



## Acórdão n.º 15/2024 – 3.ª Secção/PL

### Recurso Ordinário n.º 1/2024

#### Sumário

1. Ficar “vencido”, nos termos e para os efeitos de conferir legitimidade para recorrer, à luz do artigo 631.º, n.º 1, do CPC, é não obter acolhimento em relação ao pedido formulado.
2. Tendo sido admitida a retificação nos termos formulados, embora não acolhendo o argumento jurídico invocado pelo demandante, mas fundamentando aquela decisão noutra preceito legal, o demandante não ficou vencido, pelo que não tem legitimidade para recorrer.
3. Tendo-se formado caso julgado material formal, por não ter sido admitido o recurso e não ter sido interposta reclamação, este Tribunal está impedido de proceder a uma reanálise do despacho proferido, que determinou a devolução do Relatório de Auditoria, do Processo de Auditoria e de cinco volumes do PEQD à 2.ª Secção do Tribunal, para aferir da sua ilegalidade.
4. A reapreciação da prova não importa a realização de um segundo julgamento por parte do tribunal *ad quem*, mas também não impede, antes exige, que este tribunal forme a sua própria convicção, em face da apreciação crítica da decisão recorrida, dos argumentos do recorrente e dos contra-argumentos dos recorridos.
5. Nesta análise e valoração, cada um dos meios de prova não pode deixar de ser analisado e valorado em função do conjunto global da prova produzida e, por outro lado, na análise crítica das provas, compreende-se uma tarefa de indicação das ilações tiradas dos factos instrumentais e a especificação dos demais fundamentos que foram decisivos para a convicção do julgador.



6. Não assegurar o acompanhamento e avaliação permanente do sistema de controlo interno, baseado em métodos e procedimentos para atingir os objetivos elencados no ponto 2.9.2 do POCAL, com a consequência de, na área das aquisições e serviços, se proceder à realização de despesas sem inscrição no orçamento e sem cabimento e compromisso, é suscetível de configurar a “violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental” e, assim, o preenchimento da previsão objetiva da infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC.
7. Competia aos demandados do executivo municipal, com efetivas funções executivas (Presidente, Vice-Presidente e Vogais em regime de permanência), o acompanhamento e avaliação permanente sobre o cumprimento do sistema de controlo interno.
8. Não tendo sido impugnada a decisão sobre a matéria de facto, no que tange a factos pertinentes para aferir da culpa dos demandados quanto a uma infração, nomeadamente com a indicação dos factos que, no entender do recorrente, deveriam ter sido julgados provados nesse aspeto, não pode deixar de se concluir que não se mostra preenchido o elemento subjetivo dessa infração.
9. As transferências de dinheiro para uma conta bancária de uma sociedade comercial, de que o Município era sócio, autorizadas na sequência de obrigações decorrentes do aval prestado pelo Município ao contrato de abertura de crédito em conta-corrente e para pagamento de juros dessa conta bancária, assim caucionada, violam preceitos das Leis das Finanças Locais que vedam aos Municípios “quer o aceite quer o saque de letras de câmbio, a concessão de avals cambiários, a subscrição de livranças”, da Lei de Enquadramento Orçamental, que impõe que nenhuma despesa pode ser paga sem que o facto gerador da receita respeite as normas legais



aplicáveis, bem como o ponto 2.3.4.2, alínea d), do POCAL, que estabelece o princípio de que as despesas só podem ser pagas se forem legais.

10. As condutas dos ordenantes de tais transferências subsumem-se no preenchimento da previsão objetiva da infração prevista na al. b), do n.º 1, do artigo 65.º, no segmento da “violação das normas sobre ... pagamento de despesas públicas” e, sendo “pagamentos ilegais”, que causaram dano ao erário público municipal, equivalente aos valores transferidos, são de qualificar como “pagamentos indevidos”, preenchendo assim a previsão objetiva da infração financeira reintegratória, prevista no n.º 4 do artigo 59.º, ambos da LOPTC.
11. Decorrido o prazo normal de prescrição, acrescido de metade, bem como os períodos legalmente estabelecidos de suspensão do prazo de prescrição, previstos na legislação aprovada no âmbito da pandemia da Covid-19, é de julgar extinto o procedimento por infração financeira sancionatória.

RECURSO – LEGITIMIDADE – CASO JULGADO – IMPUGNAÇÃO  
DA MATÉRIA DE FACTO – REAPRECIAÇÃO DA PROVA –  
NORMA DE CONTROLO INTERNO – POCAL - INFRAÇÃO  
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA – CULPA – DESPESAS ILEGAIS –  
INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA E  
REINTEGRATÓRIA - PRESCRIÇÃO

**Juiz Conselheiro:** António Francisco Martins

Plenário – 3.ª Secção  
Data: 24/04/2024  
Processo: RO 1/2024

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADO EM JULGADO APÓS ACÓRDÃO N.º 26/2024

\*

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário, na 3.ª Secção:

I – Relatório

1. No processo n.º 19/2022-JRF, apenso a estes autos, em que é demandante o Ministério Público (M.º P.º) e demandados 1.º Demandado ou D1; 2.º Demandado ou D2; 3.ª Demandada ou D3; 4.ª Demandada ou D4; 5.º Demandado ou D 5; 6.º Demandado ou D6; 7.º Demandado ou D7; 8.º Demandado ou D8; 9.º Demandado ou D9; 10.º Demandado ou D10, foi proferida a sentença n.º 23/2023, em 04.12.2023, decidindo:

- “1) Admitir a retificação pelo Ministério Público (MP) dos pedidos constantes do requerimento inicial relativos às condenações em multa de cada um dos sete primeiros Demandados por alegadas responsabilidades financeiras sancionatórias”;

- “6) Julgar procedente a exceção perentória deduzida pelo 1.º Demandado .... relativamente a seis infrações financeiras reintegratórias que lhe foram imputadas pelo MP como cometidas em 2009 e 2010 e, conseqüentemente, julgar improcedentes os pedidos de reintegração deduzidos pelo MP no valor de 12.500,00 € acrescidos de juros de mora”;

- Julgar, quanto ao demais, a ação improcedente, absolvendo os demandados das infrações financeiras sancionatórias e reintegratórias que lhes vinham imputadas.

2. Notificado desta sentença e “não se conformando com a mesma” dela veio o demandante, ora recorrente, “interpor Recurso, em matéria de facto e de direito” pedindo para “ser revogada a sentença recorrida, ao absolver os demandados da condenação das infrações em causa e ser substituída por outra que determine a sua condenação nos termos e fundamentos referidos no requerimento para julgamento”.

O recorrente termina as **alegações** com as seguintes **conclusões**:

“1. Resulta manifestamente errónea a fundamentação da sentença recorrida para justificar a exclusão da matéria de facto dada como provada quanto aos factos n.ºs 6.1, 6.2, 6.3 e 6.4 dos FACTOS NÃO PROVADOS, incorrendo a sentença recorrida em incorreta apreciação da prova produzida, afigurando-se-nos que estes devem ser incluídos nos factos provados, devendo nessa parte ser revogada a decisão.

2. Resulta manifestamente errónea a fundamentação da sentença recorrida para justificar a inclusão na matéria de facto dada como provada quanto aos factos n.ºs 5.9; 5.12; 5.13; 5.14; 5.16; 5.17; 5.18; 5.19. dos FACTOS PROVADOS, incorrendo a sentença recorrida em incorreta apreciação da prova produzida, afigurando-se-nos que estes devem ser excluídos dos factos provados, devendo nessa parte ser revogada a decisão.

3. Não se concorda com a posição vertida na sentença no Ponto II.4.3.1. uma vez que no requerimento apresentado nos autos pelo Demandante para retificação do pedido final de condenação, trata-se efetivamente de um lapso manifesto da demonstração do cálculo na parte que consta entre parenteses, o qual se revela ostensivamente na própria leitura.

4. Quanto a essa matéria aplica-se efetivamente a norma do art.º 146.º, n.º 1, do Código de Processo Civil referida na sentença, mas também se aplica a norma do art.º 249.º do Código Civil.

5. No art.º 146.º, n.º 1 do CPC a admissibilidade de retificação dos erros de cálculo ou de escrita opera ope legis e não ope judicis.

6. Na audiência de julgamento destes autos foi proferido um despacho judicial de suposta “retificação” do despacho judicial – vide Ata de audiência de julgamento a fls. 762 dos autos - que anteriormente havia rejeitado a interposição de recurso da decisão de devolver à 2.ª Seção do TdC o volume intitulado “Relatório de Auditoria ARF n.º 3/2022” e do volume intitulado “Processo de Auditoria ARF n.º 10/2021” e dos cinco volumes do “Processo PEQD n.º 129/2020, uma retificação legalmente inadmissível uma vez que não se reporta a qualquer lapso manifesto de escrita de tal despacho e diz respeito à intrínseca fundamentação legal da decisão.

7. A decisão de devolução dos referidos volumes é, também ela, uma decisão ilegal, contra várias referências de lei expressa, designadamente o disposto nos art.ºs 49.º, n.º 4, 57.º, n.º1, 89.º, n.º1 da LOPTC, conjugados com o art.º 135, n.º2, alínea f) do Regulamento do Tribunal de Contas.

8. A argumentação jurídica constante dos Pontos II.4.3.2.2; II.4.3.3; II.4.4.3. da sentença é, toda ela, norteada pela falta de prova dos factos relativos à imputação das responsabilidades financeiras aos Demandados, caindo pela base tendo em conta a procedência que se requereu da impugnação da matéria de facto feita no ponto 2 deste recurso.

9. Mantém-se o pedido de condenação formulado contra os Demandados nas alíneas a) e b) do petitório final do RI - infrações financeiras de natureza sancionatória e o pedido de condenação formulado contra os Demandados na alínea c) do petitório final do RI – infrações financeiras de natureza reintegratória (à exceção dos montantes relativos aos anos de 2009 e 2010) -, devendo nessa medida ser revogada a sentença recorrida.

10. A sentença recorrida, ao não aplicá-los, violou o disposto nos art.ºs 2.º, n.º1, e pontos 2.9.1., 2.9.2., 2.9.3. e 2.3.4.2-d) do Dec-Lei n.º 54-A/99 de 22/02 (POCAL); 23.º, n.º 7, da Lei n.º 42/98, de 6/08; 59.º e 65.º, n.º 1, alínea b) e d) da LOPTC.

\*

3. Os demandados D1, D3 e D5 a D10, ora recorridos, apresentaram **contra-alegações**, nas quais concluem no sentido de que “deverá o recurso ser julgado integralmente improcedente e assim confirmada a Sentença recorrida”.

\*

4. Igualmente o demandado D2 apresentou **contra-alegações** pugnando que deve “manter-se a decisão ora posta em causa, improcedendo o douto recurso apresentado pelo MP.”

