conforma a reserva jurisdicional de competência do TdC constitucionalmente tutelada no artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da Constituição (a qual não sendo um pressuposto está associada à independência de institutos de direito material)» (§ 34).

54.2 O «direito material sobre responsabilidades financeiras encontra-se autonomamente regulado no capítulo V da LOPTC, compreendendo duas tipologias: a reintegratória (secção II daquele capítulo) e a sancionatória (objeto da secção III do mesmo capítulo)» (§ 35).

54.3 A «responsabilidade financeira reintegratória é objeto de um regime substantivo próprio com pressupostos autónomos relativamente à responsabilidade civil extracontratual, tal como a responsabilidade financeira sancionatória se apresenta autónoma relativamente a outros regimes sancionatórios (v.g. penal, contraordenacional, contravencional, disciplinar), independentemente da possibilidade de aplicação subsidiária de algumas normas de outros regimes» (§ 36).

55 A fase decisória de aprovação do ato genérico de autorização dos pagamentos envolveu, além de D1 e D2, outros agentes suscetíveis de serem responsabilizados pelo eventual resultado danoso consubstanciado na despesa ilegal, independentemente de esses outros agentes não terem autorizado as ordens de pagamento.

56 O tribunal está limitado pelo objeto processual fixado pelo MP que, por seu turno, também estava condicionado pelo juízo de evidenciação formulado no procedimento de auditoria.

57 Passando a apreciar a questão jurídico-processual sobre o imperativo de julgar apenas as eventuais responsabilidades financeiras reintegratórias de D1 e D2 por cada um dos dois pagamentos questionados como indevidos importa ter presente as seguintes coordenadas normativas:

- 57.1 O artigo 63.º da LOPTC estabelece que «se forem vários os responsáveis financeiros pelas ações nos termos dos artigos anteriores, a sua responsabilidade, tanto direta como subsidiária, é solidária».
- 57.2 Por seu turno, o artigo 512.º, n.º 1, do Código Civil estabelece que a «obrigação é solidária, quando cada um dos devedores responde pela prestação integral e esta a todos libera, ou quando cada um dos credores tem a faculdade de exigir, por si só, a prestação integral e esta libera o devedor para com todos eles» e, quanto aos meios de defesa, o n.º 1 do artigo 514.º do mesmo código prescreve que «o devedor solidário demandado pode defender-se por todos os meios que pessoalmente lhe competem ou que são comuns a todos os condevedores».
- 57.3 Relativamente à demanda que tenha por objeto obrigações solidárias, o litisconsórcio passivo é voluntário em face do disposto no artigo 517.º, n.º 1, do Código Civil e no artigo 32.º, n.º 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
- 58 Em conclusão, tratando-se de um caso de litisconsórcio passivo voluntário a demanda de apenas um interveniente num procedimento que terminou num pagamento em que participaram outros agentes eventualmente suscetíveis de responsabilidade financeira reintegratória não determina a ilegitimidade do demandado pois, não se verifica exceção que obste ao julgamento de apenas parte dos agentes envolvidos num processo causal que culminou em eventuais pagamentos indevidos atentas as disposições conjugadas dos artigos 63.º da LOPTC, 512.º, n.º 1, 514.º, n.º 1, e 517.º, n.º 1, do Código Civil e 32.º, n.º 2, do CPC (*ex vi* artigo 80.º da LOPTC).
- 59 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.*
- 60 Em complemento das normas de imputação 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 a autarcas deve também atender-se:
- 60.1 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».

60.2 Aos n.ºs 1 e 3 artigo 36.º do Decreto n.º 22257 que prescrevia:

“São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;

[...]

3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”

60.3 Às normas do artigo 80.º-A do RFALEI:

“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.”

61 Relativamente à problemática da *estação competente* importa relembrar os §§ 62 a 67 do Acórdão da 3.ª Secção do TdC n.º 23/2024, de 12-6-2024:

«62 A interpretação da norma do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC exige a captação do sentido normativo de uma categoria jurídica do passado, estações competentes, no quadro conceptual, axiológico e regimental do atual aparelho burocrático público e em particular das autarquias locais.

63 Importando, em particular, ter presente o que se encontra estabelecido no artigo 36.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) sobre os princípios da legalidade, irrenunciabilidade e inalienabilidade da competência:

“1 - A competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes, à suplência e à substituição. 2 - É nulo todo o ato ou contrato que tenha por objeto a renúncia à titularidade ou ao exercício da competência conferida aos órgãos administrativos, sem prejuízo da delegação de poderes e figuras afins legalmente previstas.”

64 A norma do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC em conjugação com a do n.º 1 do artigo 80.º-A do RFALEI e o artigo 36.º, n.ºs 1 e 2, do CPA estabelece quanto a autarcas uma causa de exclusão da responsabilidade associada a uma forma vinculada relativa ao campo de intervenção de estações com competência procedimental não decisória fundada na audição e adoção de informação prestada por estações competentes.

65 Neste contexto, a interpretação atualista do conceito de estações competentes compreende entidades dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervirem na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório.

66 Relativamente à habilitação legal ou regulamentar para emissão de pronúncia sobre matéria objeto de decisão de um órgão competente, para efeitos de tratamento de diferentes categorias conceptuais estabelecidas pela teoria geral da infração impõe-se uma distinção entre duas variantes de procedimentos decisórios consoante:

66.1 O titular da competência decisória é obrigado a solicitar a intervenção intercalar consultiva; e

66.2 O titular da competência decisória tem a faculdade solicitar pareceres internos e/ou externos, não estando sujeito a um comando normativo que lhe imponha receber um parecer ou informação prévios sobre a matéria da legalidade.

67 Com efeito, quando o parecer prévio é obrigatório a não audição da estação competente pode ter relevância ao nível do tipo por violação do dever de audição, se o parecer ou informação forem facultativos o exercício da competência própria sem consulta prévia de terceiros apresenta-se irrelevante no plano da tipicidade, mas pode operar ao nível da imputação objetiva por via da norma do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC em conjugação com a do n.º 1 do artigo 80.º-A do RFALEI.

62 No caso *sub judice*, para efeitos do preenchimento da causa de exclusão da responsabilidade prevista nos artigos 61.º, n.º 2, da LOPTC e 80.º-A, n.º 1, do RFALEI não interveio qualquer «estação competente» ou «serviço competente» na medida em que uma sociedade de advogados contratada para emitir uma pronúncia a título consultivo e *ad hoc* sobre tema previamente delimitado pelo consulente não preenche os referidos conceitos.

