

Acórdão RO n.º21/2023/3ª

27.09.2023

Sentença nº 11/2023 - 3ª Secção

## Sumário

1. A documentação que evidencia factos alegados no requerimento do MP e não impugnados, referenciada e disponibilizada no sistema de gestão documental do Tribunal e que foi globalmente apreciada em audiência, comportando o juízo positivo probatório dos mesmos factos, deve implicar que os mesmos sejam dados como provados.
2. A sentença, como documento autónomo e autossuficiente, deve conter na sua estrutura a factualidade provada, resultante da operação de julgamento levada a cabo pelo Tribunal onde se reflitam os factos essenciais referentes ao objeto do processo, provados ou não provados e a sua sustentação probatória, ainda que envolvam questões prévias ao próprio conhecimento do objeto do processo.
3. O seu reflexo no que respeita aos documentos deve comportar a alusão a todos os documentos essenciais ou a alusão a factos que neles constem, relevantes para a ação, ainda que parcelarmente, garantindo o tratamento completo dos aspetos fundamentais tratados na decisão, relativos à matéria de facto e às questões jurídicas que daí possam resultar.
4. Estando em causa factos que constam em documentos, relevantes para efeitos para apreciação da questão concreta da existência ou não de notificação válida pela realização do contraditório, tais factos não podem ser omitidos e, dados como provados devem ser acrescentados à decisão.
5. Na fase de auditoria o Tribunal (e os Órgãos de Controlo Interno) asseguram aos responsáveis, previamente à instauração dos processos de efetivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos, assim participando no procedimento, sendo ouvido «antes de ser tomada a decisão final».

6. A omissão do contraditório só pode ter como consequência o inquinamento de todo o processado subsequente, nomeadamente na apreciação que é feita, em termos jurisdicionais, do que são os pressupostos processuais que sustentam um processo de responsabilidade financeira.
7. O Regulamento da IGF, ainda que contenha normas especiais vinculativas para a atuação de da entidade, não pode violar nem revogar normas legais imperativas hierarquicamente superiores, como é o caso das normas que estabelecem o regime das notificações levadas a termo pela Administração, estabelecidas nos artigos 112º e seguintes de uma lei, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (e sucessivas alterações), aprovado no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 42/2014, de 11 de julho, que aprovou o Código de Procedimento Administrativo.
8. É inequívoco que nos termos dos artigos 112º e 66 do CPA, a notificação a efetuar por via eletrónica para endereço pessoal do demandado (e apenas este) exige o prévio consentimento
9. Não estando demonstrado que o demandado tivesse dado previamente qualquer autorização ou consentimento para as notificações serem efetuadas para o endereço pessoal, não se pode presumir que esse consentimento tivesse sido dado, pelo que, a notificação para audição em sede de procedimento de auditoria com *indiciação de responsabilidades financeiras* tinha de se operar por carta registada dirigida para o domicílio do notificando ou por contacto pessoal com o notificando. O que não foi feito.

MATÈRIA DE FACTO; SENTENÇA; COMPLETEZ NA FUNDAMENTAÇÃO; CONTRADITÓRIO; OMISSÃO;

**Conselheiro Relator:** José Mouraz Lopes



Secção: 3.<sup>a</sup> – S/PL  
Data: 27/09/2023  
RO N.º 2/2023  
Processo: 14/2022/JRF

**RELATOR:** Conselheiro José Mouraz Lopes

**TRANSITADO EM JULGADO**

**Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 3.<sup>a</sup> Secção:**

## **I – RELATÓRIO**

1. O Ministério Público veio interpor recurso da sentença em que foi conhecida e declarada a existência de exceção dilatória inominada que obsta ao julgamento do mérito da ação instaurada pelo Ministério Público e em consequência absolveu da instância o Demandado.
2. O recorrente nas suas alegações apresentou as seguintes conclusões:
  1. O Demandado, à data da execução de uma auditoria (n.º 2017/235/A5/877) pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), era dono do endereço de correio eletrónico .....2010@gmail.com, tendo-o cedido aos serviços da Câmara Municipal de Beja (CMB), onde era vereador.
  2. A IGF foi informada desse endereço de correio eletrónico pelos serviços da CMB quando iniciou a dita auditoria.

3. A IGF, na auditoria, enviou, em 2.10.2019, pelas 14:12 horas, comunicação eletrónica com peças de projeto de relatório da IGF para o endereço eletrónico referido em 1. supra, informando o destinatário de que, querendo, podia exercer o seu direito de contraditório no prazo de 20 dias relativamente ao documento anexo na parte relativa à apreciação das suas alegadas responsabilidades financeiras.

4. Essa comunicação eletrónica foi entregue ao destinatário, mas não foi enviada nenhuma notificação de entrega pelo servidor de destino.

5. O procedimento de inspeção da IGF consta do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF (Regulamento), aprovado, em 5 de abril, pelo Despacho n.º6387/2010 do Ministro de Estado e das Finanças, e publicado no DR, 2.ª série – n.º 70 – de 12 de abril de 2010.

6. Esse “Regulamento” tem efeitos jurídicos externos, conforme procede, designadamente, dos seus capítulos IV – que se refere ao procedimento de inspeção externo - e V – que se refere ao envio e à forma de envio do projeto de relatório, bem como ao contraditório – e como resulta das disposições conjugadas dos artigos 135.º e 138.º, n.º 3, alínea d), ambos do CPA.

7. O n.º 3, do artigo 19.º, desse Regulamento estipula que “[s]empre que possível, a remessa do projecto de relatório deve ser feita em formato electrónico”.

8. Donde, conhecendo-se o endereço eletrónico do destinatário há a possibilidade de cumprir o determinado nessa disposição regulamentar, notificando-se o indiciado responsável por infrações financeiras através de correio eletrónico do projeto de relatório e demais informações enviadas.

9. Com esta disposição regulamentar houve uma intenção específica de criar uma solução especial nas ações da IGF, como autoridade de auditoria, pelo que o artigo 19.º, n.º 3, do “Regulamento” traduz uma intenção revogatória inequívoca do legislador da norma do CPA [artigo 112.º, n.ºs 1, alínea c) e 3, alínea b)] que impõe o consentimento prévio do interessado para a utilização do seu endereço de correio eletrónico.