\*

5. Finalmente a demanda D4 apresentou **contra-alegações**, concluindo que “deve ser negado provimento ao recurso interposto pelo apelante, mantendo-se a sentença recorrida, como é de inteira justiça”.

\*

6. No decurso dos autos ocorreram as seguintes **ocorrências processuais** (documentalmente comprovadas), que aqui se descrevem sucintamente, considerando as conclusões das alegações de recurso:

6.1. Na sequência de os demandados D1, D3 e D5 a D10 terem alegado omissões e erros verificados no RI, o demandante apresentou requerimento, em 16.10.2023, no qual alega que “o que existe é um lapso manifesto da demonstração do cálculo na parte que consta entre parênteses, o qual se revela ostensivamente na própria leitura [...] retificando-se desde já tais pedidos, de acordo com o princípio contido no artigo 249.º do Cód. Civil aplicável a todos os processuais e das partes ficando a constar: - na alínea a) “(a que corresponde o montante global de «€ 5.100,00 - 25 UCx2x102,00/UC)” - na alínea b) “(a que corresponde o montante global de € 2.550,00 - 25 UCx102,00/UC)”.

6.2. Na audiência de discussão e julgamento de 18.10.2023 foi proferido despacho, nesse ato notificado ao demandante e demandados, nos seguintes termos:

*“I) A pretensão de retificação do pedido constante do RI formulado pelo MP em requerimento entrado em 16.10.2023 (que aqui se dá por integralmente reproduzido) será apreciada em sede de sentença”.*

6.3. Na audiência de discussão e julgamento de 18.10.2023 foi proferido um outro despacho, nesse ato notificado ao demandante e demandados, nos seguintes termos:

*“III) Conforme referido em cota de 2-1-2023 lavrada no processo Relatório ARF n.º 3/2022 da 2.ª Secção do TdC, foram remetidos nessa data, por ato da Secretaria, para a 3.ª Secção do TdC por força de conexão com a presente ação que tinha sido instaurada em 14-12-2022: um volume referido como «Relatório de Auditoria ARF n.º 3/2022», um volume relativo ao «Processo de Auditoria ARF n.º 10/2021» e cinco volumes de um designado «Processo PEQD n.º 129/2020» todos da 2.ª Secção do TdC.*

*As provas documentais apresentadas pelo Demandante na presente ação constam de Disco Compacto - Memória Somente de Leitura (CD-Rom) junto ao presente processo de efetivação de responsabilidades financeiras (JRF) n.º 19/2022, tendo sido as únicas provas apresentadas pelo Demandante com que os Demandados foram confrontados no momento da citação (através da entrega de CD-Rom idêntico ao acima indicado).*

*Notificado das contestações dos Demandados, o Demandante nada veio requerer ao abrigo da última parte do n.º 2 do artigo 552.º do Código de Processo Civil (ex vi artigo 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).*

*Notificados por força do despacho proferido em 4-10-2023 (que se dá por reproduzido e já transitado), para indicarem «de forma precisa, discriminada e enumerada» elementos de prova que «não tendo sido mencionados especificadamente em artigos do RI» pretendessem que fossem «admitidos como provas documentais», o Demandante e os Demandados nada requereram.*

*Em face do exposto, e atendendo a que:*

*a) Não existe norma legal que legitime a apensação dos procedimentos de auditoria da 2.ª Secção do TdC a processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades pois os únicos preceitos sobre apensação de processos constantes da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) reportam-se à apensação de processos jurisdicionais de primeira instância nos processos de recurso (artigos 97.º/3 e 102.º/1 da LOPTC).*

*b) Por outro lado, o procedimento de auditoria não integra o conceito de «causa» para efeitos do estabelecido nos artigos 206.º/2 e 267.º/1 e 2 do Código de Processo Civil (CPC) na medida em que não se reporta a um processo de natureza jurisdicional o qual apenas se inicia com a propositura da ação (artigos 89.º/1, 90.º/1 e 3 da LOPTC e 259.º/1 do CPC) e a relação entre o procedimento de auditoria e o processo jurisdicional de efetivação*

*de responsabilidades não apresenta qualquer analogia com as situações reguladas nos artigos 364.º/2 e 3, 740.º/2, 917.º/2, 923.º/2, 940.º/5 e 6 e 964.º do CPC.*

*c) A apensação de um procedimento de carácter não jurisdicional ao processo de efetivação de responsabilidades financeiras que apenas se inicia com a ação jurisdicional colide com o programa normativo em matéria de Direito Probatório deste tipo de ação (conformado em matéria de aquisição de prova pelos princípios do contraditório, tutela jurisdicional efetiva e lealdade processual).*

*Decide-se determinar devolução à 2.ª Secção do TdC do volume intitulado «Relatório de Auditoria ARF n.º 3/2022», do volume intitulado «Processo de Auditoria ARF n.º 10/2021» e dos cinco volumes do «Processo PEQD n.º 129/2020».*

*Cumpra. DN.»*

6.4. Ainda naquela audiência, o M. P.º interpôs “recurso deste despacho nos termos do art.º 96.º, n.º 3 da LOPTC, por se tratar de um despacho interlocutório e a nosso ver pode eventualmente implicar a não produção de prova em julgamento relativamente a parte da matéria”.

6.5. Após, foi proferido despacho naquela audiência, nos seguintes termos:

*“Atendendo à interposição de recurso acabada de formular por requerimento ditado para a ata desde já se decide rejeitar a interposição do dito recurso, dado que o mesmo é inadmissível, ao abrigo do artigo 96.º n.º 3 da LOPTC, já que se reporta a decisão interlocutória que não é suscetível de recurso nesta fase”.*

6.6. No início da audiência de discussão e julgamento de 19.10.2023 foi proferido o seguinte despacho, nesse ato notificado ao demandante e demandados:

*“Procede-se à retificação do despacho de rejeição de requerimento formulado pelo Ministério Público para a ata da 3.ª Sessão de julgamento, ao abrigo dos artigos 613.º/3 e 614.º/1 e 2 do CPC ex vi artigo 80.º da LOPTC, nos seguintes termos: Na rejeição do requerimento ditado para a ata pelo MP invocou-se por lapso o disposto no artigo 96.º/3 da LOPTC devendo considerar-se que o requerimento de interposição de recurso contra despacho interlocutório proferido em sessão de audiência de julgamento foi rejeitado por legalmente inadmissível atento o disposto no artigo 97.º/1 da LOPTC”.*

6.7. Em relação aos despachos descritos em 6.5. e 6.6. supra não foi apresentada reclamação ou interposto recurso.

\*

7. Corridos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

\*

## II – Fundamentação fáctica

8. Na sentença recorrida consideraram-se como **factos provados (f. p.)**:

5.5.1 O executivo da Câmara Municipal de Murça (CMM) eleito em 2017, em 13/08/2018, remeteu ao Tribunal de Contas um relatório de auditoria elaborado por uma entidade externa por si contratada e que teve por objeto a “avaliação organizativa e financeira dos processos e procedimentos mais relevantes na estrutura organizacional do Município de Murça”.

5.2. Na sequência da Informação n.º 234/2020-NATDR, de 04.123, elaborada no Processo n.º 129/2020 – PEQD, a 2.ª Secção do Tribunal de Contas empreendeu uma Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras (ARF) ao Município de Murça, sob o Processo n.º 10/2021, tendo o Relatório (RARF n.º 3/2022) sido aprovado em sessão de subsecção daquela Secção, em 24/03/2022, no qual foram consideradas evidenciadas

infrações financeiras e determinada a remessa ao MP de cópia desse RARF que compreende, nomeadamente, as seguintes passagens:

a) Nos pontos 1 e 2:

«1. Na sequência do relato de auditoria elaborado ao abrigo dos artigos 2º/1-c), 5º/1-e) e 55º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), e do artigo 129º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC), e analisadas as respostas dos auditados em sede do contraditório, procede-se ao presente relatório, em cumprimento do art.º 121º/5, do RTC.

2. Em cumprimento do art.º 13º da LOPTC, o relato de auditoria foi remetido aos eventuais responsáveis, para o exercício do contraditório, institucional e pessoal, tendo as respetivas alegações dado entrada no Tribunal dentro do prazo concedido.»

b) Nos pontos 31 a 35:

«31. A falta de dados e informação, mencionados no capítulo anterior, relativas ao volumoso número de aquisições de bens e serviços, demonstram, para além de falta de rigor e excesso de informalidade, a preterição de procedimentos legais, situação que contraria os princípios da legalidade e regularidade financeiras a que as despesas públicas estão subordinadas. Com efeito, qualquer despesa de uma autarquia está obrigada ao cumprimento das seguintes normas e requisitos financeiros:

a) verificação da conformidade legal (prévia existência de lei que autorize a despesa);

b) regularidade financeira (inscrição orçamental, cabimento e adequada classificação daquela despesa);

c) economia, eficiência e eficácia, tudo nos termos, em especial, do ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL e artigo 42º da LEO;

d) cumprimento da LCPA e seu diploma regulamentar;

e) cumprimento das regras relativas à competência para autorização da despesa, nos termos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06 e do RJAL.

32. Segundo o POCAL, ponto 2.3.4.2., d), “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”.

33. Dos dados carreados nos autos há fortes indícios de que aqueles princípios não foram respeitados no âmbito das aquisições de bens e serviços realizadas, consubstanciando a prática de eventuais infrações financeiras. No entanto, não sendo possível identificar as datas dos fornecimentos e os responsáveis financeiros pelos atos eventualmente irregulares, não se torna possível uma análise rigorosa bem como uma eventual imputação de responsabilidades financeiras a cada ato praticado.

34. A ausência daqueles dados leva-nos a concluir que não foram implementados métodos e procedimentos de controlo interno na área das aquisições e serviços, contrariando o disposto nos subpontos do ponto 2.9.10.2. do POCAL. Um sistema de controlo interno é essencial para garantir a fiabilidade dos atos praticados, a prevenção de fraudes, erros e ilegalidades, e para tornar eficaz e transparente a atuação da administração pública, designadamente no âmbito da realização de despesas públicas.