63 Importando, ainda, referir que os autarcas não estão limitados aos serviços da autarquia em termos de entidades públicas consultivas sobre questões de legalidade podendo, nomeadamente, recorrer a informação consultiva da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte ou a serviços da Administração Central, e nessa sede podem inclusive solicitar a membro do Governo competente a intervenção do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República com solicitação de urgência ao abrigo dos artigos 44.º, n.º 1, al. a), e 46.º, n.º 2, do Estatuto do Ministério Público (EMP).

64 Tendo presente a factualidade provada impõe-se destacar os seguintes fatores relevantes sobre a eventual responsabilidade financeira reintegratória dos Demandados D1 e D2:

64.1 Os Demandados ao subscreverem as propostas sobre as quais veio a decidir a CMM e posteriormente a AMM agiram de forma livre e voluntária.

64.2 Os Demandados tinham a obrigação de agir com cautela e rigor ao impulsionarem um procedimento suscetível de culminar em ato gerador de despesa pública, em particular na avaliação de norma legal que a fundamentasse ao nível do direito financeiro das autarquias locais.

- 64.3 Os Demandados D1 e D2 não atuaram com o cuidado exigível para o titular do cargo de presidente da câmara em cada um dos procedimentos que culminaram nos pagamentos indevidos que lhes são imputados pelo Demandante.
- 64.4 Os Demandados D1 e D2 tinham obrigação de assegurar o cumprimento das regras financeiras e normas jurídicas aplicáveis às autarquias locais, ainda que recorrendo a pareceres de serviço público tecnicamente habilitado e sem interesse direto relativamente ao caso concreto.
- 64.5 A assunção do cargo de presidente de câmara municipal transporta corolários e exigências de um nível de empenho, estudo e conhecimento das regras acima do homem médio que não foi incumbido dessas funções, inclusive ao nível da defesa ativa dos princípios nucleares consagrados no regime legal sobre finanças autárquicas.
- 64.6 Os membros da CMM que subscreveram as propostas apresentadas à CMM (para aprovação pela CMM e submissão à AMM) e os que as aprovaram para subsequentemente serem sujeitas às deliberações da AMM que vieram a ser invocadas nos dois atos de pagamento não cumpriram os deveres de cuidado a que estavam obrigados e essa falta foi determinante para o processo causal que culminou na assunção pela autarquia dos pagamentos dos DUC emitidos em nome do 1.º e 2.º Demandados pela AT .
- 64.7 Todos os membros da CMM que subscreveram a proposta submetida (enquanto proposta a submeter à AMM) a aprovação pela CMM, os que votaram favoravelmente essa proposta e os membros da AMM que aprovaram a respetiva deliberação deveriam:
- a) Ter agido com cuidado na apreciação crítica dos elementos que instruíam a proposta, confrontando-os com a situação objeto da sua decisão;
 - b) Saber que uma sociedade de advogados não constitui um órgão ou serviço com competência legal ou regulamentar para o exercício de funções públicas consultivas relativas à atividade de autarquias locais (cf. *supra* § 62);
 - c) Verificado os termos da consulta à sociedade de advogados (§ 5.16) e constatado a sua inadequação à questão fundamental no plano direito financeiro das autarquias locais;

d) Compreendido que o parecer da sociedade de advogados não apreciou a conformidade da proposta da CMM com o regime jurídico sobre finanças de autarquias locais.

64.8 Os Demandados D1 e D2 tiveram responsabilidade direta nos procedimentos ao participarem na apresentação das propostas à CMM para aprovação por esse órgão e subsequente submissão a deliberação da AMM (no quadro das competências estabelecidas pelos artigos 33.º, n.º 1, e 25.º, n.º 1, do RJALEI) e ao autorizarem os pagamentos manifestamente ilegais e suportados em deliberações nulas, com a agravante de a ilegalidade dos pagamentos com fundos da autarquia se apresentar ainda mais evidente ao reportar-se a documentos de cobrança que os visavam enquanto pessoas singulares (pagamentos com fundos públicos de documentos de cobrança dirigidos aos autarcas como pessoas singulares).

65 Como já se destacou em vários passos, em face do ónus 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 aos Demandados visados nos pedidos de reposição.

66 O Demandado D1 relativamente ao pagamento do DUC com o n.º 16102131747921410036069 e o Demandado D2 relativamente ao pagamento do DUC com o n.º 1810211805721710000295 foram agentes de ações em duas etapas que isoladamente seriam, por si só, determinantes da respetiva responsabilidade financeira reintegratória, atento, nomeadamente, o disposto no n.º 2 do artigo 62.º da LOPTC («o agente ou agentes da ação»):

66.1 Subscrição de proposta à CMM para aprovação por esse órgão enquanto proposta a submeter à AMM sobre os pagamentos à AT;

66.2 Autorizações de pagamento dos específicos DUC.

67 Resultando da factualidade provada que os Demandados D1 e D2 ao praticarem quaisquer dos atos acabados de referir violaram os deveres objetivos de cuidado que sobre eles recaíam de boa gestão e utilização de dinheiros e outros valores públicos.

68 Os Demandados enquanto titulares do cargo de presidente da CMM em cada um dos procedimentos que culminaram nos pagamentos relativos aos DUC emitidos em nome de cada um desses Demandados enquanto pessoas singulares, estavam obrigados a agir com o cuidado

necessário e a diligência exigível à sua qualidade, designadamente, no que concerne à verificação da legalidade dos atos que promoviam ou praticavam.