10. Trata-se de uma norma especial que deve prevalecer sobre o que preceitua o CPA, nos termos do n.º 3 do artigo 7.º, do Código Civil, norma esta que exige a notificação eletrónica, independentemente do consentimento prévio do interessado, sempre que possível. Ou seja, sempre que seja conhecido o endereço eletrónico da pessoa a notificar, o que no caso aconteceu.

11. O demandado, então indiciado por infrações financeiras, foi notificado regularmente uma vez que o n.º 3 do artigo 19.º do “Regulamento” não faz qualquer alusão à leitura do documento – a qual, efetivamente, não foi feita -, mas apenas à exigência da sua remessa que, como está comprovado nos autos (vd. Anexo 8 ao Relatório da IGF), foi executada.

12. Não há, ao contrário do que é referido na Sentença recorrida, qualquer nulidade do procedimento efetuado pela IGF, designadamente do relatório de auditoria, nos termos do estabelecido nos artigos 161.º, n.º 2, alínea d), e 162.º, n.ºs 1 e 2, do CPA e, em consequência, também o requerimento de julgamento apresentado pelo

Ministério Público não padece de nulidade por força das disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 2, da LOPTC e dos artigos 162.º, n.ºs 1 e 2, do CPA.

13. A Sentença recorrida deu como não provados factos sob os números 6.1 a 6.5.

14. Esses factos com correspondência aos factos 20.º a 24.º do requerimento para julgamento, resultam de documentos que, no âmbito do Processo JRF: 14/2022 \ 3.ª Secção, o Tribunal tinha e tem acesso para os comprovar, pelo que se impugna a Sentença recorrida nessa parte.

15. Para tanto, em relação a todos esses factos, haveria que abrir, em primeira mão, o ficheiro “2022-03-22 DGTC- Processo de análise de relatórios oriundos de órgãos de controlo interno” e depois o ficheiro “2022-05-02 DGTC 29/2022 – Processo Administrativo de Acompanhamento M.P. de OCI”.

16. Feitas estas duas operações, haveria que abrir os seguintes ficheiros: - “Informação\_de\_abertura\_2022-05-30.pdf Data upload: 2022-05-30 10:30” para verificar documento comprovativo dos factos 6.1 e 6.2 (20.º e 21.º do requerimento)- “relatório\_preliminar.pdf Data upload: 2022-05-30 10:30” para verificar documento comprovativo do facto 6.3 (22.º do requerimento).- “relatório\_final.pdf Data upload: 2022-05-30 10:30” para verificar documento comprovativo dos factos 6.4 e 6.5 (23.º e 24.º do requerimento). - “requisição.pdf Data upload: 2022-05-30 10:30” para verificar documento que também comprova o facto 6.5 (24.º do requerimento).

17. Sendo o G-Doc uma solução integrada de gestão documental, no caso dos autos, possibilitou ao Tribunal a ponderação universal dos meios de prova

18. A recusa ou mera ausência da apreciação desse material probatório é limitativa, fundando-se em mero entendimento formal que retira por inteiro o efeito que se pretende da desmaterialização processual, a celeridade/agilidade e a simplicidade nos procedimentos, e impede uma solução maximalista aquisitiva de uma efetiva e global apreensão e apreciação do material probatório integrado nos autos e a descoberta da Verdade material.

19. A Sentença recorrida incorreu em erro de julgamento (error in iudicando) que afeta a decisão, pois, se fossem dados como assentes esses factos, o demandado teria que ser condenado pela prática de uma infração financeira sancionatória, p. e p., pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alíneas b) e l), da LOP-TC.

20. Em consequência, deve ser reapreciada a decisão de facto e ser, ipso facto, ampliada essa decisão (artigo 682.º, n.º 3, do CPC) no segmento “factos provados”.

21. Nesta conformidade, devem ser considerados provados os factos que o Tribunal deu como não provados nos pontos 6.1 a 6.5., sendo trasladados para a parte dos factos provados, os seguintes factos:

- “Através da informação sem número e sem identificação de técnico superior da CMB, de 01.09.2017, foi proposto ao Demandado a aquisição de serviços para se proceder à pavimentação da Estrada Municipal 529 (Albernôa/Vila Galé).”

- “O Demandado, como PCMB, na mesma data proferiu despacho de concordância.”

- “Consta do relatório preliminar de análises de propostas que foram convidadas as empresas “Movescava – Escavações, Unipessoal, Lda. Submerci – Construção e Urbanizações, Lda.” e o “Grupo Norma”, sendo que esta última não apresentou proposta.”

- “Decorrida a fase de audiência prévia o júri do procedimento mantém a ordenação das propostas, tendo a Submerci, Lda.” ficado em 1.º lugar, com o valor de 74.698,55 €.”

- “Por despacho de 04.10.2017, O Demandado adjudica a proposta e autoriza a despesa.”

22. Não foi colocado em causa, na contestação, pelo Demandado, nem através de qualquer outro meio na audiência de discussão e julgamento, a titularidade do endereço de correio eletrónico para o qual a IGF enviou, por forma digital, o projeto de relatório para que aquele pudesse pronunciar-se, exercendo o direito ao contraditório.

23. A Sentença recorrida deveria ter dado como provado o seguinte facto: «O demandado, à data dos factos, era dono do endereço de correio eletrónico .....2010@gmail.com».

24. Foi apreciado na audiência de discussão e julgamento um documento que se encontra nos autos, no Anexo 8 à Informação n.º 2019/700 da IGF, que comprova que a IGF enviou para esse endereço de correio eletrónico o projeto de relatório, pelo que a Sentença recorrida deveria fazer constar dos factos dados como provados o que consta desse documento, ou seja, o seguinte facto: «A entrega ao destinatário – dono do endereço de correio eletrónico .....2010@gmail.com - foi concluída, mas não foi enviada nenhuma notificação de entrega pelo servidor de destino».