35. Cabia ao órgão executivo do Município, nos termos do ponto 2.9.3 do POCAL, aprovar e manter “em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às atividades da autarquia local” bem como, “assegurar o seu acompanhamento e avaliação permanente”. Ora, a realidade verificada na área das aquisições de bens e serviços revela fortes indícios do incumprimento daquela norma, o que consubstancia um eventual ilícito financeiro de natureza sancionatória nos termos do art.º 65º/1-d) da LOPTC.»

c) No ponto 57:

«O incumprimento do disposto no ponto 2.9.3 do POCAL, que decorre da manifesta ausência de um adequado controlo interno na área das aquisições de bens e serviços, no período entre 2015 e o penúltimo trimestre de 2017, configura um ilícito financeiro nos termos do art.º 65º/1-

d) da LOPTC, sendo eventualmente responsáveis os membros do órgão executivo, em funções nesse período: Prof. D1 (Presidente), D2 (Vice-Presidente), D3, D4, D5 e D6 (vereadores).»

d) Culminando o relatório nas seguintes «conclusões»:

«1º. Em março de 2020, a Diretoria do Norte da Polícia Judiciária, solicitou ao Tribunal “o envio de cópia de todas as decisões proferidas no âmbito do processo (eventual) de fiscalização” aos factos enunciados num relatório de auditoria realizada por uma entidade contratada pelo executivo eleito em 2017, do Município de Murça, que teve por objeto a “avaliação organizativa e financeira dos processos e procedimentos mais relevantes na estrutura organizacional do Município (...)” e que foi enviado ao Tribunal em 13.08.2018. O pedido deu origem ao PEQD n.º 129/2020, que correu termos no âmbito da competência do NATDR e que culminou com o despacho da Exma. Senhora Juíza Conselheira da AR IX, exarado na Informação n.º 234/2020-NATDR, em 04.12.2020, determinando a abertura da presente ARF.

2º. Dos factos apurados no âmbito do PEQD, conforme as conclusões explanadas naquela informação, assumem relevância em matéria de legalidade financeira, sendo suscetíveis de configurar eventuais responsabilidades financeiras, situações relativas a várias “aquisições de bens e serviços”, “transferências a favor da Escola A” e, ainda, “despesas com juros de fiança” a favor da mesma escola. Estas situações constituem e delimitam o objeto desta ARF.

3º. No que diz respeito às aquisições de bens e serviços, fomos confrontados com várias condicionantes, que tornam materialmente impossível o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras. Esta situação revela uma total ausência de controlo interno na área referida.

4º. Sobre as transferências de verbas efetuadas pelo Município de Murça para a Escola A, o relatório supra identificado, concluiu que violavam o disposto no RJAEL, acolhendo as conclusões de uma auditoria às contas da Escola, relativas ao período 2009-2014, efetuada pela IGF: aquelas transferências encontravam-se registadas nas demonstrações financeiras na rubrica “subsídios à exploração”, contrariando o disposto no regime jurídico mencionado, devendo a autarquia promover a alteração dos estatutos da escola, para ultrapassar a desconformidade legal.

5º. A Escola A foi criada pela Câmara Municipal de Murça e pela Santa Casa da Misericórdia de Murça, entidades promotoras, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 70/93, de 10.03, tendo sido celebrado um contrato programa com o Ministério da Educação em 29.07.93, que integrava os estatutos da escola e o respetivo projeto educativo.

6º. Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 4/98, de 08.01, que revogou o Decreto-Lei n.º 70/93, a autarquia e a SCMM, constituíram uma sociedade comercial por quotas sob a firma “Escola A, Lda.”, com o capital social integralmente realizado em dinheiro, pelos sócios, em duas quotas iguais. Da análise dos estatutos adaptados ao novo regime jurídico, resulta que eram de paridade absoluta as posições dos sócios no funcionamento e gestão da escola.

7º. Com a entrada em vigor do RJAEL, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31.08, impunha-se uma adaptação dos estatutos da Escola ao novo regime, nos termos do respetivo art.º 70.º, por se enquadrar no tipo de entidades abrangidas pelo mesmo. Passado o prazo estabelecido de seis meses, não se cumpriu a disposição legal. Das explicações prestadas pelo Município, no âmbito do PEQD, a razão desse incumprimento resultou do entendimento, à data, de que a situação existente não se enquadrava no diploma.

8º. Em 2019 foi aprovada por deliberação da Assembleia Municipal a constituição da empresa local Escola A, Lda., ao abrigo do RJAEL. A deliberação, e não a minuta do contrato de constituição da empresa local, como exigível, foi submetida a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo dado origem ao processo de visto n.º 3563/2019. Atualmente, face aos requisitos estabelecidos naquele regime jurídico, a situação jurídica da instituição mantém-se irregular.

9º. Em 24.05.2000, foi celebrado um “contrato de abertura de crédito em conta corrente de utilização simples”, até ao montante de 25.000.000\$00 (equivalente a €124.699,48 entre a “D” e a Escola A, e válido por 12 meses, prazo automaticamente renovado por períodos iguais e sucessivos, exceto denúncia por parte de um dos dois contratantes. A título de garantia foi entregue à “D” uma

livrança em branco. Foram avalistas o Município de Murça e a Santa Casa da Misericórdia de Murça. As condições contratuais foram alteradas e atualizadas, sucessivamente, em 27.03.2003, 02.04.2012 e 08.01.2020, sempre com o acordo dos avalistas.

10º. As sucessivas leis aplicáveis às finanças locais têm proibido, expressamente, “o aceite de letras de câmbio, a concessão de avals cambiários, a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais e reais” (art.º 23.º/7, da Lei n.º 42/98, de 06.08; art.º 38.º/10, da Lei n.º 2/2007, de 15.01 e, art.º 49.º/7-a), da Lei n.º 73/2013, de 03.09).

11º. No essencial, os atos praticados pelo Município enquanto entidade pública participante na Escola A, após o decurso do prazo de seis meses estabelecido no art.º 70.º da Lei n.º 50/2012, designadamente as transferências das verbas referidas, são ilegais por desconformidade ao regime estabelecido. Essa desconformidade implica a violação do disposto na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, que impõe às autarquias locais, entre outros, o respeito pelo princípio da legalidade na execução do orçamento das despesas. Da violação destas disposições legais decorre, eventualmente, responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º/1-b), da LOPTC.

12º. Os pagamentos efetuados com a conta caucionada, são ilegais e passíveis, eventualmente, de responsabilidade financeira reintegratória, conforme o disposto no art.º 59.º, n.º da LOPTC.

13º. No âmbito do exercício do contraditório, institucional e pessoal, não foram aduzidos argumentos, nem trazidos à colação novos elementos, suscetíveis de alterar as convicções manifestadas no relato, no que à imputação das eventuais responsabilidades financeiras diz respeito.

e) Compreendendo, ainda, um designado mapa de infrações financeiras com a síntese sobre quatro conjuntos de responsabilidades financeiras consideradas indiciadas reportados a vários supostos responsáveis identificados:

«Item do relato: III.2, § 25-28; IV, § 51-54; V- § 71-73

Descrição do facto: Pagamento de juros de conta caucionada, de que o município foi avalista (2009 a 2017)

Normas violadas: Art.º 23.º/7, da Lei n.º 42/98, de 06.08; art.º 38.º/10, da Lei n.º 2/2007, de 15.01; art.º 49.º/7-a), da Lei n.º 73/2013, Ponto 2.3.4.2, alínea d) do POCAL.

Infrações financeiras: Artigos 59.º e 65.º/1-b), da LOPTC

Responsabilidade Financeira Sancionatória e Reintegratória: D8, D9, D1, D6, D10, D2, D5, D4, D3, D7.

Item do relato: III.1, § 10-13; IV, § 30-34; V, § 54;

Descrição do facto: Falta de controlo interno na área das aquisições de bens e serviços (2015-3.º trimestre 2017)

Normas violadas: Pontos 2.9.3 e 2.9.10.2.1/ss do POCAL

Infrações financeiras: Art.º 65.º/1-d), da LOPTC

Responsabilidade Financeira Sancionatória: D1, D6, D2, D5, D4, D3.

Item do relato: III.2, § 15/ss; IV § 41, 49, 50; V § 56 e 57

Descrição do facto: Encargos com o pessoal da residência de estudantes/subsídios à exploração (2013 a 2017)

Normas violadas: Arts. 32.º/3, 53.º/3, 56.º, 57.º, 70.º, todos do RJAEL; Ponto 2.3.4.2. /d), do POCAL

Infrações financeiras: Art.º 65.º/1-b) da LOPTC

Responsabilidade Financeira Sancionatória: D8, D9, D1, D6, D10, D2, D5, D4, D3, D7

Item do relato: III.2, § 28; IV, § 46 e 51; V, § 63

Descrição do facto: Apoios financeiros atribuídos à Escola A em 2020/2021, ao abrigo do art.º 33.º/1-o) do RJAL

Normas violadas: Arts. 32.º/4 e 53.º/3 do RJAEL e ponto 2.3.4.2. /d), do POCAL

Infrações financeiras: Art.º 65.º/1-b) da LOPTC

Responsabilidade Financeira Sancionatória: D7, interveniente B, interveniente C».

5.3. A Inspeção-Geral de Finanças fez uma auditoria às contas da Escola A incidente sobre o período 2009-2014, tendo concluído que as transferências registadas nas demonstrações financeiras na rubrica “subsídios à exploração” não tinham enquadramento no regime jurídico mencionado, devendo a autarquia promover a alteração dos estatutos da escola, para ultrapassar a desconformidade legal.

5.4. O relatório foi comunicado ao Secretário de Estado das Autarquias Locais (SEAL), através da Informação n.º 2016/813 da IGF.

5.5. O Gabinete do SEAL, ao abrigo do art.º 4.º da Lei da Tutela Administrativa, solicitou ao Município esclarecimentos sobre a situação descrita, através de ofício datado de 21-3-2018.

5.6. Em resposta remetida em 9-4-2018, o Demandado D7 enquanto Presidente da CMM eleita para o mandato de 2017/2021 remeteu ao SEAL uma informação elaborada por Técnico Superior da CMM, também datada de 9-4-2018, onde se afirma, nomeadamente, que:

«1.As transferências financeiras efetuadas entre 2009 e 2017 para a Escola A tiveram como objetivo suportar a despesa inerente a encargos com o pessoal ao serviço da Residência de Estudantes de Murça e juros referentes a fiança de garantia em nome da Escola A, repartido pelas duas entidades na percentagem de 50%.

2. A Escola A assume a gestão financeira e administrativa da Residência de Estudantes de Murça conforme Protocolo de Transferência de Gestão Financeira e Administrativa entre as duas entidades (cópia em anexo).

3. As transferências financeiras têm por base deliberações da Câmara conforme cópia de documentos em anexo.»

5.7. Em 24-5-2000, foi celebrado um contrato de abertura de crédito em conta-corrente de utilização simples, entre a Escola A, LDA, e a Banco D, S.A., como partes contratantes e, como avalistas, a CMM e a Santa Casa da Misericórdia de Murça tendo sido acordado um crédito até vinte e cinco milhões de escudos (montante equivalente a 124.699,48 €) por um prazo de 12 meses, automaticamente renovado por períodos iguais e sucessivos, exceto denúncia por parte de um dos contratantes, tendo as condições desse contrato sido posteriormente alteradas e atualizadas com o acordo dos avalistas.