- 69 A atividade em causa integrava um dos aspetos nucleares das responsabilidades próprias dos Demandados enquanto membros de executivo autárquico.
- 70 Pelo que, era exigível aos Demandados D1 e D2 a tomada de precauções suficientes para assegurar que todos os pagamentos por si autorizados cumpriam as exigências legais.
- 71 Verificação da legalidade que tinha de ser suportada na avaliação própria dos agentes que assumiam a competência da prática dos atos, ainda que meras propostas para serem aprovadas enquanto propostas a submeter pelo órgão com competência de iniciativa ao órgão com competência deliberativa no quadro de um procedimento complexo estabelecido nos artigos 25.º, n.º 1, e 33.º, n.º 1, do RJALEI, e, sendo necessário, tinham o dever de recorrer à consulta de técnicos ou organismos públicos habilitados a apreciar a legalidade dos pagamentos realizados (em especial quando os mesmos foram empreendidos em seu benefício, cf. quanto a D1 os §§ 5.26, 5.28 e 5.29 e quanto a D2 os §§ 5.45, 5.47 e 5.48).
- 72 Os erros de avaliação da legalidade dos pagamentos decididos e autorizados pelos Demandados foram condicionados pelo impacto que atuação da AT teve nas suas vidas ao serem visados numa reversão fiscal que consideraram injusta e um advogado contratado pela CMM a que presidiam considerou desconforme o regime fiscal aplicável (avaliação, aliás, corroborada em várias anulações posteriores de liquidações relativas às supostas dívidas que estiveram na base das reversões).
- 73 Sem embargo, a condicionante mencionada no § anterior devia ter determinado que os Demandados, tendo um inequívoco interesse no procedimento em causa, não interviessem em nenhuma etapa do procedimento, pelo que a sua conduta além de compreender a violação de deveres de cuidado a que estavam sujeitos enquanto responsáveis pela boa gestão de dinheiros públicos também compreendeu desrespeito do regime de impedimentos.
- 74 Existe violação do princípio constitucional da imparcialidade (artigo 266.º, n.º 2, da CRP), gerador de vício autónomo de violação de lei, sempre que sejam levados a cabo procedimentos que contenham o risco de consubstanciarem atuações parciais.
- 75 Passando à legislação ordinária aplicável no presente caso, a secção III do capítulo II (da relação jurídica procedimental) da parte III (do procedimento administrativo) do Código de Procedimento

Administrativo (CPA), intitulada das garantias de imparcialidade, tem como primeiro preceito o artigo 69.º, com a epígrafe casos de impedimento, em cuja alínea *a)* do n.º 1 se prescreve: «salvo o disposto no n.º 2, os titulares de órgãos da Administração Pública e os respetivos agentes, bem como quaisquer outras entidades que, independentemente da sua natureza, se encontrem no exercício de poderes públicos, não podem intervir em procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública [...] quando nele tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa».

- 76 Por seu turno, a alínea *a)* do n.º 2 do artigo 69.º do CPA ressalva da estatuição transcrita apenas as intervenções que se traduzam em atos de mero expediente, designadamente, atos certificativos.
- 77 O impedimento estabelecido no artigo 69.º, n.º 1, alínea *a)*, apresenta-se em sintonia com o estabelecido na alínea *iv)* do artigo 6.º do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL) aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, no sentido de que os eleitos locais estão vinculados no exercício das suas funções ao cumprimento do princípio de não intervenção «em processo administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, ou em que tenha interesse ou intervenção em idênticas qualidades o seu cônjuge, parente ou afim em linha reta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum».
- 78 Os presidentes de câmara municipal são qualificados como titulares de cargos políticos pela alínea *f)* do n.º 2 do artigo 1.º do regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos aprovado pela Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, e exercem obrigatoriamente o cargo em regime de permanência e tempo inteiro, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea *a)*, do EEL.
- 79 Os impedimentos, além de compreenderem potenciais situações de colisão suscetíveis de atingir as garantias de imparcialidade, derivam de um juízo abstrato do legislador, pelo que a sua verificação não envolve qualquer implicação necessária ao nível das condutas dos concretos agentes ou titulares de órgãos, nomeadamente, sobre desvio funcional de carácter culposo, como tem sido destacado em várias oportunidades pela jurisprudência e doutrina — *v.g.* acórdãos do

STA de 20-7-1994, proferido no processo n.º 35345⁴, de 22-4-2004, proferido no processo n.º 0248/04, e pareceres do Conselho Consultivo da PGR n.º 45/90, de 9-11-1990⁵, n.º 45/90 - complementar, de 13-2-1992⁶, n.º 120/2005, de 8-6-2006⁷.

- 80 Em síntese, os impedimentos derivados do objeto de uma decisão não se confundem com a qualidade da decisão, nomeadamente em face do interesse público, mas são o resultado de uma ponderação normativa (consequentemente genérica e abstrata) sobre a exigência das garantias de imparcialidade se dever repercutir em estatuições legais por força das quais, em face do objeto do ato administrativo, determinadas pessoas não podem participar no exercício de uma função pública no âmbito de um específico procedimento.
- 81 Plano hermenêutico em que ao intérprete e aplicador apenas incumbe verificar se está preenchida uma situação taxativamente estabelecida na lei como suscetível de criar dúvidas sobre a imparcialidade do agente, seja por força da envolvimento de um seu interesse pessoal (alínea *a*) do n.º 1 do artigo 69.º do CPA), no caso a assunção pela autarquia local, pessoa coletiva de direito público, de pagamentos reclamados aos Demandados enquanto pessoas singulares, ou aspetos mais distantes de um concreto interesse pessoal como a mera intervenção pretérita no procedimento na assunção de outro papel (cf. alíneas *e*) e *f*) do n.º 1 do artigo 69.º do CPA).
- 82 Ou seja, a ilegalidade da intervenção do impedido é independente da bondade substantiva da decisão atingida por essa mácula, o que determina a anulabilidade dos atos praticados nos termos do disposto pelo artigo 76.º, n.º 1, do CPA e do artigo 163.º, n.º 2, do mesmo diploma legal.
- 83 Em face do exposto e tendo por referência o disposto nos artigos 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, 61.º, n.ºs 1, 3 e 5, 62.º, n.º 2, 63.º, 64.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC e toda a factualidade provada impõe-se concluir que a atuação dos Demandados D1 e D2 na prática de atos ilegais determinantes dos pagamentos indevidos foi culposa tendo ambos agido com negligência na medida em que apesar de conscientes de que as suas ações determinariam o pagamento dos dois DUC emitidos pela AT em nome de cada um deles e não do MM optaram por determinar esse pagamento e o mesmo constituiu um ato grosseiramente ilegal por violação do disposto nos complexos normativos constituídos:

⁴ Publicado na *Revista de Direito Autárquico*, ano 3, n.º 4, pp. 43-56.

⁵ Publicado no *BMJ* n.º 416 (1992), pp. 87-96.

⁶ Publicado no *BMJ* n.º 416 (1992), pp. 97-111.