25. Verifica-se, no nosso entender, uma falta objetiva de factos relevantes/essenciais para a decisão de direito.

26. Pelas razões apontadas nos pontos 13-24 deste capítulo, impõe-se, por indispensável, a ampliação da decisão da matéria de facto (artigo 662.º, n.º 2, alínea c), in fine, do CPC), na vertente dos factos provados.

27. A Sentença recorrida violou o disposto no artigo 19.º, n.º 3, do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado, em 5 de abril, pelo Despacho n.º 6387/2010 do Ministro de Estado e das Finanças, e publicado no DR, 2.ª série – n.º 70 – de 12 de abril de 2010, no artigo 7.º, n.º 3, do Código Civil e no artigo 607.º, n.º 4, (2.ª parte), do Código de Processo Civil, aplicável ex vi do artigo 80.º, da LOP-TC.

3. O demandado respondeu ao recurso, concluindo pela improcedência das questões suscitadas pelo Ministério Público recorrente e, por isso, deve manter-se a sentença absolutória recorrida.

\*

4. É a seguinte a matéria de facto provada e não provada e a fundamentação que consta na sentença bem como a fundamentação, em causa no recurso:
- 1.1 O Demandado foi Presidente da Câmara Municipal Beja (CMB) no quadriénio de 2013-2017.
  - 1.2 Em 14.09.2015, a técnica superior jurista da CMB, A, apresentou uma informação/Proposta para abertura do procedimento por ajuste direto para aquisição de serviços para produção da Rural Beja 2015 - Vinipax.
  - 1.3 Em 16.09.2015, a referida proposta foi aprovada pelo executivo da CMB.
  - 1.4 Em 15.09.2015, o convite foi assinado pelo Demandado.
  - 1.5 Em 22.09.2015, o ato de adjudicação foi da autoria do então Vice-Presidente da CMB.
  - 1.6 Em 19.10.2015, o Contrato Avulso 30/15 de aquisição de serviços para produção da Rural Beja 2015 - Vinipax, fundado no ato de adjudicação referido, foi celebrado entre o Município de Beja, representado pelo Demandado, e a sociedade Big Moment, Lda., pelo valor de 74.800,00 €.
  - 1.7 Em 30.05.2016, o jurista afeto ao Gabinete Jurídico da CMB, B, remeteu ao Demandado mensagem de correio eletrónico (que indicava como «assunto» «aquisição de serviços no contexto do Orçamento de Estado para 2016: Informação jurídica sobre procedimentos e limites com diferenças relativamente a 2015»), com um anexo que continha o que era referido no corpo da mensagem como «informação sucinta» na qual constava, designadamente, que «[o]s valores apagar em 2016 não podem ultrapassar os valores pagos em 2015, quando resultantes (. . .) da celebração de outros contratos com idêntico objeto e ou contraparte vigente em 2015 (artigo 35.º O.E.)», referindo-lhe que tal resultava da Lei do orçamento de Estado para 2016.
  - 1.8 Em 22.08.2016, a Técnica Superior/jurista da CMB, A, apresentou uma informação / proposta para abertura do procedimento por ajuste direto para aquisição de serviços para produção da Rural Beja 2016 - Vinipax.
  - 1.9 Na referida informação não se fez menção da limitação a que alude o n.º 1 do artigo 35.º da LOE/2019 (aprovada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março), tendo o preço indicado sido no valor de 74.900,00 €.
  - 1.10 O Demandado concordou com essa informação / proposta por despacho proferido em 24.08.2016.

- 1.11 Em 29.08.2016, o convite foi assinado pelo Demandado.
- 1.12 Por proposta do júri do procedimento, veio a ser adjudicada a prestação dos serviços, à única entidade que apresentou proposta válida, considerando que, uma das consultadas apresentou proposta que não correspondia ao objeto do contrato e a outra omitiu resposta ao convite que lhe foi dirigido.
- 1.13 O ato de adjudicação foi praticado pelo Demandado em 01.10.2016.
- 1.14 O Demandado aprovou também a minuta do contrato.
- 1.15 Em 04.10.2016, o Contrato Avulso 40/16 de aquisição de serviços para produção da Rural Beja 2016 Vinipax, fundado no ato de adjudicação referido, foi celebrado entre o Município de Beja, representado pelo Demandado e a sociedade Tempus de Ficção Organização de Eventos, Lda. pelo valor de 74.900,00 €.
- 1.16 O Demandado, enquanto Presidente da CMB, agiu de forma livre, voluntária e consciente, ao autorizar o pagamento do contrato avulso 40/16.
- 1.17 O Demandado nos vários atos do procedimento indicado não atendeu, como devia, a que a lei do orçamento de Estado para 2016 proibia que na celebração de outros contratos com idêntico objeto e ou contraparte vigente em 2015 houvesse qualquer incremento de valor.
- 1.18 No procedimento específico, os técnicos da CMB que intervieram não alertaram o Demandado que o contrato ao ter um valor superior em 100 euros relativamente a contrato com objeto idêntico celebrado em 2015 violava proibição estabelecida na lei do orçamento de Estado para 2016.
- 1.19 De acordo com informação disponibilizada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), no ano de 2015 a taxa de variação média do IPC (o indicador estatístico que mede a evolução mensal dos preços de um cabaz de bens e serviços) foi de 0,5%.
- 1.20 O Demandado é licenciado em engenharia mecânica, tendo sido professor.
- 1.21 O Demandado foi eleito em 1979 Presidente da Câmara Municipal de Serpa onde se manteve durante 32 anos, tendo abdicado do cargo a 1 de novembro de 2012.
- 1.22 O Demandado nunca tinha sido derrotado nos sucessivos atos eleitorais a que concorreu como candidato à Câmara Municipal de Serpa e em 2013 como candidato a presidente da CMB, tendo o ato eleitoral de 2017 sido o primeiro em que foi derrotado nas eleições autárquicas em que se apresentou como candidato.



- 1.23 Nos anos de 2016-2017, o Demandado auferiu o montante mensal de 999,88 €, referente a despesas de representação como Presidente da CMB.
- 1.24 Para além disso, auferia mensalmente um montante que não foi determinado a título de pensão de aposentação paga pela Caixa Geral de Aposentações.
- 1.25 Não há conhecimento de que o Demandado tenha sido alguma vez condenado como responsável por infração financeira.