5.8. Para garantia do crédito concedido foi na mesma ocasião subscrita uma livrança em branco pela Escola avalizada pelos referidos avalistas.

5.9. O MM realizou ao longo dos anos diversas transferências aprovadas pela CMM para contas tituladas pela Escola A, Ld.<sup>a</sup>.

a) A aprovação pela CMM de transferências para a Escola A verificou-se, nomeadamente, em reuniões da CMM que se indicam de seguida, por via de deliberações que nunca mencionam uma rubrica «juros de livrança» nem referem quaisquer pagamentos advenientes de juros ou outras obrigações diretamente advenientes de aval subscrito pelo MM:

(i) Transferência no montante de 18.000,00 €, por deliberação unânime dos membros da CMM D1, D6, D8, D9 e D10 que participaram na reunião realizada em 4-10-2012 documentada pela Ata n.º 18/2012, de 04.10, ponto 3.1;

(ii) Transferência no montante de 40.000,00 €, por deliberação unânime dos membros da CMM D1, D6, D8, D9 e D10 que participaram na reunião realizada em 18-01-2013 documentada pela Ata n.º 02/2013, de 18.01, ponto 2.1.6.

(iii) Transferência no montante de 40.000,00 €, por deliberação unânime dos membros da CMM D1, D2, D4, D5 e D6 que participaram na reunião realizada em 20-03-2015 documentada pela Ata n.º 06/2015, de 20.03, ponto 1.4.

(iv) Transferência no montante de 27.000,00 €, por deliberação unânime dos membros da CMM D1, D2, D3, D4 e D5 que participaram na reunião realizada em 20-11-2015 documentada pela Ata n.º 22/2015, de 20.11.

(v) Transferência no montante de 45.000,00 €, por deliberação aprovada por maioria dos membros da CMM (com os votos a favor de D1, D2 e D4 e a abstenção de D5 e D6 que lavraram declaração de voto) que participaram na reunião realizada em 3-06-2016 documentada pela Ata n.º 11/2016, de 03.06.2016, ponto 1.4.

(vi) Transferência no montante de 45.000,00 €, por deliberação unânime dos membros da CMM (D2, D4 e D5) que participaram na reunião realizada em 21-04-2017 documentada pela Ata n.º 08/2017, de 21.04.2017, ponto 1.3.

b) A concretização de transferências do MM para a Escola A ocorreu, nomeadamente, por via das ordens de pagamento que se mencionam de seguida e nas quais inexistem qualquer menção a uma rubrica «juros de livrança»:

(i) Ordem de pagamento n.º 45 de 07-01-2009 (5.000 €) autorizada pelo Demandado D1 e ordens de pagamento n.os 577 de 2-04-2009 (4.000 €), 1803 de 8-09-2009 (2.500 €) e 2215 de 29-10-2009 (2.500 €) autorizadas pelo Demandado D8.

(ii) Ordens de pagamento n.os 464 de 22-02-2010 (1.500 €), 653 de 22-03-2010 (1.500 €), 823 de 20-04-2010 (1.500 €), 1320 de 23-06-2010 (1.500 €) autorizadas pelo Demandado D1 e ordens de pagamento n.os 87, de 13-01-2010 (1.500 €), 1009 de 25-05-2010 (1.500 €), 1485 de 21-07-2010 (1.500 €), 1650 de 18-08-2010 (1.100 €) e 2092 de 27-10-2010 (1.500 €) autorizadas pelo Demandado D8.

(iii) Ordens de pagamento n.os 629 de 27-04-2011 (1.500 €), 1036 de 20-05-2011 (6.000 €) e 1903 de 09-09-2011 (5.000 €) autorizadas pelo Demandado D8.

(iv) Ordem de pagamento n.º 1485 de 18-09-2012 (5.000 €), autorizada pelo Demandado D1 e ordem de pagamento n.º 1643 de 11-10-2012 (6.895 €) autorizada pelo Demandado D8.

(v) Ordens de pagamento n.os 331 de 14-03-2013 (1.800 €) e 1079 de 24-07-2013 (2.700 €) ambas autorizadas pelo Demandado D8 e ordens de pagamento n.os 387, de 26-03-2013 (1.406 €) e 1608 de 22-10-2013 (728,97 €) autorizadas pelo Demandado D1.

(vi) Ordem de pagamento n.º 1677 de 19-12-2014 (2.000 €) autorizada pelo Demandado D1.

(vii) Ordens de pagamento n.os 110 de 30-01-2015 (1.800 €), 329 de 30-03-2015 (10.000 €), 799 de 03-07-2015 (8.000 €), 1105 de 09-09-2015 (5.000 €) e 1689 de 28-12-2015 (5.000 €), todas autorizadas pelo Demandado D1.

(viii) Ordens de pagamento n.os 864 de 08-07-2016 (8.020,57 €), 422 de 22-03-2016 (2.364 €), 997 de 29-07-2016 (500 €), 1081 de 30-08-2016 (500 €), 1251 de 29-09-2016 (6.500 €), 1487 de 09-11-2016 e 1719 de 15-12-2016 (6.500 €) todas autorizadas pelo Demandado D1.

(ix) Ordens de pagamento n.os 144 de 15-12-2017 (9.000 €), 825 de 13-06-2017 (6.428,57 €), 936 de 06-07-2017 (6.428,57 €), 1256 de 04-09-2017 (6.428,57 €), 1431 de 27-09-2017 (6.428,57 €), autorizadas pelo Demandado D1 e n.º 1624 de 16-11-2017 (6.428,57 €) autorizada pelo Demandado D7.

5.10 Os Demandados praticaram os atos referidos no § 5.9 livre, voluntária e conscientemente.

5.11 A CMM aprovou um sistema de controlo interno em reunião de 18-4-2002<sup>1</sup>, o qual foi ratificado pela Assembleia Municipal em 30-4-2002 como resulta do Aviso n.º 8279/2002, publicado no DR (2.ª Série) de 19-9-2002.

5.12 Em virtude de o MM ter estado sujeito a um Plano de Saneamento Financeiro foi objeto de auditorias por entidades externas, das quais resultaram diversos relatórios semestrais de acompanhamento e parecer do Revisor Oficial de Contas, documentos apreciados em reuniões da CMM que não indicavam a existência de problemas sobre a regularidade do preenchimento dos livros, dos registos contabilísticos e dos documentos de suporte, o que reforçou a convicção da generalidade dos vereadores do executivo no sentido de que tais problemas não se verificariam.

5.13 As deliberações sobre as transferências financeiras do MM para a EP referidas no § 5.1.a) eram propostas pelo D1 e diziam respeito à globalidade dos encargos a assumir.

5.14 Os vários Demandados ao participarem na aprovação das transferências referidas no § 5.9.a) agiram convictos de que não estavam a violar regimes legais aplicáveis.

5.15 Os valores transferidos ao abrigo das ordens de pagamento referidas no § 5.9.b) não tiveram qualquer conexão com a garantia contratual referida nos §§ 5.7 e 5.8.

5.16 Nas ordens de pagamento indicadas no § 5.9.b) nunca foram referidos «juros de fiança» e apenas numa pequena parcela dessas ordens existem alguns valores associados a «juros de conta caucionada»: na ordem de pagamento n.º 1036 de 2011, o valor de 6.000,00 € é associado a «juros de conta caucionada e despesas não elegíveis» (sem discriminação do que é inserido por referência a uma e outra finalidade); nas ordens de pagamento n.º 1643 de 2012 e n.º 422 de 2016 os valores de 6.895,00 € e 2.364,00 € são associados a «juros de conta caucionada»; em cada uma das ordens de pagamento n.os 1719, de 15.12.2016, 825, de 13.06.2017, 936, de 06.07.2017, 1431, de 07.09.2017, e 1624, de 16.11.2017 existe uma parcela de 500,00 € associada a «juros de conta caucionada».

5.17 Uma pequena percentagem das transferências efetuadas pelo MM para a Escola A mencionadas no § 5.9 foi utilizada pela Escola A para pagamento de juros decorrentes de empréstimos de curto prazo contraídos perante a Banco D no âmbito do contrato de abertura de crédito em conta-corrente de utilização simples.

5.18 Os Demandados que autorizaram as ordens de pagamento mencionadas no § 5.9.b) atuaram convictos de que estavam a agir em conformidade com a lei.

5.19 No período de 2009/2017, os empréstimos contraídos pela Escola A no quadro do crédito de conta-corrente referido no § 5.7 deveram-se a necessidades de tesouraria com encargos da Escola A, designadamente, em virtude do modo de funcionamento das estruturas estaduais que através de programas com fundos com origem na União Europeia constituíam a principal fonte de financiamento da Escola A na sequência de candidaturas aprovadas em que a execução da maioria dos apoios públicos ocorria a título de reembolso de despesas designadas como elegíveis cujo prévio pagamento pelo beneficiário tinha de ser comprovado, existindo uma necessária dilação temporal entre o momento do pedido de reembolso e a respetiva efetivação a qual no ano de 2017 foi frequentemente de cerca de 4 meses.

5.20 O concelho de Murça localiza-se na subregião do Douro pertencendo ao distrito de Vila Real com uma área total de 189,37 km<sup>2</sup> distribuída por 7 freguesias que,

---

<sup>1</sup> Retifica-se o lapso de escrita constante da sentença recorrida pois onde se disse “18-4-2022” quis certamente dizer-se “18-4-2002”, o que resulta do contexto dos autos, nomeadamente da prova subjacente a tal facto.

segundo o Censos de Portugal, em 2021 tinha então no seu conjunto 5241 habitantes, dados que confirmam um contínuo decréscimo populacional ao longo de mais de cinco décadas.

5.21 A CMM tem uma estrutura de cerca de 115 funcionários dos quais apenas 15 são técnicos superiores, não dispõe de departamento ou serviços jurídicos próprios e o único jurista que integra o quadro de funcionários tem um vínculo suspenso por se encontrar, desde 2006, a exercer cargo político num outro Município.

5.22 A Escola A tem mais de três dezenas de trabalhadores, a maior parte dos quais são professores, e um impacto económico no MM muito significativo (v.g. fixação de população, dinamização de atividades do setor terciário, formação de profissionais de que a região carece), sendo, ainda, uma das mais importantes entidades empregadoras em Murça tendo alunos provenientes de Murça, concelhos próximos e dos PALOP.

5.23 O Demandado D1 foi Vereador da CMM com pelouros atribuídos entre janeiro de 2002 e outubro de 2013, data a partir da qual e até outubro de 2017 foi Presidente de Câmara sempre em regime de exclusividade.