⁷ Publicado no *Diário da República*, II Série, de 7-8-2006

83.1 Pelo ponto 2.3.4.2, alínea *d*) (*a contrario*), do do POCAL, pelos artigos 2.º, 23.º, 45.º e 59.º, n.º 2, alínea *c*), do RJALEI, pelo artigo 4.º, n.º 2, do RFALEI e pelos artigos 23.º, n.º 1, e 29.º, n.º 3, da LGT;

83.2 Pela alínea *a*) do n.º 1 do artigo 69.º do CPA e pela alínea *iv*) do artigo 6.º do EEL.

84 Acresce que no caso *sub judice* a consulta promovida pelos Demandados de uma sociedade de advogados não afastou a grave violação dos deveres de diligência que sobre eles recaíam, pois além do menosprezo em vários atos dos deveres de abstenção decorrentes do seu manifesto interesse pessoal e regime de impedimentos a que estavam sujeitos, na medida em que a apreciação do problema de Direito Fiscal objeto da pronúncia do advogado contratado não integrou a necessária valoração do RJALEI, do RFALEI e do POCAL, o que, além de ser um fator essencial que os Demandados tinham a obrigação de conhecer enquanto autarcas experientes, provavelmente teria sido trazido à colação caso tivesse sido promovida a consulta de entidade pública habilitada para apreciar matérias relativas a direito financeiro das autarquias locais.

85 Desta forma, a violação da lei deveu-se ao incumprimento, por ação e omissão, dos deveres de cuidado que os Demandados estavam obrigados a cumprir.

86 O pedido do MP de condenação dos Demandados, atentas as responsabilidades subjetivas imputadas em face do disposto, nomeadamente nos artigos 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, 61.º, n.ºs 1, 3 e 5, 62.º, n.º 2, 63.º e 64.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC, divide-se por duas responsabilidades autonomizadas:

86.1 A responsabilidade de D1 pelo pagamento indevido, em 20-12-2016, do valor de 634 782,16 € relativo ao pagamento pelo MM do DUC emitido pelo Serviço de Finanças do Porto - 1 (3174) com o n.º 16102131747921410036069 em nome de AA titular do NIF 1136301660;

86.2 A responsabilidade de D2 pelo pagamento indevido, em 18-12-2018, do montante de 1 472 429,07 € relativo ao pagamento pelo MM do DUC emitido pelo Serviço de Finanças da Maia (1805) com o n.º 1810211805721710000295 e em nome de BB titular do NIF 143999737.

87 Em termos de imputação objetiva dos danos invocados no pedido do MP, existiu nexa causal entre os atos em que intervieram os Demandados D1 e D2 e os pagamentos indevidos e o seu processamento com o conseqüente prejuízo para a entidade pública (entretanto atenuado pelas devoluções ao Município da Maia ocorridas), ressaltando os seguintes aspetos essenciais:

- 87.1 Existiu nexa causal entre os atos de autorização dos Demandados de pagamentos indevidos e o seu processamento com os consequentes prejuízos para o município:
- a) No montante de 634 782,16 € por conta do pagamento indevido do valor cobrado pelo DUC com o n.º 16102131747921410036069;
 - b) No montante de 1 472 429,07 € por conta do pagamento indevido do valor cobrado pelo DUC com o n.º 1810211805721710000295.
- 87.2 Houve devoluções ao MM de parte dos montantes pagos por conta dos referidos DUC:
- a) Do montante de 118 612,69 € relativo a parte do valor pago por conta do DUC com o n.º 16102131747921410036069;
 - b) Do montante de 1 334 639,72 € relativo a parte do valor pago por conta do DUC com o n.º 1810211805721710000295.
- 87.3 A AT tem, ainda, o dever de proceder à plena reconstituição da situação que existiria se não tivesse sido cometida a ilegalidade da cobrança dos montantes entretanto devolvidos através do pagamento de juros indemnizatórios pelo período de indisponibilidade do valor pago por parte de quem suportou esse pagamento e a quem foi apenas devolvido o respetivo valor em singelo.
- 87.4 A AT devia ter empreendido o pagamento dos referidos juros no prazo de 60 dias sobre o reconhecimento do direito à devolução do valor pago, i.e., existe uma mora da exclusiva responsabilidade da AT (atento o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 100.º da LGT).
- 88 Tendo presentes os factos relevantes, deve considerar-se que o cômputo dos danos à data do encerramento da audiência de julgamento são os seguintes:
- 88.1 516 169,47 € quanto ao pagamento indevido em nome do D1 realizado pelo MM por conta do DUC com o n.º 16102131747921410036069.
 - 88.2 137 789,35 € quanto ao pagamento indevido em nome do D2 realizado pelo MM por conta do DUC com o n.º 1810211805721710000295.
- 89 Passemos a apreciar o montante da reposição no caso do Demandado D1, em que, além do dano de 516 169,47 €, se deve atender à vinculação do tribunal ao princípio do pedido reduzido pelo

Demandante (atento o disposto no artigo 91.º, n.º 1, al. c), da LOPTC, cf. *supra* § 16), pelo que o montante a repor não pode ir além do pedido de 394 433,01 € (apesar de o dano ser superior).

90 Relativamente ao Demandado D2 o pedido reformado pelo MP (268 646,98 €) apresentou-se muito acima do valor do dano à data do encerramento da audiência, pelo que o montante a repor não pode ir além de 137 789,35 €.

91 Os Demandados D1 e D2 defenderam em termos subsidiários (relativamente à pretensão primária de absolvição por ausência de responsabilidade) que a considerar-se que os mesmos agiram com culpa, a mesma devia ser «avaliada nos termos do disposto no artigo 64.º da LOPTC» e deveria ser considerada «diminuta», relevando também nessa sede o recurso a parecer de sociedade de advogados sobre a legalidade dos pagamentos.

92 O n.º 1 do artigo 64.º da LOPTC apresenta os cânones de avaliação da culpa e o n.º 2 do preceito estabelece que quando «se verifique negligência» o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade⁸.

93 Cumpre apreciar:

93.1 Em sentido distinto do pretendido pelo Demandante entende-se que os Demandados atuaram com negligência e não com dolo.