## II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 2 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 seguintes factos:
  - 2.1 Através da informação sem número e sem identificação de técnico superior da CMB, de 01.09.2017, foi proposto ao Demandado a aquisição de serviços para se proceder à pavimentação da Estrada Municipal 529 (Albernôa/Vila Galé).
  - 2.2 O Demandado, como PCMB, na mesma data proferiu despacho de concordância.
  - 2.3 Consta do relatório preliminar de análises de propostas que foram convidadas as empresas "Movescava — Escavações, Unipessoal, Lda. Submerci — Construção e Urbanizações, Lda." e o "Grupo Norma", sendo que esta última não apresentou proposta.
  - 2.4 Decorrida a fase de audiência prévia o júri do procedimento mantém a ordenação das propostas, tendo a Submerci, Lda." ficado em 1.º lugar, com o valor de 74.698,55 €.
  - 2.5 Por despacho de 04.10.2017, O Demandado adjudica a proposta e autoriza a despesa.
  - 2.6 A empresa apresentou à entidade adjudicante a Fatura n.º 03/182, de 03.10.2017, pelo valor total de 74.857,20 € (OP n.º 4499/2017, de 09.10.2017).

## II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 3 O julgamento sobre a matéria de facto suportou-se em factos admitidos por todos os sujeitos processuais e na valoração de provas pré-constituídas admitidas no processo jurisdicional (as que acompanharam o requerimento inicial do MP e o documento que foi junto pelo Demandado, neste caso para o facto do § 5.19) tendo presente o quadro normativo conformador da repartição de funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 11 a 17), as regras e princípios de Direito Probatório

(nomeadamente o de aquisição processual, reconhecido no artigo 413.º do CPC, como instrumental do princípio da verdade material) complementada pela prova testemunhal (que, de qualquer modo, não alterou nenhum dos aspetos fundamentais que resultavam das provas documentais ou que, por outro lado, estas não permitiam julgar provados), impondo-se destacar que:

- 3.1 Não foi suscitado qualquer incidente de falsidade quanto às provas pré-constituídas admitidas no processo.
- 3.2 O julgamento sobre a matéria de facto compreendeu uma apreciação global da prova dos temas relevantes, em conjugação com uma análise atomizada de cada específico facto controvertido, atenta, ainda, a decomposição de pontos de facto específicos em conexão com os elementos de prova determinantes para o julgamento do tribunal sobre factos provados (§ 8) e não provados (§ 9).
- 3.3 O doc. n.º 3 que acompanhou o requerimento inicial reporta-se a um procedimento que não integra o objeto do processo (elaboração de projetos para edifício sito na Praça da República e Rua Dr. Afonso Costa em Beja).
- 3.4 Os factos constantes dos §§ 5.9, 5.12, 5.14, 5.19, 5.22 e 5.25 foram alegados pelo Demandado.
- 4 Quanto à matéria de facto provada resulta de inferências a partir de prova documental incontroversa sendo os elementos probatórios congruentes entre si e as *regras da experiência* (designadamente sobre o funcionamento de autarquias locais com órgãos e serviços de dimensão semelhante ao município de Beja).
- 5 Relativamente à matéria de facto indicada no § 6, apreciada criticamente toda a prova constatou-se ausência de prova sobre as preposições que aí constam devendo destacar-se que esses factos foram mencionados na discussão da prova, mas não têm conexão com prova documental junta.

\*

\*

5. Face às conclusões apresentadas pelo recorrente, que delimitam o objeto do recurso, são as seguintes as questões que importa conhecer, tendo em conta o decidido: (i) nulidade do procedimento por via da não notificação do relatório de auditoria realizado pela IGF; (ii) impugnação da matéria de facto na parte em que não deu como provados os factos que elencou sob os números 6.1 a 6.5, bem como de outros factos essenciais que resultam da contestação e da audiência de discussão. Conhecer-se-á, no entanto, em primeiro lugar a

matéria relativa à impugnação da matéria de facto por envolver matéria com interesse para a questão da exceção suscitada.

\*

\*

**(i) erro de julgamento matéria de facto**

6. Sobre esta dimensão do recurso, são duas as questões sobre as quais incide a argumentação do recorrente.
7. Em primeiro lugar o recorrente alega que deveria ter sido dado como provado o conjunto de factos dados como não provados que constam nos números 6.1 a 6.5, com correspondência aos factos 20.º a 24.º do requerimento para julgamento.
8. Para tal invoca a prova documental existente nos autos que suporta tais factos, no âmbito do Processo JRF: 14/2022 \ 3.ª Secção, e que o Tribunal tinha e tem acesso para os comprovar.
9. Num segundo momento, o recorrente refere que a Sentença recorrida deveria ter dado como provado os factos (a) «O demandado, à data dos factos, era dono do endereço de correio eletrónico .....2010@gmail.com» e que (b) «A entrega ao destinatário — dono do endereço de correio eletrónico .....2010@gmail.com - foi concluída, mas não foi enviada nenhuma notificação de entrega pelo servidor de destino».
10. Para tal invoca que foi apreciado na audiência de discussão e julgamento um documento que se encontra nos autos, no Anexo 8 à Informação n.º 2019/700 da IGF, que comprova que a IGF enviou para esse endereço de correio eletrónico o projeto de relatório.
11. Comece por referir-se que o conhecimento da matéria de facto em falta alegada no segundo momento assume relevância para o conhecimento da questão /exceção que deu origem à absolvição do demandado e que, por isso mesmo impõe-se conhecer a matéria da impugnação de facto ainda que previamente à questão da exceção conhecida na sentença.
12. Efetivamente tais factos, que são relevantes para o conhecimento da exceção, não estão indicados na matéria de facto provada e não provada referida na sentença sendo certo que no conhecimento da exceção os mesmos estão implícitos (pelo menos o primeiro – a

existência de um endereço eletrónico pessoal do demandado para onde terão sido efetuadas as notificações).