5.24 No mandato autárquico 2013-2017 foram eleitos para o Executivo Municipal os Demandados D1 (Presidente), D2 (Vice-Presidente) e D3 (Vereadora), todos em regime de permanência e todos pelo Partido Socialista, D5 e D6, estes últimos em regime de não permanência ambos eleitos pelo Partido Social Democrata.

5.25 No início do mandato, o executivo municipal foi informado pelo D1 enquanto presidente da CMM sobre a distribuição de funções relacionadas com as diferentes áreas de intervenção municipal.

5.26 No início do referido mandato 2013-2017, a CMM designou D1 como representante do MM na Escola A e gerente na sociedade existente entre a Santa Casa e o MM.

5.27 O Demandado D2 foi vereador da CMM com pelouros no mandato de 2013 a 2017 e sem pelouros, de 2017 a 2021 tendo anteriormente sido Presidente, da Junta de Freguesia de Candedo entre 1997 a 2013.

5.28 Em 03.11.2015 o Demandado D6 pediu a suspensão do seu mandato, razão pela qual a Demandada D3, sendo a “cidadã imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista” de candidatos, o substituiu no lugar da vereação.

5.29 A Demandada D3 exerceu funções como vereadora em regime de não permanência e sem atribuição de qualquer pelouro, de 20.11.2015 a 06.05.2016, tendo apenas participado, no âmbito do referido mandato (de 2013-2017) em 13 das 96 reuniões de Câmara realizadas.

5.30 Na primeira reunião da CMM em que a Demandada D3 participou foi aprovada, por unanimidade, a transferência de 27.000,00 € para a Escola A referida no § 5.9.a).(iv) sob proposta do D1, tendo a Demandada D3 feito uma apreciação crítica sobre a insuficiência da respetiva fundamentação e apenas depois de lhe terem sido prestados esclarecimentos complementares é que votou favoravelmente a proposta.

5.31 A Demandada D4 foi vereadora da CMM com pelouros no mandato de 2013 a 2017 em regime de permanência, tendo atribuídas funções nas seguintes áreas: Recursos Humanos - Afetação e Formação; Modernização Administrativa; Património e Aprovisionamento; Mercados e Feiras; Zona Industrial; Parques, Jardins e Espaços Verdes; Cemitério Municipal; Habitação Social; e Comissão de Proteção das Crianças e Jovens em Risco.

5.32 Logo que no mandato seguinte (2017 a 2021) foi aventada a possibilidade de haver dúvidas de legalidade sobre a ajuda financeira à Escola A, a Demandada D4 passou a votar contra todas as propostas atinentes ao assunto.

5.33 A Demandada D4 tem o 12.º ano de escolaridade e nunca no passado se viu envolvida em qualquer situação envolvendo responsabilidade financeira ou criminal.

5.34 O Demandado D5 integrou, pela primeira e única vez, o executivo municipal da CMM no mandato de 2013 a 2017, na qualidade de Vereador em regime de não permanência, mandato que cumpriu na sua totalidade.

5.35 O Demandado D6 integrou no período de 2009 a 2017 o executivo municipal da CMM, na qualidade de Vereador em regime de não permanência, tendo em 03.11.2015 pedido a suspensão do seu mandato, suspensão que terminou em maio de 2016.

5.36 O Demandado D7 assumiu funções de Vereador da CMM, entre os anos de 2002 e 2006 e é Presidente da CMM desde outubro de 2017.

5.37 O Demandado D7 apenas autorizou uma ordem de pagamento no valor total de 500,00€, considerando que estava a cumprir transferência aprovada em reunião de 1-4-2017 pelo executivo eleito para o mandato 2013-2017.

5.38 O Demandado D8 foi vereador da CMM, sem pelouros, entre 1993 e 2002 e exerceu em regime de exclusividade o cargo de presidente da autarquia de 7 de janeiro de 2002 a 21 de outubro de 2013.

5.39 O Demandado D9 foi vereador na CMM entre 2009 e 2013 sem pelouros atribuídos tendo no final do século XX cumprido dois mandatos autárquicos na qualidade de Vereador sem pelouros.

5.40 O Demandado D10 foi vereador na CMM entre 2009 e 2013 com o pelouro do urbanismo, acumulando também as áreas de obras exteriores, pessoal cantoneiro e operacionais e o serviço de águas e saneamento, no período das décadas de 80 e 90 do século passado já tinha exercido dois mandatos como vereador sem pelouros.

5.41 O Demandado D1 na declaração conjunta de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), referente ao ano de 2021, apresentou um rendimento global no valor de 91.992,16 €, o qual resulta da sua situação profissional e do seu cônjuge, não dispondo de outros rendimentos.

5.42 O Demandado D2 é técnico do Ministério da Agricultura e foi Presidente da Junta de Freguesia de Candedo entre 1997 a 2013.

5.43 A Demandada D3 auferiu uma remuneração base no valor de 1.007,49 € na qualidade de assistente técnica das Águas do Interior Norte tendo auferido no ano de 2022 um rendimento no valor global de 13.802,61 €, o seu conjugue é trabalhador por conta de outrem e auferiu mensalmente cerca de 1.300,00 €, não tendo mais nenhuma fonte de rendimento, têm a seu encargo duas filhas a estudar, sendo que a mais velha de 16 anos frequenta o ensino secundário (11.º ano) e a filha mais nova frequenta o 4.º ano de escolaridade, suportam cerca de 500 € com a prestação de empréstimo habitação.

5.44 A Demandada D4 na declaração do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) do ano de 2021 apresentou um rendimento global no valor de 7.717,80 € proveniente dos rendimentos obtidos como trabalhadora dependente (4.991,16€) e de rendimentos da categoria B regime contabilidade organizada (2.726,64€).

5.45 O Demandado D5 é Professor do 2.º e 3.º Ciclos e Sec. na Escola Básica e Secundária de Murça do Agrupamento de Escolas de Murça e auferiu no mês de março de 2023 um vencimento base no valor de 3.473,19 € que corresponde a um vencimento líquido de 2.412,18 €, sendo portador de deficiência que lhe confere uma incapacidade permanente

global de 60 % (sessenta por cento) e tem a seu encargo o pagamento da prestação da habitação que ronda os 400,00 € mensais a sua cónjuge trabalha por conta de outrem e exerce a sua atividade como educadora.

5.46 O Demandado D6 é Empresário e exerce as funções de Docente Assistente convidado na Faculdade de Economia e Gestão da Universidade do Minho, tendo apresentado na declaração conjunta de (IRS), referente ao ano de 2021, um rendimento global no valor 98.937,66 €.

5.47 O Demandado D7 no mês março de 2023, auferiu na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Murça um vencimento base no valor de 2.934,55 € e um vencimento líquido no valor de 2.393,88 €, tem a seu encargo as despesas mensais com os seus dois filhos no âmbito do acordo de regulação de responsabilidades parentais ao abrigo do qual despense 250,00 € em benefício da filha e um acordo de alimentos relativos a filho maior com a responsabilidade de 125,00 € em benefício do filho, renda da casa na qual residem os filhos 325,33€, despesa mensal do seguro, prestação de financiamento do crédito habitação e despesa de transporte, suporta ainda as despesas com as propinas e com a saúde dos filhos, o único imóvel (casa de morada de família) que estava registado em seu nome ficou atribuído por partilha de divórcio à sua ex-cónjuge.

5.48 O Demandado D8 é pensionista da Caixa Geral de Aposentações e no ano de 2022, auferiu uma pensão ilíquida no valor total 34.443,88 €.

5.49 O Demandado D9 exerce as funções de técnico superior e na declaração conjunta de (IRS) relativa ao ano de 2020, apresentou em rendimento global no valor de 84.209,15 € tendo obtido um reembolso no valor de 3.768,27 €, reside numa habitação arrendada e o seu cónjuge exerce a atividade de docente.

5.50 O Demandado D10 auferir mensalmente um rendimento mensal de cerca de 1.400,00 € e juntamente com o seu cónjuge dispõem de um rendimento que ascende a (3.000,00 €) mensais, têm a seu encargo as despesas com pagamento da renda da casa, água e eletricidade.

\*

**9. Ainda na sentença recorrida, consideraram-se como factos não provados (f. n. p.):**

“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 factos que se passam a indicar.

6.1 Durante os exercícios de 2016 e até ao penúltimo trimestre de 2017 existiu um vasto número de despesas, no montante de € 90.619,46, tingidas por ausência de requisições ou propostas, ausência de cabimento prévio, a maioria das despesas não foi objeto de compromissos, não há informação sobre grande parte das datas de fornecimento dos bens ou serviços e, sobretudo, não é possível identificar os responsáveis pelas autorizações de despesa nem de pagamento.

6.2 Durante os exercícios de 2016 e até ao penúltimo trimestre de 2017 não foram implementados métodos e procedimentos de controlo interno na área das aquisições e serviços.

6.3 Foi transferido o montante de 106.194,57 € a título de “juros de fiança” enquanto obrigações decorrentes do contrato de crédito identificado no § 5.7 as seguintes verbas:

a) Em 2009, 11.900,00 € (ordens de pagamento n.ºs 45 de 07-01-2009, 577 de 2-04-2009, 1803 de 8-09-2009 e 2215 de 29-10-2009, a 1.ª autorizada por D1, as restantes autorizadas por D8).

b) Em 2010, 13.100,00 € (ordens de pagamento autorizadas por D1: n.ºs 87, de 13-01-2010, 464 de 22-02-2010, 653 de 22-03-2010, 823 de 20-04-2010, 1320 de 23-06-2010 e autorizadas por D8: 1009 de 25-05-2010, 1485 de 21-07-2010, 1650 de 18-08-2010 e 2092 de 27-10-2010).

c) Em 2011, 22.500,00 € (ordens de pagamento n.ºs 629 de 27-04-2011, 1036 de 20-05-2011, 1540 de 18-07-2011, 1903 de 09-09-2011 e 2318 de 09-11-2011, todas autorizadas por D8).

d) Em 2012, 11.895,60 € (ordens de pagamento n.ºs 1485 de 18-09-2012, autorizada por D1 e 1643 de 11-10-2012 por D8), ao abrigo de deliberação da CMM aprovada por unanimidade pelo D8 (Presidente), D9, D1, D6 e D10 (Vereadores) que autorizara o pagamento de 18.000,00 €.

e) Em 2013, 6.634,97 (ordens de pagamento n.ºs 331 de 26-03-2013 e 1079 de 24-07-2013 autorizadas por D8; 387 de 26-03-2013 e 1608 de 22-10-2013, autorizadas por D1), ao abrigo de deliberação da CMM aprovada por unanimidade pelo D8 (Presidente), D1, D6 e D10 (Vereadores).

f) Em 2014, 2.000,00 € (conforme a ordem de pagamento n.º 1677 de 19-12-2014 autorizada por D1).