93.2 O grau de culpa deve ser valorado em sede responsabilidade financeira reintegratória, atento, nomeadamente, o disposto no artigo 64.º, n.º 1, da LOPTC, existindo no caso *sub judice*, fatores já analisados acima que devem ser ponderados (*v.g.* as competências do cargo; o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos cuja defesa incumbia aos Demandados; a responsabilidade própria dos Demandados e a sua intervenção em várias etapas do procedimento, cada um deles num caso em que tinham um interesse direto, não se inibiram de subscrever proposta ao órgão por si presidido para este a aprovar como proposta a submeter à AMM e posteriormente autorizar um pagamento com fundos da autarquia em seu nome e por conta de obrigações que lhes eram imputadas pela AT enquanto pessoas singulares; o benefício direto para os Demandados dos pagamentos indevidos que cada um deles autorizou).

⁸ «Quando se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infrator, devendo fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou da relevação».

- 93.3 A consulta da sociedade de advogados não atenua a culpa de forma relevante, como acima já se destacou, nomeadamente, porque os dois Demandados enquanto autarcas experientes e com posição cimeira no órgão executivo, deviam, desde logo, ter-se abtido de qualquer intervenção no procedimento numa matéria que envolvia o seu interesse pessoal, e, por outro lado, a consulta devia ter sido solicitada a entidade pública externa ao município e incidir sobre a problemática da legalidade da despesa do município à luz do direito financeiro das autarquias locais.
- 94 Enquanto fatores com impacto no processo causal, deve reconhecer-se que:
- 94.1 A atuação da AT foi duvidosa no plano jurídico tributário quanto aos atos de liquidação oficiosa levados a cabo e possivelmente abusiva atento o destino de alguns dos atos de liquidação oficiosa abrangidos pelos dois DUC (em particular as decisões finais com força de caso decidido ou julgado que já culminaram na anulação de parte significativa das liquidações oficiosas da AT e a pendência de procedimentos de impugnação relativos a atos de liquidação oficiosa que ainda não foram anulados);
- 94.2 Pode ter existido uma injustiça material e incorreta interpretação e aplicação do direito na decisão da AT de reversão contra os antigos administradores da TECMAIA pelo valor das liquidações oficiosas que vieram posteriormente a ser anuladas.
- 95 O sentimento de injustiça e impotência em face de procedimentos da AT é uma experiência vivenciada por muitos cidadãos, incluindo a surpresa adveniente de um conjunto de regras que tornam particularmente difícil a pessoas singulares reagirem eficazmente contra reversões advenientes da ocupação de cargos em que atuaram com boa-fé, empenho e zelo.
- 96 Entende-se, assim, existirem motivos sérios para os Demandados D1 e D2 considerarem ter sido atingidos por uma profunda injustiça e sentirem a insuficiência dos meios disponibilizados pelo sistema jurídico-normativo para sua defesa efetiva em face de erros e arbitrariedades da AT.
- 97 Sem embargo,
- 97.1 Os Demandados D1 e D2 estavam vinculados no exercício do cargo de presidente de câmara municipal ao princípio da legalidade que violaram em termos substantivos (ao promoverem e autorizarem despesa ilegal) e procedimentais (ao intervirem em procedimento em termos incompatíveis com o princípio da imparcialidade);

- 97.2 Um dos pontos basilares da nomeação para um cargo público é o imperativo de preservação da destrição entre o exercício dos poderes relativos ao interesse público e a esfera pessoal do titular do cargo;
- 97.3 É inadmissível atribuir aos titulares de cargos públicos privilégios ilegítimos de uso de fundos públicos para sua proteção pessoal contra a ação, ainda que abusiva, de outros poderes públicos (como os da AT) quando os mesmos não estejam expressamente previstos na lei (como por exemplo o apoio jurídico para ações judiciais) e esses privilégios são negados aos outros cidadãos confrontados com situações similares, designadamente, quando visados como responsáveis subsidiários em procedimentos de reversão fiscal por falta de pagamentos de alegadas dívidas de pessoas coletivas cujos órgãos integraram.
- 98 Acresce que o carácter grosseiramente indevido dos pagamentos se apresentou indissociável de interesses pessoais dos Demandados D1 e D2.
- 99 Deve, aliás, referir-se que sobre o grau de culpa do Demandado D2 no pagamento do segundo DUC se deve atender ao período temporal decorrido, de cerca de 2 anos, que ampliou as condições para antes de promover e proceder ao pagamento indevido se informar com recurso a entidade pública externa ao município sobre o comportamento devido.
- 100 Concluindo:
- 100.1 No caso concreto inexistente fundamento para relevar a responsabilidade financeira reintegratória dos Demandados D1 e D2.
- 100.2 No caso do Demandado D1 também é ilegítimo introduzir qualquer redução da quantia repor por referência ao dano além da decorrente da diferença entre o dano apurado e o pedido inferior ao mesmo formulado pelo Demandante (394 433,01 €).
- 100.3 No caso do Demandado D2 inexistente motivo válido para reduzir o dever de reposição do montante do dano apurado (137 789,35 €).
- 101 Nos termos do artigo 59.º, n.º 6, da LOPTC, «a reposição inclui juros de mora sobre os respetivos montantes, nos termos previstos no Código Civil, contados desde a data da infração, ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência».
- 102 Por seu turno, o artigo 94.º, n.º 6, da LOPTC estabelece que «no caso de condenação em reposição em quantias por efetivação de responsabilidade financeira, a sentença condenatória fixa a data a

partir da qual são devidos os juros de mora respetivos» (redação introduzida pelo artigo 2.º da Lei n.º 20/2015, de 9 de março, correspondente ao n.º 2 do mesmo preceito na versão originária do diploma).

103 No caso *sub judice*, os juros legais de mora devidos na sequência das reposições decorrentes das responsabilidades financeiras reintegratória devem ser calculados desde a data da consumação de cada uma das infrações, i.e., 18-12-2016 e 20-12-2018.

104 Sublinhe-se que o presente julgamento se cinge à responsabilidade financeira reintegratória e valor de reposição determinado judicialmente na sentença tendo por referência os pedidos de reposição reformulados pelo MP e a realidade verificada à data do encerramento da audiência de julgamento do processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras.

105 Como se destacou no Acórdão n.º 23/2022 da 3.ª Secção do TdC, de 27-06-2022, «a problemática das consequências jurídicas derivadas de diferentes fontes de responsabilidades e os espaços de sobreposição [...] não pode ser confundida com a dos pressupostos de responsabilidade(s)».

106 Autonomia de regimes de responsabilidade que deve ser também atendida pelos órgãos executivos das autarquias locais lesadas por pagamentos indevidos de molde que atuem ao nível das medidas previstas em outros institutos jurídicos pertinentes (como os relativos à responsabilidade civil extracontratual e ao enriquecimento sem causa) que tutelem direitos do Município atingidos pelos pagamentos indevidos.