13. Por isso importa num primeiro momento conhecer desse já desta parte do recurso em matéria de facto para, a partir daí, se conhecer da exceção dilatória sobre a qual recaiu a decisão.
14. O regime normativo do conhecimento do recurso em matéria de facto aplicável aos autos resulta do conjunto normativo estabelecido nos artigos 640 e 662º do CPC, por via da norma estabelecida no artigo 80º da LOPTC.
15. A matéria de facto que deve ser apreciada em juízo é a matéria de facto relevante para as questões que são objeto do processo. E só essa. Por isso matéria de facto que não seja relevante, ainda que esteja evidenciada em provas produzidas (documentais ou outras) não deve ser levada à decisão final, por inútil.
16. Da mesma maneira a alteração da matéria de facto em recurso, nos termos do artigo 662º n.º 1 só deve ser admitida, modificando-a, «se os factos tidos como assentes, a prova produzida ou um documento superveniente impuserem decisão diversa». Igualmente nos termos do artigo 662º n.º 2 alínea c) a anulação da decisão proferida em 1ª instância só é admissível, «quando não constando do processo todos os elementos que nos termos do número anterior, permitam a alteração da decisão proferida sobre a matéria de facto, [o Tribunal] repute deficiente, obscura ou contraditória a decisão sobre pontos determinados da matéria de facto, ou quando considere indispensável a ampliação desta».
17. Importa em face deste normativo atentar na relevância ou não da factualidade referida para os autos, concretamente para as consequências jurídicas, todas e quaisquer que sejam, que daí se pretendem retirar.
18. Assim em relação à primeira questão, o recorrente alega que os factos dados como não provados referidos nos pontos números 6.1 a 6.5, com correspondência aos factos 20.º a 24.º do requerimento para julgamento deveriam ter sido dados como provados na medida em que os mesmos se encontram no ficheiro “2022-03-22 DGTC-Processo de análise de relatórios oriundos de órgãos de controlo interno” e depois no ficheiro “2022-05-02 DGTC 29/2022 – Processo Administrativo de Acompanhamento M.P. de OCI e ainda efetuando a operação de abertura do mesmo aí constava “Informação\_de\_abertura\_2022-05-30.pdf Data upload: 2022-05-30 10:30” para verificar documento comprovativo dos factos 6.1 e 6.2 (20.º e 21.º do requerimento)- “relatório\_preliminar.pdf Data upload: 2022-05-30 10:30” para verificar documento comprovativo do facto 6.3 (22.º do requerimento).- “relatório\_final.pdf

Data upload: 2022-05-30 10:30" para verificar documento comprovativo dos factos 6.4 e 6.5 (23.º e 24.º do requerimento). - "requisição.pdf Data upload: 2022-05-30 10:30" para verificar documento que também comprova o facto 6.5 (24.º do requerimento).

19. Os factos em causa [6.1 Através da informação sem número e sem identificação de técnico superior da CMB, de 01.09.2017, foi proposto ao Demandado a aquisição de serviços para se proceder à pavimentação da Estrada Municipal 529 (Albernôa/Vila Galé); 6.2 O Demandado, como PCMB, na mesma data proferiu despacho de concordância; 6.3 Consta do relatório preliminar de análises de propostas que foram convidadas as empresas "Movescava — Escavações, Unipessoal, Lda. Submerci — Construção e Urbanizações, Lda." e o "Grupo Norma", sendo que esta última não apresentou proposta; 6.4. Decorrida a fase de audiência prévia o júri do procedimento mantém a ordenação das propostas, tendo a Submerci, Lda." ficado em 1.º lugar, com o valor de 74.698,55 €; 6.5. Por despacho de 04.10.2017, O Demandado adjudica a proposta e autoriza a despesa] comportam matéria substantiva consubstanciadora de uma das infrações imputadas.
20. Sobre esta factualidade não provada diz-se na sentença, na motivação que sustenta a fundamentação da sentença que «(...) constatou-se ausência de prova sobre as preposições que aí constam devendo destacar-se que esses factos foram mencionados na discussão da prova, mas não têm conexão com prova documental junta».
21. Na perspetiva do recorrente, tais factos consubstanciam a imputação efetuada no requerimento inicial, sendo essenciais para apreciar a conduta do demandado, estando probatoriamente demonstrados nos ficheiros disponibilizados ao Tribunal.
22. Efetivamente a factualidade em causa, consubstancia uma das imputações formuladas pelo Ministério Público, sendo matéria essencial que envolve a imputação.
23. Conforme é referido, quer no requerimento inicial formulado pelo Ministério Público, quer agora nas alegações em recurso, a documentação que evidencia os mesmos factos foi referenciada e encontra-se (e encontrava-se) disponibilizada no sistema de gestão documental do Tribunal (visualização efetuada neste recurso). Por outro lado, na contestação efetuada pelo demandado, o mesmo relativamente àqueles factos apenas impugna "o alegado sob os artigos 19º a 25º [«no que respeita à alegada contratação ilegal. Em violação do «(...) *estatuído no artigo 2º n.º 1 alínea e) da lei n.º 47/2005, de 29.08, a contraio, e os artigos 163º e seguintes do CPA(..)*»]. Ou seja, o demandado não contesta a factualidade que decorre dos referidos documentos. Na própria sentença refere-se na motivação que se

valoraram as provas que «acompanham o requerimento inicial do MP». Assim a apreciação probatória que evidencia tais factos, tendo sido efetuada, não poderia ter omitido os referidos documentos e em consequência deveria ter como consequência o juízo probatório positivo de tais factos.