g) Em 2015, 29.800,00 € (ordens de pagamento n.ºs 110 de 30-01-2015, 329 de 30-03-2015, 799 de 03-07-2015, 1105 de 09-09-2015 e 1689 de 28-12-2015, todas autorizadas por D1) ao abrigo de duas deliberações da CMM, a primeira votada por unanimidade por D1 (Presidente), D6, D2, D5, D4 (Vereadores) que aprovou a transferência de 40.000,00 €, e a segunda votada por unanimidade por D1 (Presidente), D5, D2, D5, D3 e D4 (Vereadores) que aprovou a transferência de 27.000,00 €.

h) Em 2016, 5.364,00 € (ordens de pagamento n.ºs 864 de 08-07-2016, 422 de 22-03-2016, 997 de 29-07-2016, 1081 de 30-08-2016, 1251 de 29-09-2016, 1487 de 09-11-2016 e 1719 de 15-12-2016, todas autorizadas por D1), ao abrigo de deliberação da CMM votada por maioria com os votos a favor de D1, D2 e D3 e as abstenções de D6 e D5 que apresentaram declaração de voto que aprovou a transferência de 45.000,00 €.

i) Em 2017, 3.000,00 (ordens de pagamento n.ºs 144 de 15-12-2017, 825 de 13-06-2017, 936 de 06-07-2017, 1256 de 04-09-2017, 1431 de 27-09-2017, autorizadas por D1 e 1624 de 16-11-2017, autorizada por D7) ao abrigo de deliberação da CMM votada por unanimidade pelo D1 (Vice-presidente), D5 e D4 (Vereadores) que aprovou por unanimidade a transferência de 45.000,00 €.

6.4. Os Demandados ao praticarem os atos descritos no § 5.9 atuaram sem o cuidado devido e sem a diligência necessária, no zelo pela observância das tais normas legais, bem sabendo que estavam a lesar o património público.

\*

### III – Fundamentação de direito

#### A. As questões decidendas

10. Considerando as conclusões das alegações do recurso, as quais delimitam o objeto do mesmo, sem prejuízo do conhecimento officioso de outras questões, nos termos do estatuído nos artigos 633.º, 635.º, n.º 4, 639.º, n.º 1 e 608.º, n.º 2, todos do Código de Processo Civil (CPC), estes, como os demais preceitos deste diploma legal adiante citados, aplicáveis *ex vi* artigo 80.º da Lei n.º 98/97 de 26.08, na redação em vigor à data dos factos

(Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas-LOPTC), diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, as questões a decidir nestes autos, segundo a sua ordem de precedência lógica, podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.<sup>a</sup>) *Padece de erro a decisão relativamente à pretensão formulada pelo M.º P.º, de retificação do pedido constante do RI?*

2.<sup>a</sup>) *O despacho judicial proferido na audiência de julgamento, de devolução de volumes contendo o Relatório de Auditoria, o Processo de Auditoria e o processo PEQD n.º 129/2020, é ilegal?*

3.<sup>a</sup>) *A sentença recorrida é manifestamente errónea ao justificar os factos n.ºs 6.1, 6.2, 6.3 e 6.4 como factos não provados e os factos n.ºs 5.9, 5.12, 5.13, 5.14, 5.16, 5.17, 5.18 e 5.19 como factos provados, padecendo de incorreta apreciação da prova produzida, devendo aqueles serem incluídos e estes excluídos dos factos provados?*

4.<sup>a</sup>) *Procedendo a impugnação da matéria de facto, existe fundamento para a condenação dos demandados nos termos peticionados nas alíneas a) e b) do requerimento inicial (infrações financeiras de natureza sancionatória) e condenação dos demandados no pedido formulado na alínea c) do mesmo requerimento (infrações financeiras de natureza reintegratória), à exceção dos montantes dos anos de 2009 e 2010?*

Vejamos.

\*

#### **B. A decisão relativamente à pretensão de retificação do pedido constante do requerimento inicial (RI) - conclusões 3.<sup>a</sup> a 5.<sup>a</sup> das alegações de recurso**

11. Se bem percebemos a alegação do recorrente, o seu dissenso quanto à decisão recorrida, nesta matéria, é apenas e tão só quanto à sua fundamentação, ou seja, o recorrente pretexta que ao caso se aplicará, além do artigo 146.º, n.º 1, do CPC, invocado na sentença recorrida, também o artigo 249.º do Código Civil, por si invocado no requerimento que formulou a 16.10.2023 (cf. alíneas a) a d) do ponto 3 das alegações, com referência ao ponto II.4.3.1. da sentença).

12. Com efeito, como se deu nota no relatório supra (cf. I.1.), na sentença recorrida foi decidido “Admitir a retificação pelo Ministério Público (MP) dos pedidos constantes do requerimento inicial relativos às condenações em multa de cada um dos sete primeiros Demandados por alegadas responsabilidades financeiras sancionatórias”, na sequência da fundamentação e conclusão constantes dos §§ 22 a 27 daquela sentença.

13. Nessa medida, não se compreende o recurso nesta dimensão porquanto o demandante não ficou vencido. Pelo contrário, a sua pretensão obteve integral acolhimento e, assim, não tem legitimidade para a interposição de recurso, neste segmento, atento o disposto no artigo 631.º, n.º 1, do CPC.

14. Ficar “vencido”, nos termos e para os efeitos de conferir legitimidade para recorrer, à luz do citado preceito, é não obter acolhimento em relação ao pedido formulado e, nessa medida, como se disse, tendo sido admitida a retificação nos termos formulados, o demandante não ficou vencido, antes pelo contrário, obteve ganho na pretensão formulada pelo seu requerimento de 16.10.2023 (cf. § 6.1. supra).

15. É irrelevante para este efeito, de aferir da recorribilidade da decisão, se esta, ao deferir a pretensão do demandante, acolheu o argumento jurídico por ele invocado ou se a fundamentou num outro preceito legal, porquanto daí não resulta qualquer situação processual em que o demandante tenha “ficado vencido”.

16. Acresce que o processo, qualquer processo, nomeadamente o presente em que se dirimem eventuais responsabilidades financeiras, tem de ser enquadrado e decidido em função das pretensões concretas formuladas, os pedidos, não servindo nem tendo a virtualidade para afirmar a correção ou incorreção das qualificações jurídicas invocadas nos requerimentos dos sujeitos processuais ou operadas na fundamentação das decisões judiciais.

17. Assim, por falta de legitimidade, não é de conhecer do recurso, neste segmento, quanto às conclusões 3.<sup>a</sup> a 5.<sup>a</sup> das alegações de recurso, não obstante a tal a admissão liminar do mesmo, porquanto tal decisão não vincula este tribunal, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 641.º do CPC.

18. *Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, dada a falta de legitimidade para recorrer, quanto a este segmento da decisão recorrida, não se conhece do recurso relativamente à questão suscitada pelas conclusões 3.<sup>a</sup> a 5.<sup>a</sup> do mesmo.*

\*

### **C. Ilegalidade do despacho proferido na audiência de 18.10.2023 (conclusões 6.<sup>a</sup> e 7.<sup>a</sup> das alegações de recurso)**

19. O recorrente insurge-se contra dois despachos proferidos na audiência de julgamento, considerando que um deles, ao determinar a devolução à 2.<sup>a</sup> Secção do Tribunal, do Relatório de Auditoria, do Processo de Auditoria e de cinco volumes do PEQD 129/2020 é ilegal e, quanto ao outro despacho, que a retificação nele feita, daquele anterior despacho, é legalmente inadmissível (cf. alíneas e) a g) do ponto 3 das alegações).

20. Estão em causa os despachos transcritos nos §§ 6.3., 6.5. e 6.6. supra.

21. Ora, a questão prévia que tem que se suscitar é a circunstância de tais despachos terem transitado em julgado e qual a consequência desse trânsito, em termos de conhecimento do recurso interposto, neste semento.

22. Esclareça-se que, efetivamente, o recurso ora em causa foi apenas interposto da sentença, como resulta do requerimento do demandante e é confirmado na parte introdutória da motivação de recurso, nomeadamente quando aí se refere:

“O presente recurso tem por objeto a impugnação de matéria de facto da referida sentença... Bem como tem por objeto a apreciação jurídica que culminou na absolvição dos demandados”.

23. Por outro lado, cumpre salientar que em relação ao recurso interposto pelo demandante, daquele despacho a determinar a descrita devolução, o mesmo não foi admitido (cf. § 6.5. supra).

24. Acresce que, não tendo o demandante reagido em relação a essa não admissão do recurso, nomeadamente mediante a reclamação prevista no artigo 98.º da LOPTC, o mesmo transitou em julgado, nos termos do artigo 628.º do CPC.

25. Por força desse trânsito em julgado, formou-se caso material formal, no âmbito deste processo, que impede que aquela questão seja reapreciada por este tribunal.

26. Consequentemente não é possível a este Tribunal proceder a uma análise da fundamentação daquele despacho proferido na audiência de 18.10.2023, a determinar a descrita devolução à 2.<sup>a</sup> Secção, com vista a aferir da sua alegada ilegalidade porquanto, ainda que considerasse que o mesmo não tinha fundamento legal, tendo tal despacho transitado em julgado, este Tribunal não o poderia revogar e retirar daí as consequências devidas.

27. Por outro lado, também relativamente ao despacho proferido na audiência de 19.10.2023 (cf. § 6.6 supra), são aplicáveis os considerandos atrás expostos na medida em

que, não tendo o demandante interposto recurso do mesmo, formou-se caso julgado material formal, o que impede que este Tribunal proceda a uma reanálise da sua fundamentação para aferir se o mesmo constituiu uma mera retificação dum lapso de escrita existente no despacho anterior ou se tal despacho constitui uma diferente fundamentação desse anterior despacho.

**28.** Ou seja, pela circunstância de os despachos em causa terem transitado em julgado, nomeadamente o proferido na audiência de julgamento de 18.10.2023, está vedado a este Tribunal analisar se o mesmo é legalmente inadmissível.

**29.** Com efeito, visando os recursos a reapreciação de decisões judiciais, com vista à sua confirmação ou revogação (cf. artigos 627.º, n.º 1 e 663.º, ambos do CPC), as decisões transitadas em julgado, como é o caso dos despachos indicados nas conclusões 6.ª e 7.ª das alegações, são insuscetíveis de recurso.

**30.** *Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, dada a irrecorribilidade dos despachos em causa, quanto a este segmento do recurso, suscitado pelas conclusões 6.ª e 7.ª das alegações de recurso, não se conhece do mesmo.*

\*

#### **D. Erro na valoração da prova (conclusões 1.ª e 2.ª das alegações de recurso)**

**31.** O recorrente considera “manifestamente errónea a fundamentação da sentença recorrida para justificar a exclusão da matéria de facto dada como provada quanto aos factos n.ºs 6.1., 6.2, 6.3. e 6.4.” dos factos não provados (cf. conclusão 1. das alegações) e quanto aos “factos n.ºs 5.9; 5.12; 5.13; 5.14; 5.16; 5.17; 5.18; 5.19.” dos factos provados (cf. conclusão 2 das alegações).