107 No caso, a autarquia deve, em particular, atender a que:

a) A condenação do Demandado D1 em reposição decidida na presente sentença não abrange a parcela do valor pago pelo MM em nome dessa pessoa singular que não foi atendida no pedido de reposição formulado pelo MP [i.e., o montante de 121 736,46 € resultante da diferença entre o dano do MM (516 169,47 €) e o pedido do MP (394 433,01 €)] devendo, consequentemente, o órgão executivo do município providenciar de imediato pelas medidas juridicamente adequadas ao ressarcimento da autarquia por essa parcela de pagamentos indevidos;

b) Enquanto a presente sentença não transitar em julgado e não forem efetivados os pagamentos relativos às reposições e juros de mora em que D1 e D2 constantes do dispositivo, o MM tem o direito e o dever de agir ao abrigo de outros institutos jurídicos

que tutelem direitos da autarquia relativos ao ressarcimento pelos pagamentos indevidos.

108 Tendo em atenção as considerações precedentes, a AT:

108.1 Deve pagar diretamente ao MM os juros de mora e indemnizatórios decorrentes da anulação de liquidações de imposto cujo valor em singelo já foi devolvido ao MM por força da anulação dos referidos atos de liquidação de imposto à TECMAIA (cf. §§ 5.56, 5.58, 5.61, 5.62 e 5.67) na medida em que foi o MM quem suportou em exclusivo os encargos económicos e financeiros derivados do pagamento dos valores em causa.

108.2 Deve comunicar previamente ao MM procedimentos relativos à devolução de quaisquer importâncias em resultado de outras eventuais anulações de liquidações de impostos abrangidos pelas cobranças realizadas através dos DUC com o n.º 16102131747921410036069 e o n.º 1810211805721710000295⁹ e atender às eventuais medidas requeridas por essa entidade.

II.4.4.2 Julgamento das responsabilidades financeiras sancionatórias imputadas aos Demandados D2 a D11 e dos pedidos de condenação em multas contra eles formulados pelo Demandante

109 Relativamente ao procedimento que culminou no pagamento em 20-12-2018 do valor constante do DUC com o n.º 1810211805721710000295, o MP imputa aos Demandados D2 a D11 alegadas responsabilidades financeiras sancionatórias e pede que os mesmos sejam condenados em multas concretas indicadas na demanda (cf. *supra* § 3).

110 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* que sendo autónomas entre si partilham 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*).

111 O enquadramento empreendido pelo Demandante quanto às dez imputações de alegadas responsabilidades financeiras sancionatórias teve por referência o ilícito previsto na norma

⁹ Além das referidas nos §§ 5.56, 5.58, 5.61, 5.62 e 108.1.

sancionatória primária da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC relativa a violação de normas sobre «assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos».

112 As normas sancionatórias secundárias relevantes constam do complexo normativo já analisado constituído pelo ponto 2.3.4.2, alínea *d)* (*a contrario*), do POCAL, pelos artigos 2.º, 23.º, 45.º e 59.º, n.º 2, alínea *c)*, do RJALEI, pelo artigo 4.º, n.º 2, do RFALEI e pelos artigos 23.º, n.º 1, e 29.º, n.º 3, da LGT.

113 Os factos essenciais sobre a matéria das alegadas responsabilidades financeiras constam dos §§ 5.30 a 5.53.

114 Relativamente à violação pelos Demandados D2 a D11 dos deveres de conduta estabelecidos nas normas sancionatórias secundárias vale *mutatis mutandis* a apreciação empreendida nos §§ 30 a 52.

115 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, pelo que, se aplica o complexo normativo apreciado nos §§ 53 a 56, 59 a 64, 67, 68, 69, 71 e 84 (valendo *mutatis mutandis* a análise aí empreendida também para a problemática das responsabilidades financeiras sancionatórias objeto do presente julgamento).

116 Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, ainda, subsidiariamente o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal (CP).

117 Passando a apreciar os factos do caso *sub judice*, os atos dos Demandados D2 a D11 relativos à subscrição da proposta apresentada em reunião do CMM para aprovação como proposta da CMM para submissão ao órgão deliberativo e/ou voto favorável no âmbito da CMM da proposta à AMM para pagamento da dívida fiscal imputada pela AT aos Demandados D1, D2 e D5 foram ilegais por violação das normas sancionatórias secundárias acima indicadas.

118 A imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente associada no caso de violação de deveres normativos a critérios normativos sobre competências, exige que na interpretação sistemático-teleológica das normas sobre infrações financeiras se atenda ao património conceptual de disciplinas jurídicas sobre outras tipologias de responsabilidade.

119 No caso, a apresentação da proposta em reunião da CMM para aprovação como proposta desse órgão autárquico e/ou o voto favorável à aprovação do documento como proposta da CMM foi condição necessária (atento, ainda, o disposto nos artigos 25.º, n.º 1, e 33.º, n.º 1, do RJALEI), ainda que não suficiente, do processo causal que culminou na aprovação pela AMM, em 17-12-2018, e pagamento da despesa ilegal, em 18-12-2018.

120 Os Demandados D2 e D5 também participaram na apresentação da proposta ao órgão com a competência reservada de iniciativa nessa matéria (atento o disposto nos artigos 25.º, n.º 1, e 33.º, n.º 1, do RJALEI), apesar de interessados diretos e a circunstância de terem suscitado o seu impedimento para intervir em alguns atos do procedimento não obstou à violação do dever de se absterem de participar em qualquer ato do procedimento complexo em face do regime sobre impedimentos (cf. *supra* §§ 72 a 83).

121 No caso do Demandado D2 existiu a agravante de também intervir na etapa final relativa ao pagamento de um DUC emitido em seu nome como pessoa singular além da sua posição de autoridade enquanto presidente da CMM se apresentar suscetível de inibir outros membros do executivo, bem como dirigentes e técnicos dos serviços do município, de suscitarem o problema da ilegalidade da despesa em benefício do autarca.