24. Em síntese nesta parte, julga-se procedente o recurso da matéria de facto devendo acrescentar-se à matéria de facto provada os seguintes factos que constam como “não provados”:
- a. Através da informação sem número e sem identificação de técnico superior da CMB, de 01.09.2017, foi proposto ao Demandado a aquisição de serviços para se proceder à pavimentação da Estrada Municipal 529 (Albernôa/Vila Galé).
  - b. O Demandado, como PCMB, na mesma data proferiu despacho de concordância.
  - c. Consta do relatório preliminar de análises de propostas que foram convidadas as empresas "Movescava — Escavações, Unipessoal, Lda. Submerci — Construção e Urbanizações, Lda." e o "Grupo Norma", sendo que esta última não apresentou proposta.
  - d. Decorrida a fase de audiência prévia o júri do procedimento mantém a ordenação das propostas, tendo a Submerci, Lda." ficado em 1.º lugar, com o valor de 74.698,55 €.
  - e. Por despacho de 04.10.2017, O Demandado adjudica a proposta e autoriza a despesa.
25. Na segunda questão suscitada pelo Ministério Público, são dois factos em causa que o recorrente invoca como pertinentes: [*O demandado, à data dos factos, era dono do endereço de correio eletrónico .....2010@gmail.com*] e (b) «*A entrega ao destinatário — dono do endereço de correio eletrónico .....2010@gmail.com - foi concluída, mas não foi enviada nenhuma notificação de entrega pelo servidor de destino*»].
26. Tais factos não foram levados à matéria de facto provada e não provada.
27. Existem no processo documentos que o demonstram (vidé print do email enviado que consta no anexo 8 do CD R) e os factos que nele consta e que se pretende ver dado como provado está aí referido. Também o demandado na sua contestação não impugna esse factos (embora discordando das suas consequência jurídicas). Não está, no entanto,

especificamente referenciado, ou narrativamente explicitado na factualidade dada como provada na sentença.

28. Recorde-se que a sentença, como documento autónomo e autossuficiente, deve conter na sua estrutura a factualidade provada, resultante da operação de julgamento levada a cabo pelo Tribunal onde se reflitam os factos essenciais referentes ao objeto do processo, provados ou não provados e a sua sustentação probatória. Mesmo que envolvam questões prévias ao próprio conhecimento do objeto do processo. Trata-se do cumprimento do corolário da completude subjacente à fundamentação da sentença, no sentido de todas as questões suscitadas perante o tribunal no âmbito do procedimento e que são objeto de tratamento jurisdicional terem que ser refletidas na decisão.
29. O seu reflexo no que respeita aos documentos deve comportar a alusão a todos os documentos essenciais, ainda que referidos por remissão, ou a alusão a factos que neles constem, relevantes para a ação, ainda que parcelarmente, garantindo o tratamento completo dos aspetos fundamentais tratados na decisão, relativos à matéria de facto [e às questões jurídicas que daí possam resultar].
30. Os factos agora em causa, que consta no documento, são relevantes para efeitos para apreciação da questão concreta da existência ou não de notificação válida pela realização do contraditório. Por isso, os factos, por si só não podem ser omitidos.
31. Nesse sentido tais factos alegados e demonstrados, porque relevantes, deve ser dado como provado e acrescentado à decisão, exatamente como facto n.º 2.7. e 28 [em termos de narrativa sequencial], assim referidos: *O demandado, à data dos factos, era dono do endereço de correio eletrónico .....2010@gmail.com» e «A entrega ao destinatário — dono do endereço de correio eletrónico .....2010@gmail.com - foi concluída, mas não foi enviada nenhuma notificação de entrega pelo servidor de destino»*
32. Em síntese, e sobre esta dimensão do erro em matéria de facto, o recurso merece provimento, nos precisos termos referidos.

**(ii) nulidade do procedimento por não notificação do relatório de auditoria realizado pela**

33. Sobre esta dimensão do recurso, o recorrente conclui essencialmente que a notificação eletrónica levada a termo pela IGF do relatório de auditoria ocorreu ao abrigo do artigo 19.º, n.º 3, do “Regulamento”, que traduz uma intenção revogatória inequívoca do legislador da norma do CPA [artigo 112.º, n.ºs 1, alínea c) e 3, alínea b)] que impõe o consentimento prévio do interessado para a utilização do seu endereço de correio eletrónico. Isto na medida em que se trata de uma norma especial que deve prevalecer sobre o que preceitua o CPA, nos termos do n.º 3 do artigo 7.º, do Código Civil, norma esta que exige a notificação eletrónica, independentemente do consentimento prévio do interessado, sempre que possível. Ness medida não ocorreu «qualquer nulidade do procedimento efetuado pela IGF, designadamente do relatório de auditoria, nos termos do estabelecido nos artigos 161.º, n.º 2, alínea d), e 162.º, n.ºs 1 e 2, do CPA e, em consequência, também o requerimento de julgamento apresentado pelo Ministério Público não padece de nulidade por força das disposições combinadas do artigo 13.º, n.º 2, da LOPTC e dos artigos 162.º, n.ºs 1 e 2, do CPA».
34. O conhecimento da questão em apreço, envolvendo essencialmente matéria de natureza procedimental administrativa decorrente de eventual patologia ocorrida na fase prévia ao processo de julgamento por responsabilidade financeira, a auditoria levada a termos pela Inspeção Geral de Finanças enquanto órgão de controlo interno com competências no domínio do apuramento de responsabilidades financeiras, impõe, ainda que brevemente, o enquadramento da questão no âmbito do processo de apuramento e julgamento de responsabilidade financeira.
35. Exatamente no mesmo sentido exaustivamente sublinhado na decisão *sub judice*, importa referir que o julgamento por responsabilidades financeiras, através do processo jurisdicional estabelecido nos artigos 98º e ss da LOPTC tem sempre subjacente a evidenciação de factos apurados em relatórios decorrentes das ações de controlo elaborados ou pelo Tribunal de Contas ou por órgãos de controlo interno (art. 57º e 58º da LOPTC).
36. Nesse sentido, conforme tem sido referido pela jurisprudência deste Tribunal aqueles relatórios comportam uma condição de procedibilidade do processo de responsabilidade financeira, tendo em conta o disposto no artigo 89º n.º 1 da LOPTC.
37. Essa condição, no que respeita ao seu conteúdo, comporta a exigência inelutável da realização de uma ação de controlo financeiro prévio ao desencadear do processo



jurisdicional de julgamento de responsabilidade financeira levado a termo sob impulso do Ministério Público ou de um órgão de direção ou um órgão de controlo, ainda que em situações diferenciadas, conforme decorre do n.º 1 alínea a) b) e c) do artigo 89º da LOPTC.