**32.** Preliminarmente cumpre analisar se o recorrente deu cumprimento aos ónus colocados a cargo de quem impugna a decisão relativa à matéria de facto, previstos no n.º 1 do artigo 640.º do CPC.

**33.** Analisadas as alegações de recurso é de concluir que foram especificados: os concretos pontos de facto considerados incorretamente julgados; os concretos meios probatórios que, no entender do recorrente, impunham decisão diversa da recorrida sobre esses pontos da matéria de facto impugnados; e, além disso, foi especificada a decisão que, no entender do recorrente, devia ser proferida sobre tais questões de facto impugnadas.

**34.** Nesta medida é de considerar que, tendo sido dado cumprimento àqueles ónus, nada obsta ao conhecimento do recurso sobre a decisão da matéria de facto.

**35.** Do estatuído no artigo 662.º, n.º 1, do CPC, resulta que a decisão sobre a matéria de facto pode ser alterada em via de recurso se a apreciação crítica do conjunto da prova produzida impuser decisão diversa, devendo tomar-se em consideração alguns aspetos importantes na reapreciação da decisão sobre a matéria de facto.

**36.** Um desses aspetos prende-se com o modo de reapreciação da decisão sobre a matéria de facto, ou seja, tal reapreciação não importa a realização de um segundo julgamento por parte do tribunal *ad quem*, mas também não impede, antes exige, que o tribunal *ad quem* forme a sua própria convicção, em face da apreciação crítica da decisão recorrida, dos argumentos do recorrente e dos contra-argumentos dos recorridos, atendendo ao conjunto da prova produzida.

**37.** O primeiro exercício que o tribunal *ad quem* deve fazer é o de analisar a fundamentação da decisão recorrida para aferir se a mesma deu cumprimento à análise críticas das provas, no seguimento do comando contido no artigo 205.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, nos termos do qual as decisões dos tribunais, que não de mero expediente, “são fundamentadas na forma prevista na lei” e, ainda, do

estatuído no artigo 94.º, n.º 3, da LOPTC, onde se exige uma análise crítica e “de forma concisa” das provas.

**38.** Naquele exercício de análise da fundamentação da decisão de facto há que averiguar, num primeiro momento, se a mesma respeita as regras legais de valoração das diversas provas produzidas e se o discurso de análise crítico dessas provas é lógico e coerente.

**39.** Num segundo momento impõe-se analisar a argumentação das alegações do recorrente e dos recorridos para aferir se foram, ou não, cometidos os alegados erros na valoração das provas produzidas e/ou se não foram tomadas em consideração algumas provas e deviam tê-lo sido por serem provas relevantes, de tal forma que a sua apreciação impõe uma decisão diversa da que foi adotada, na decisão recorrida, sobre determinados pontos concretos da matéria de facto impugnada.

**40.** Claro que, nesta análise e valoração, cada um dos meios de prova não pode deixar de ser analisado e valorado em função do conjunto global da prova produzida e, por outro lado, na análise crítica das provas, compreende-se uma tarefa de indicação das ilações tiradas dos factos instrumentais e a especificação dos demais fundamentos que foram decisivos para a convicção do julgador, nos termos previstos no n.º 4 do artigo 607.º do CPC.

**41.** Aplicando estas considerações à pretensão do recorrente, de alteração da decisão sobre a matéria de facto, cremos que, embora tal decisão respeite as regras legais de valoração das provas – aliás o recorrente também não lhe assaca a violação dessas regras – não a podemos subscrever inteiramente, quanto à sua fundamentação em termos de análise crítica do conjunto global da prova produzida e consequente decisão, em relação aos factos provados e não provados impugnados, como a seguir se procurará justificar.

**42.** Relativamente ao *f. n. p. n.º 6.1.*, tendo-se procedido à análise da fundamentação empreendida na decisão recorrida, nomeadamente no § 9.1, não a podemos subscrever, pelas razões a seguir explanadas, máxime quando à conclusão constante da al. g), de que “O valor dos documentos juntos pelo MP para a prova é absolutamente nulo para sustentar as suas asserções neste segmento...”:

**a)** Os documentos em causa constam da prova documental junta aos autos, concretamente no CD-Rom “Relatório da ARF 3-2022 e anexos-Docs n.º 129-2020”, que foi entregue aos demandados quando da sua citação (cf. informação a fls. 723 destes autos), com ampla possibilidade de contraditório, nestes autos de responsabilidade financeira.

**b)** Aliás, esse contraditório foi também observado no âmbito da ARF n.º 3/2022 e, por outro lado, tais documentos, nesses se incluindo o “Relatório de Conclusões Fatuais de Avaliação Organizativa e Financeira” (cf. fls. 9vº a 57 do ficheiro identificado como “fls. 6 a 57 vol. I PEQD 129 2020”, daquele CD-Rom), solicitado pelo executivo do Município de Murça à Sociedade E, S. A., foram amplamente conhecidos e debatidos nos órgãos municipais.

**c)** A comprová-lo está a intervenção da então vereadora, ora 4.ª demandada, na reunião do executivo municipal do dia 25.05.2018 onde, na sua intervenção, depois de afirmar que o relatório em causa “em nada me surpreendeu, pois é muito semelhante ao relato financeiro apresentado todos os anos pelos serviços de contabilidade do Município...”, acaba por “admitir que possam existir falhas...”, não questiona o “mapa que discrimina despesa de fornecedores num total de 90 459.73 euros”, na “página 18” do documento (o mesmo que é indicado como prova no artigo 4.º do requerimento inicial e é agora invocado nas alegações de recurso), admite que nesse mesmo documento “foram

identificadas despesas já realizadas em situação irregular no montante de 117 243.48 euros” e termina afirmando que “os vereadores eleitos pelo partido socialista declaram que tomam conhecimento e reconhecem a dívida identificada nos passivos omissos no montante de 117 243.48 euros” (cf. fls. 8/9 do ficheiro identificado como “fls. 6 a 57 vol. I PEQD 129 2020, do citado CD-Rom”).

**d)** Os próprios serviços municipais, através do seu Chefe de Divisão Financeira e Administração Geral, Testemunha F – daí que não possamos considerar o seu depoimento como credível, ao contrário do juízo formulado na decisão recorrida (cf. § 9.1.d)), por esta razão de contradição com prova documental e uma outra que se adiantará de seguida – na sequência de informação solicitada no âmbito da ARF 3/2020, confirmam que “A 31-12-2017 existiam apenas documentos relacionados com a contabilidade orçamental (Proposta de despesa, Requisições internas, Orçamentos, propostas de cabimento), documentos que fundamentaram o valor de 117 000,00, relacionados com despesa realizada em situação irregular, conforme se depreende do exposto na fls. 36 e 37 do RA” (cf. fls. 1579 do ficheiro identificado como “fls. 1563 a 1591 vol. V PEQD 129 2020, do citado CD-Rom”).

**e)** Esse mesmo valor já tinha sido apurado no ponto 9 do “Relatório de Conclusões Fatuais de Avaliação Organizativa e Financeira” (citado na al. b) supra), quando aí se afirma que “ficaram ainda por refletir no balanço 117 milhares de euros de responsabilidades da Câmara”.

**f)** No mesmo Relatório, refere-se:

*i)* no capítulo V (análise orçamental), no ponto 11.º-Aquisição de Bens e Serviços, na al. e), que “foram identificadas ainda despesas (bens já adquiridos/serviços já prestados) sem ter sido dado cumprimento aos respetivos procedimentos de despesa pública, cujo detalhe é o seguinte” (pág. 17 do relatório), sendo de seguida apresentado o citado quadro de fls. 18 do relatório, com a discriminação da entidade fornecedora, da natureza da despesa, do valor de cada despesa, somando o valor global de 90 459,73 €;

*ii)* no capítulo IX (Norma de controlo interno), no ponto 2.b.iii., que “verificou-se a aquisição de bens e a prestação de serviços sem que existisse processo formalmente constituído na seção de aprovisionamento, sem que se tenha dado cumprimentos às regras da prévia cabimentação e da verificação da existência de fundos disponíveis” (pág. 46/7 do relatório);

**g)** Acresce que os dados de tal quadro, nomeadamente entidades fornecedoras (de bens e serviços), natureza da despesa (desde reparações de viaturas, flores, refeições, publicidade, obras, aluguer de viatura para presidente) e valores de cada despesa, são confirmados pelos documentos constantes de fls. 153 a 198 do vol. I e fls. 199 a 614 do vol. II do PEQD 129/2020, constantes de diversos ficheiros, identificados com a numeração de tais folhas e volumes, no citado CD-Rom, fazendo-se notar que estes documentos foram enviados pelo Município de Murça, no âmbito da ARF 3/2020 (cf. nota de rodapé n.º 11 do Relatório n.º 3/2022-ARF-2.ª Secção).

**h)** Não podemos assim acompanhar a decisão recorrida quando considera tais documentos como meras “folhas avulsas” ou “papeis descontextualizados de quaisquer procedimentos relativos a efetivas despesas”, em que “(pode ter sido deferida e não ter havido despesa, por exemplo)” (cf. als d), e), g) do § 9.1. da sentença recorrida).