122 Para efeitos da imputação subjetiva das infrações financeiras sancionatórias aos Demandados D2 a D11, também valem as considerações acima empreendidas em sede de imputação subjetiva de infrações financeiras reintegratórias (cf. §§ 64, 84 e 85), designadamente, no sentido de que esses Demandados:

122.1 Agiram de forma livre e voluntária ao subscreverem a proposta aprovada pela CMM para ser submetida a deliberação da AMM e/ou votarem favoravelmente a submissão à AMM da proposta da AMM (cf. §§ 5.35, 5.37, 5.38, 5.45 a 5.53).

122.2 Tinham a obrigação de agir com cautela e rigor ao impulsionar um ato gerador de despesa pública, em particular na avaliação de norma legal que a fundamentasse ao nível do direito financeiro das autarquias locais.

122.3 Não atuaram com o cuidado exigível para o titular dos cargos de membros do órgão executivo municipal no procedimento que culminou no pagamento indevido consumado em 18-12-2018.

- 122.4 Tinham obrigação de assegurar o cumprimento das regras financeiras e normas jurídicas aplicáveis, ainda que recorrendo a pareceres internos ou externos de entidade pública e sem interesse direto relativamente ao caso concreto, nem hierárquica relativamente a quem tinha esse interesse.
- 122.5 A assunção dos cargos de presidente e vereadores de câmara municipal transporta corolários e exigências de um nível de empenho, estudo e conhecimento das regras acima do homem médio que não foi incumbido dessas funções, inclusive ao nível da defesa ativa dos princípios nucleares consagrados no regime legal sobre finanças autárquicas.
- 122.6 Os membros da CMM que subscreveram o documento apresentado em reunião da CMM ou votaram favoravelmente a sua aprovação como proposta da CMM à AMM não cumpriram os deveres de cuidado a que estavam obrigados e essa falta foi determinante para o processo causal que culminou na assunção pela autarquia do pagamento do DUC emitido em nome do 2.º Demandado pela AT.
- 122.7 Deveriam ter apreciado criticamente os elementos que instruíam a proposta submetida à CMM para aprovação como proposta desse órgão para deliberação da AMM, confrontando-os com a realidade da situação objeto de apreciação;
- 122.8 Deveriam ter constatado a inadequação, atentos nomeadamente os termos da consulta, da pronúncia da sociedade de advogados (entidade sem competência legal ou regulamentar no âmbito de procedimento decisório por órgãos de autarquia local) para fundamentar resposta sobre a questão fundamental ao nível do direito financeiro das autarquias locais;
- 122.9 Se não se considerassem capazes de dar uma resposta juridicamente sustentada, podiam e deviam promover a pronúncia de entidades públicas habilitadas para consulta sobre a legalidade da despesa em face do regime jurídico das autarquias locais.
- 123A ilegalidade da atuação dos Demandados derivou de um erro de valoração sobre parte da legislação aplicável.
- 124 Da factualidade provada resulta que para efeitos de imputação subjetiva as condutas de todos os Demandados na ação de responsabilidade financeira devem ser qualificadas como negligentes, na medida em que os Demandados equacionaram a possibilidade de violação de regras legais e todos eles violaram o concreto dever objetivo de cuidado relativo à obrigação funcional de assegurarem o respeito da legalidade, ao bastarem-se com a pronúncia de uma sociedade de advogados que

não apreciou a questão de legalidade ao nível do direito financeiro local, em detrimento de consultarem entidade pública autónoma dos órgãos da autarquia integrados pelos interessados diretos, tendo a violação de regras sobre despesa pública sido resultado de negligência grosseira .

125 Nesse plano importa reiterar que os cargos de todos os Demandados compreendem uma responsabilidade de cuidado e defesa do interesse público e da legalidade voluntariamente assumidos quando foram empossados, exigindo um nível de empenho, estudo e conhecimento das regras acima do homem médio que não foi incumbido dessas funções.

126 Pelo que, era exigível em termos gerais aos Demandados a tomada de precauções suficientes quanto ao respeito de princípios e regras legais nos seus processos decisórios (ainda que relativos à submissão à CMM e/ou aprovação de proposta, no quadro da competência própria da câmara municipal, de proposta daquele órgão para deliberação da AMM, ao abrigo dos artigos 33.º, n.º 1 e 25.º, n.º 1, do RJALEI), em particular aqueles que envolvem aumento de despesa.

127 Em conclusão, na medida em que os Demandados D2 a D10 não cumpriram os deveres de cuidado a que estavam obrigados e a sua falta foi determinante para o processo causal que culminou na assunção pelo MM de encargos com pagamentos indevidos estão reunidos todos os pressupostos da respetiva responsabilidade financeira sancionatória pela infração prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOPTC.

128 No caso concreto, os graus de negligência e da ilicitude verificados e acima analisados, bem como o dano efetivo implicam que as violações de deveres funcionais de respeito da legalidade sejam insuscetíveis de enquadramento na categoria *culpa diminuta* prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC e também se conclua pela inexistência de *circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa* para efeitos de atenuação especial da multa ao abrigo do n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC.

129 A moldura abstrata da infração preenchida pelos Demandados D2 a D11 tem o limite mínimo de 25 UC e o máximo de 90 UC atento o disposto no artigo 65.º, n.ºs 2, 4 e 5, da LOPTC.

130 Tendo o MP pedido a condenação dos Demandados D3, D4 e D6 a D11 no montante mínimo da moldura aplicável (25 UC) impõe-se julgar procedente esse pedido sem necessidade de mais considerandos.

131 Relativamente ao Demandado D2, o MP pediu que fosse condenado em uma multa de 60 UC, devendo, neste caso, atender-se a que, além da grave violação dos deveres de cuidado relativo ao

respeito da legalidade em sede de despesas de autarquias locais, interveio na subscrição da proposta em reunião da CMM e na autorização final do pagamento do DUC emitido em seu nome desrespeitando o impedimento legal decorrente do seu manifesto interesse direto, num contexto em que sendo presidente da câmara tinha poderes acrescidos (incluindo ascendente hierárquico sobre dirigentes e funcionários dos serviços municipais), um conjunto de fatores que deve implicar uma sanção claramente superior à dos vereadores em montante nunca inferior a 50 UC (medida, ainda assim, situada abaixo do ponto médio da moldura abstrata que é 57,5 UC).