38. Essa ação de controlo financeiro, sustentada em factualidade apurada no seu decurso, bem como as suas consequências, do ponto de vista do relato, dos factos que indiciem matéria suscetível de comportar responsabilidade financeira, impõem sempre uma dimensão contraditória inelutável, tendo em conta quer o disposto no artigo 13º. da LOPTC.
39. De tal princípio estrutural, constitucionalmente consagrado, do qual decorre que o Tribunal (e os Órgãos de Controlo Interno) asseguram aos responsáveis, previamente à instauração dos processos de efetivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar(...)», sendo que a audição faz-se antes de o Tribunal (ou os OCI) «formular juízos públicos de simples apreciação, censura ou condenação», art. 13º n.º 3. Situação que a jurisprudência deste Tribunal vem há muito sustentando (cf. ST 04/2005, 3ª, de 14.02).
40. Sublinhe-se a relevância do princípio do contraditório em qualquer procedimento vinculado ao princípio do processo equitativo, bem como a especificidade e diferenciação do mesmo no âmbito dos procedimentos de auditoria e outros, de acordo com o que tem sido referido na jurisprudência deste Tribunal, nomeadamente o que se disse no Ac. 11/2023, 3ª/PL, de 26.04 ao referir o «(...) equilíbrio que o legislador português procurou alcançar quando consagrou, no art.º 13.º da LOPTC, o direito ao contraditório, tendo-o feito em termos genéricos para todo e qualquer processo ou procedimento, mas com especial conteúdo e intensidade quando estejam em causa situações de eventual responsabilidade financeira (n.º 2), casos estes em que o direito ao contraditório e ao acesso à informação se fazem sentir “de maneira particularmente aguda».
41. Isto quer dizer que se a exigência do contraditório ocorre em todos os tipos de relatórios, deve «acrescer» essa vinculação quando está em causa matéria que respeita a factos que envolvam na ação de controlo atos ou indícios de responsabilidade sancionatória e reintegratória. Se a dimensão do exercício do contraditório é, no âmbito das ações de controlo financeiro, uma dimensão estrutural do procedimento, assume uma maior intensidade em ações de controlo onde são identificados factos indiciadores de eventuais responsabilidades financeiras, cujas consequências podem comportar matéria sancionatória e/ou reintegratória.

42. Como se refere na sentença *sub judice* o que está em causa no exercício do contraditório é « Ser informado sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos» e «Participar no procedimento, sendo ouvido «antes de ser tomada a decisão final» para poder «pronunciar-se sobre todas as questões com interesse para a decisão, em matéria de facto e de direito» e «juntar documentos e pareceres ou requerer diligências de prova úteis para o esclarecimento dos factos com interesse para a decisão».
43. Recorde-se que mesmo antes de um juízo do Ministério Público implicar a abertura do processo jurisdicional ao abrigo do artigo 89º da LOPTC, pode ocorrer uma situação de relevação de responsabilidade financeira, por via de intervenção exclusiva de um juiz, obstando a que o procedimento siga para a fase jurisdicional de julgamento (artigo 65º n.º 9 da LOPTC).
44. Assim a correção do procedimento no desenvolvimento dos relatórios levados a termos quer pelo Tribunal de Contas quer pelos Órgãos de Controlo Interno, ainda que assumam matizes diferenciadas, no que respeita ao exercício do contraditório, nomeadamente nos casos em que estão em causa relatórios que indiciem matéria que envolva responsabilidade financeira, não pode deixar de ser inatacável. Por outras palavras nestes casos, a omissão do contraditório só pode ter como consequência o inquinamento de todo o processado subsequente. Nomeadamente na apreciação que é feita, em termos jurisdicionais, do que são os pressupostos processuais que sustentam um processo de responsabilidade financeira.
45. O exercício do contraditório é assim, matriz substantiva essencial em todo o processo de apuramento e indiciação de responsabilidades financeiras levado a termos quer pelo TdC quer pelos órgãos de Controlo Interno.
46. As consequências de irregularidades ou omissões do exercício do contraditório têm assim uma relevância processual no iter procedimental que se segue ao relatório. Conforme se refere na jurisprudência deste Tribunal citada (ST 04/05, de 17 de fevereiro) ocorre uma «desqualificação do relatório, equiparável que é à falta de relatório, representa(ndo), em termos processuais, a inexistência de um pressuposto indispensável à propositura da ação».

Situação que comporta a sua apreciação como pressuposto processual à instauração da ação pelo Ministério Público, nos termos do artigo 89º da LOPTC.

47. Na tese do Ministério Público o exercício do contraditório ocorreu na medida em que, no caso em apreço, a notificação levada a termo pela IGF se sustentou no Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF (Regulamento), aprovado, em 5 de abril, pelo Despacho n.º6387/2010 do Ministro de Estado e das Finanças, e publicado no DR, 2.ª série – n.º 70 – de 12 de abril de 2010, regulamento que tem efeitos jurídicos externos, nomeadamente no n.º 3, do artigo 19.º, estipula que “[s]empre que possível, a remessa do projeto de relatório deve ser feita em formato electrónico”.
48. Ainda segundo o recorrente com «esta disposição regulamentar houve uma intenção específica de criar uma solução especial nas ações da IGF, como autoridade de auditoria, pelo que o artigo 19.º, n.º 3, do “Regulamento” traduz uma intenção revogatória inequívoca do legislador da norma do CPA [artigo 112.º, n.ºs 1, alínea c) e 3, alínea b)] que impõe o consentimento prévio do interessado para a utilização do seu endereço de correio eletrónico». Ainda segundo o que alega essa norma é «uma norma especial que deve prevalecer sobre o que preceitua o CPA, nos termos do n.º 3 do artigo 7.º, do Código Civil, norma esta que exige a notificação eletrónica, independentemente do consentimento prévio do interessado, sempre que possível».
49. O normativo citado – Regulamento aprovado, em 5 de abril, pelo Despacho n.º6387/2010 do Ministro de Estado e das Finanças, e publicado no DR, 2.ª série – n.º 70 – de 12 de abril de 2010- é efetivamente uma disposição regulamentar legalmente válida e que consubstancia, nesta parte, um conjunto de normas especiais aplicáveis aos procedimentos que envolvem as auditorias levadas a termo pela IGF.
50. Trata-se efetivamente de um diploma específico, dirigido à regulamentação do exercício das competências funcionais da IGF, máxime no domínio das suas competências de auditoria em que se estabelece concretamente que a remessa do projeto de relatório deve ser feita, sempre que possível, em formato electrónico” (n.º 3, do artigo 19.º do “Regulamento”). Temos, pois, uma norma especial que regulamenta, de forma genérica o procedimento de auditoria levado a termo pela IGF e que, nesta parte, refere apenas que «sempre que possível» deve utilizar-se o formato eletrónico, ou seja, desde que asseguradas as condicionantes legais.

51. No entanto sendo um Regulamento, ainda que contenha normas especiais vinculativas para a atuação de determinada entidade, no caso a IGF, não pode violar nem revogar normas legais imperativas hierarquicamente superiores, como é o caso das normas que estabelecem o regime das notificações levadas a termo pela Administração, estabelecidas nos artigos 112.º e seguintes de uma lei, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (e sucessivas alterações), aprovado no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 42/2014, de 11 de julho, que aprovou o Código de Procedimento Administrativo.
52. Nesta hierarquia, tendo em conta o disposto no artigo 112.º da CRP, não há nem pode haver qualquer apelo ou uso do disposto no artigo 7.º n.º 3, do Código Civil, quando e na medida em que estamos em presença de lei (o CPA) e um Regulamento, ainda que com eficácia externa.
53. Igualmente não decorre nem pode deduzir-se tal afirmação do mesmo Regulamento que o mesmo traduza uma «intenção revogatória inequívoca do legislador da norma do CPA [artigo 112.º, n.ºs 1, alínea c) e 3, alínea b)] que impõe o consentimento prévio do interessado para a utilização do seu endereço de correio eletrónico, conforme é argumentado.
54. Efetuadas as considerações referidas, no caso em apreço, da matéria de facto existente e apurada não está demonstrado que o demandado tivesse dado previamente qualquer autorização ou consentimento para as notificações serem efetuadas para o endereço pessoal, acima referenciado. Não se pode presumir que esse consentimento tivesse sido dado, pelo que, a notificação para audição em sede de procedimento de auditoria com *indiciação de responsabilidades financeiras* tinha de se operar por carta registada dirigida para o domicílio do notificando ou por contacto pessoal com o notificando.
55. É inequívoco que nos termos dos artigos 112.º e 66 do CPA, a notificação a efetuar por via eletrónica para endereço pessoal (e apenas este) exige o prévio consentimento (neste sentido, inequivocamente também Ricardo Branco, in «As notificações no Código de Procedimento Administrativo» in Carla Amado Gomes et al, *Comentários ao Código de Procedimento Administrativo*, AAFDL, Lisboa, 2023, p. 241).
56. A notificação efetuada no caso, omitindo as formalidades legais exigidas, tem como consequência a sua ausência, sendo que esta comporta a sua inexistência, atento o disposto nos artigos 63.º, n.º 2 (*a contrario sensu*), e 112.º, n.º 1, alínea c), e n.º 2, alínea b), do CPA.

57. Assim e porque no caso não foi efetuada a notificação do relatório de auditoria ao demandado, que continha factos indiciados, provas e enquadramento jurídico envolvendo matéria de responsabilidade financeira, em colisão com o conteúdo essencial dos direitos fundamentais do demandado à informação procedimental e à participação procedimental, que no caso envolvia matéria de responsabilidade financeira. Situação que conforma a nulidade do relatório de auditoria por força do disposto nos artigos 161.º, n.º 2, alínea d), e 162.º, n.ºs 1 e 2, do CPA.
58. E nesse sentido o requerimento do MP de instaurar a presente ação jurisdicional, sustentado naquela condição de procedibilidade que, no caso foi omitida, comporta a verificação de uma exceção dilatória inominada, que obsta a que o tribunal conheça do mérito da causa.
59. Assim e em conclusão, a decisão proferida na sentença em relação à exceção dilatória não merece qualquer censura, sendo o recurso nesta parte improcedente.

### III – DECISÃO

Pelo exposto, acordam os Juízes da 3.ª Secção, em Plenário, em julgar parcialmente procedente o recurso interposto pelo Ministério Público e em consequência decidem:

a) acrescentar à matéria de factos provada os seguintes factos:

a.1. «Através da informação sem número e sem identificação de técnico superior da CMB, de 01.09.2017, foi proposto ao Demandado a aquisição de serviços para se proceder à pavimentação da Estrada Municipal 529 (Albernôa/Vila Galé)».

a.2. «O Demandado, como PCMB, na mesma data proferiu despacho de concordância».

a.3. «Consta do relatório preliminar de análises de propostas que foram convidadas as empresas "Movescava — Escavações, Unipessoal, Lda. Submerci — Construção e Urbanizações, Lda." e o "Grupo Norma", sendo que esta última não apresentou proposta».

a.4. «Decorrida a fase de audiência prévia o júri do procedimento mantém a ordenação das propostas, tendo a Submerci, Lda." ficado em 1.º lugar, com o valor de 74.698,55 €»

a.5. «Por despacho de 04.10.2017, O Demandado adjudica a proposta e autoriza a despesa»

a.6. «O demandado, à data dos factos, era dono do endereço de correio eletrónico .....2010@gmail.com»;

a.7. «A entrega ao destinatário — dono do endereço de correio eletrónico .....2010@gmail.com - foi concluída, mas não foi enviada nenhuma notificação de entrega pelo servidor de destino»;

b) julgar improcedente o recurso, quanto às demais questões, mantendo a decisão proferida na sentença de absolvição da instância do demandado.

Isento de emolumentos, nos termos do artigo 20º do Regulamento dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Notifique.

Lisboa, 27 de setembro de 2023

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)

(António Martins)

(Paulo Pereira Gouveia)