1320 MP também pediu que o Demandado D5 fosse condenado em uma multa de 60 UC, neste caso entende-se que a respetiva intervenção numa situação em que devia ter suscitado o seu impedimento por força do seu manifesto interesse direto deve implicar uma sanção superior à dos outros Demandados que não violaram o regime jurídico sobre impedimentos, mas de forma sensivelmente menos intensa do que a do Demandado D2 que teve uma intervenção mais relevante (participando também no ato de autorização do pagamento do DUC emitido em seu nome) e que enquanto presidente da câmara beneficiava de um ascendente sobre membros do executivo que integraram a sua lista não gozando por D5, pelo que entende-se ajustado condenar o Demandado D5 numa multa de 30 UC (muito próxima do limite mínimo).

II.4.5 Emolumentos

60 Existindo condenação em responsabilidade financeira reintegratória, o montante dos emolumentos devidos pelos condenados D1 e D2 deve ser 15% do montante da reposição em que cada um deles for condenado atento o disposto nos artigos 1.º, 2.º, 14.º, n.ºs 1 e 2, e 20.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC).

61 Por outro lado, a condenação de dez Demandados (D2 a D11) em multas também implica a respetiva condenação nos emolumentos devidos ao abrigo dos artigos 1.º, 2.º e 14.º, n.ºs 1 e 2, do RJETC.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Admitir o requerimento do Ministério Público de redução dos pedidos de reposição inicialmente formulados por força de alegadas responsabilidades financeiras reintegratórias objeto do presente processo nos seguintes termos:
 - a. Do pedido inicialmente deduzido contra o Primeiro Demandado AA (520 282,16 € acrescidos de juros de mora à taxa legal) para o montante de 394 433,01 € acrescido de juros de mora à taxa legal;
 - b. Do pedido inicialmente deduzido contra o Segundo Demandado BB (536 921,11 € acrescidos de juros de mora à taxa legal) para o montante de 268 646,98 € acrescido de juros de mora à taxa legal.
- 2) Julgar procedente a ação de responsabilidade financeira reintegratória proposta pelo Ministério Público contra o Primeiro Demandado AA tendo em atenção a redução do pedido referida no ponto 1.a), condenando-o como autor de uma infração financeira reintegratória de *pagamentos indevidos* na reposição do valor do pedido reduzido pelo Demandante no montante de trezentos e noventa e quatro mil, quatrocentos e trinta e três euros e um cêntimo (394 433,01 €) acrescido de juros de mora à taxa legal devidos desde 20-12-2016.
- 3) Julgar parcialmente procedente a ação de responsabilidade financeira reintegratória proposta pelo Ministério Público contra o Segundo Demandado BB, condenando-o como autor de uma infração financeira reintegratória de *pagamentos indevidos* na reposição do montante de cento e trinta e sete mil setecentos e oitenta e nove euros e trinta e cinco cêntimos (137 789,35 €) acrescido de juros de mora à taxa legal devidos desde 18-12-2018.
- 4) Julgar parcialmente procedente a ação de responsabilidade financeira sancionatória proposta pelo Ministério Público contra o Segundo Demandado BB, condenando-o como autor de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOPTC na multa de 50 UC.
- 5) Julgar procedente a ação de responsabilidade financeira sancionatória proposta pelo Ministério Público contra a Terceira Demandada CC, condenando-a como autora de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOPTC na multa de 25 UC.
- 6) Julgar procedente a ação de responsabilidade financeira sancionatória proposta pelo Ministério Público contra a Quarta Demandada DD, condenando-a como autora de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOPTC na multa de 25 UC.
- 7) Julgar parcialmente procedente a ação de responsabilidade financeira sancionatória proposta pelo Ministério Público contra o Quinto Demandado EE, condenando-o como autor de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOPTC na multa de 30 UC.
- 8) Julgar procedente a ação de responsabilidade financeira sancionatória proposta pelo Ministério Público contra o Sexto Demandado FF, condenando-o como autor de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOPTC na multa de 25 UC.
- 9) Julgar procedente a ação de responsabilidade financeira sancionatória proposta pelo Ministério Público contra a Sétima Demandada GG, condenando-a como autora de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOPTC na multa de 25 UC.

- 10) Julgar procedente a ação de responsabilidade financeira sancionatória proposta pelo Ministério Público contra o Oitavo Demandado HH, condenando-o como autor de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOPTC na multa de 25 UC.
- 11) Julgar procedente a ação de responsabilidade financeira sancionatória proposta pelo Ministério Público contra a Nona Demandada II, condenando-a como autora de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOPTC na multa de 25 UC.
- 12) Julgar procedente a ação de responsabilidade financeira sancionatória proposta pelo Ministério Público contra o Décimo Demandado JJ, condenando-o como autor de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOPTC na multa de 25 UC.
- 13) Julgar procedente a ação de responsabilidade financeira sancionatória proposta pelo Ministério Público contra o Décimo Primeiro Demandado KK, condenando-o como autor de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOPTC na multa de 25 UC.
- 14) Relativamente a emolumentos:
 - a. Condenar os Demandados AA (D1) e BB (D2) em emolumentos no montante de 15% dos valores de reposição em que cada um foi condenado *supra* nos pontos 2 e 3 do dispositivo da sentença;
 - b. Condenar os Demandados BB (D2), CC (D3), DD (D4), EE (D5), FF (D6), GG (D7), HH (D8), II (D9), JJ (D10) e KK (D11) em emolumentos no montante de 15% das multas em que cada um foi condenado *supra* nos pontos 4 a 14 do dispositivo da sentença.

*

- Registe e notifique.

- Comunique de imediato a sentença à Câmara Municipal da Maia atento, nomeadamente, o referido nos §§ 105 a 108.

- Comunique-se de imediato a presente sentença à Direção de Finanças do Porto por força, nomeadamente, do referido no § 108.

- Informe-se a Direção de Finanças do Porto que deve, ainda, transmitir também à Inspeção Geral de Finanças, ao Departamento de Auditoria IX da 2.ª Secção do TdC e ao Ministério Público no TdC quaisquer devoluções posteriores a 17-10-2025 ocorridas por referência aos valores pagos por conta dos DUC com o n.º 16102131747921410036069 e o n.º 1810211805721710000295 e o respetivo destinatário das mesmas para os efeitos tidos por convenientes por essas entidades no âmbito das respetivas competências.

- Comunique a sentença, após trânsito, à Inspeção-Geral de Finanças e ao Departamento de Auditoria IX da 2.ª Secção do TdC.

- Após abra conclusão. DN.

Lisboa, 30 de outubro de 2025

O Juiz Conselheiro,

(Paulo Dá Mesquita)