**i)** Com efeito em função da análise crítica e global que fazemos tais documentos consideramos que as afirmações constantes do relatório (transcritas na al. f) supra) são corretas, pois o que deles resulta é precisamente a aquisição de vários bens e serviços, sem observância das regras mais básicas de aquisição de bens e serviços (desde falta de

autorização da despesa e aquisições sem qualquer procedimento contratação), bem como de assunção e realização de despesa pública (sem cabimentação, sem verificação da existência de fundos disponíveis e sem emissão de compromisso válido e sequencial).

j) A título de meros exemplos, mas que se podem replicar naqueles documentos, citam-se os seguintes: o fornecedor Sociedade G reclama, em 06.12.2017, “requisições para facturar”, correspondentes a três fornecimentos de plantas efetuadas em Maio e Junho desse ano (cf. fls. 437); o fornecedor Sociedade H reclama, em 04.10.2017, “trabalhos/valores efetuados até à data e ainda não foram facturados”, porque “ainda não recebi nenhum documento/requisição ou qualquer indicação para poder proceder à emissão da fatura”, o que reforça com nova reclamação em 27.02.2018 (cf. fls 473/476); a autorização de despesa e adjudicação de uma pequena obra em 13.09.2017 e só depois a formalização para “proposta de despesa” (cf. fls. 598/599);

l) Aliás, em relação àquele fornecedor Sociedade G, os próprios serviços municipais reconhecem, em informação de 29.12.2017, que são aquisições que estão a “aguardar fundos” desde 10.10.2017 e a “aguardar parecer/autorização superior do executivo” para dar andamento ao processo e emissão de compromisso, tendo a referida testemunha Testemunha F assumido, em despacho manuscrito de 04.01.2018, naquela informação, que “trata-se de despesa efetuada sem prévio procedimento administrativo e aguarda regularização” - cf. fls. 436 (daí também, em nosso entender, a falta de credibilidade do seu depoimento, tão contraditório é com posições por si assumidas e subscritas na altura dos factos);

m) Refira-se ainda que não deixou de ser ponderado o facto de o “Relatório de Conclusões Fatuais de Avaliação Organizativa e Financeira”, ter sido solicitado pelo executivo do Município de Murça que iniciou funções em outubro de 2017 e ter tido por objeto a “avaliação organizativa e financeira dos processos e procedimentos mais relevantes na estrutura organizacional do Município de Murça” (cf. n.º 5.1. dos f. p.) ao executivo anterior. Mas como se salientou na al. c) supra, os representantes deste executivo anterior, através da 4.ª demandada, reconhecem “dívida identificada nos passivos omissos no montante de 117 243.48 euros”, o que reforça a credibilidade das conclusões daquele Relatório, confirmadas, também, pela documentação junta na sequência da ARF n.º 3/2020.

43. Assim, no que tange à impugnação do f. n. p. n.º 6.1., tendo-se procedido às operações referidas nos §§ 38. a 40. supra – sendo certo que no que tange às contra-alegações dos demandados não são esgrimidas razões específicas que importe considerar, uma vez que se limitam a corroborar como boa a avaliação da prova e fundamentação da sentença recorrida - cremos que é de concluir que existe prova suficiente para dar como provado que:

*“Durante os exercícios de 2016 e 2017 (até ao penúltimo trimestre deste), foram feitas, pelo Município de Murça, as aquisições de bens e serviços descritas no quadro inserto na pág. 18 do “Relatório de Conclusões Fatuais de Avaliação Organizativa e Financeira”, no montante global de € 90.619,46, em relação às quais ocorreu uma ausência generalizada de requisições ou propostas, assim como de cabimento prévio, verificação de fundos disponíveis e emissão de compromissos válidos e sequenciais, não havendo informação completa sobre grande parte das datas de fornecimento dos bens ou serviços e, em regra, não foi possível identificar os responsáveis pelas autorizações de despesa.”*

44. Quanto ao f. n. p. n.º 6.2., tendo-se procedido à análise da fundamentação empreendida na decisão recorrida, nomeadamente no § 9.2, não a podemos subscrever, máxime quando à conclusão de que “ao invés, foi provado um concreto facto antagónico (§

5.11) incompatível com os juízos conclusivos formulados na demanda” (cf. § 52 da sentença recorrida), pelas razões a seguir explanadas:

**a)** São realidades distintas ter sido aprovada uma norma de controlo interno (como foi alegado pelos demandados e se deu como provado - f. p. n.º 5.11), de não terem sido implementados métodos e procedimentos de controlo interno na área das aquisições e serviços (como foi alegado pelo demandante no artigo 5.º do RI e se deu como não provado – f. n. p. n.º 6.2.);

**b)** Consequentemente não são factos incompatíveis entre si, ou seja, bem pode ter sido aprovada uma norma de controle interno e a mesma ser apenas “letra morta”, desde logo por não implementação dos métodos e procedimentos de controle interno que estejam previstos na mesma, mas também por incumprimento dos métodos e procedimentos aí previstos e, ainda, por não atualização da norma de controle interno, em face de alteração orgânica da autarquia e/ou evolução legal;

**c)** Aliás, ao contrário do que parece perpassar na sentença recorrida, a norma de controlo interno não era desconhecida, nem da entidade que elaborou o Relatório acima citado, nem no âmbito da ARF n.º 3/2020;

**d)** Desde logo, no citado Relatório, dá-se conta de ter sido aprovada, por deliberação da Câmara de 18.04.2002, a “Norma de Controlo Interno em vigor”, mas logo de seguida refere-se que “existem diversos processos definidos na norma cujos procedimentos não estão a ser cumpridos em conformidade com o que está aprovado”, descrevendo esses casos, nomeadamente quanto à aquisição de bens e serviços (como descrito em § 42, f) *ii*) supra), assim como descrevendo situações em que o “procedimento não está em conformidade com o que consta na Norma de Controlo Interno sobre esta matéria” (sendo a matéria os funcionários municipais requisitarem diretamente materiais a fornecedores), para terminar com a recomendação de que “a Norma seja objeto de revisão e atualização” – cf. capítulo IX (Norma de controlo interno), págs. 46/47 e 52 do citado Relatório;

**e)** Aliás, considerando que tal Norma de Controlo Interno data de 2002, naturalmente a mesma estaria desatualizada no mandato autárquico de 2013/2017, em face da legislação financeira subsequente, nomeadamente a respeitante à verificação de fundos disponíveis e à emissão de compromissos válidos e sequenciais, na sequência da publicação da Lei n.º 8/2012 de 21.02 e do DL 127/2012 de 21.06;

**f)** Nesta medida, na sequência do que se considera dever ser dado como provado sobre a falta de controlo na aquisição de bens e serviços (cf. § 43 supra), não pode deixar de se concluir que, pese embora tivesse sido aprovada em 2002 uma Norma de Controle interno, não estavam implementados métodos e procedimentos de controlo interno na área das aquisições de bens e serviços, no período em causa.

**45.** Assim, no que tange à impugnação do f. n. p. n.º 6.2., tendo-se procedido às operações referidas nos §§ 38 a 40 supra, incluindo à ponderação das contra-alegações dos demandados, nos termos atrás referidos, cremos que é de concluir que existe prova suficiente para dar como provado que

*“Durante os exercícios de 2016 e 2017 (até ao penúltimo trimestre deste) não foram implementados métodos e procedimentos de controlo interno na área das aquisições de bens e serviços”.*

**46.** Relativamente ao **f. n. p. n.º 6.3.**, tendo-se procedido à análise da fundamentação empreendida na decisão recorrida, nomeadamente no § 9.3, compreende-se o raciocínio lógico que lhe está subjacente e não cremos que, no essencial, assista razão ao recorrente, pelas razões a seguir explanadas:

a) Os documentos (tabelas) de fls. 1568 e 1581 (do ficheiro do CD, fls. 1563 a 1591 VOL V PEQD 129 2020), elaborados pelos serviços municipais do MM, subscritos pelo técnico superior Testemunha F - já acima referido e ouvido como testemunha na audiência de julgamento - aquele na sequência de solicitação da IGF e este em resposta a solicitação formulada no âmbito do PEQD 129/2020, não são coerentes entre si;

b) Mesmo admitindo que, onde no primeiro se refere “JUROS DE FINANÇAS” tenha existido um lapso material e se quisesse dizer “Juros de Fiança”, como se diz no segundo, os valores não são coincidentes, dado que naquele primeiro o valor global aí inscrito é de “172 799,69 €” e, neste segundo, o valor global é de “106 194,57”;

c) Por outro lado, aqueles documentos (tabelas), mesmo interpretados com os antecedentes (informação do técnico e solicitação do Tribunal), não contêm elementos pelos quais se possa concluir o que é que está contido na designação “Juros de Fiança” ou “juros referentes a fiança de garantia”, sendo certo que nesta questão, como bem se salienta na decisão recorrida, estamos perante designação que “envolvendo o entrelaçar de dois conceitos jurídicos é apresentada em termos conclusivos” (cf. § 9.3.a) da sentença recorrida);

d) Assim, só a análise das deliberações do executivo municipal, das ordens de transferência ou outra documentação é que permitirá – ou não – concluir se o que é qualificado como «despesa identificada como “juros de fiança”», diz “respeito às obrigações decorrentes desse contrato de crédito, sendo que entre 2009 e 2017 foram transferidas, a esse título, verbas no montante de 106 194,57” (cf. artigo 20.º do requerimento inicial, com referência ao artigo 17.º do mesmo requerimento);

e) Refira-se, desde já, que não vem indicada, na impugnação da decisão sobre a matéria de facto, outra documentação além das autorizações e ordens de pagamento que já vinham indicadas no requerimento inicial, e também não a descortinámos;

f) Quanto às deliberações do executivo municipal que aprovaram as ordens de transferência, as mesmas «nunca mencionam uma rubrica «juros de livrança» nem referem quaisquer pagamentos advenientes de juros ou outras obrigações diretamente advenientes de aval subscrito pelo MM», como se refere no f. p. n.º 5.9 da sentença recorrida;

f) Subscreve-se, no essencial, esta apreciação da prova feita na decisão recorrida pois da análise crítica feita por este tribunal constata-se que aquelas deliberações, documentadas em atas de reunião da Câmara Municipal, referem apenas genericamente, em regra, “Transferência financeira no âmbito da Residência de Estudantes de Murça” ou então referem especificamente “pagamento de despesas de pessoal da residência de estudantes” e, mesmo quando nas propostas se fala em “encargos... com a conta de juros caucionados”, também se refere “funcionários contratados para a residência de estudantes e outras atividades de carácter esporádico”, sendo certo que a verba proposta a transferir é um valor global, sem especificar os valores das diversas rubricas (cf., a título de exemplo, fls. 115/118 destes autos e fls. 1650, 1651v.º/1652, 1653, 1654 v.º, 1658 v.º, do ficheiro inserto no CD-Rom “Relatório da ARF 3-2022 e anexos-Docs n.º 129-2020”);

g) No que tange às ordens de transferência, salvo as identificadas na última alínea deste §, as demais, constantes da prova documental dos vários ficheiros insertos no CD-Rom “Relatório da ARF 3-2022 e anexos-Docs n.º 129-2020” indicam um determinado valor, transferido a título de “juros conta caucionada e despesas não elegíveis” ou “juros conta caucionada e despesas com o pessoal da residência”, mas não discriminando qual o valor destas “despesas” e daqueles “juros” (cf., exemplificativamente fls. 1589 v.º, 1597 e v.º, 1598, 1599 v.º, 1600 v.º, 1601, 1602, 1631 e v.º, 1634) ou apenas indicando “transferência conta

caucionada”, mas sem explicitar a que título (cf., exemplificativamente, fls. 1594, 1595, 1598 v.º), pelo que não é possível formular um juízo sobre qual o efetivo valor transferido, com base nesses ordens de pagamento, a título de “juros de fiança”, ou obrigações decorrentes do contrato de abertura de crédito em conta-corrente;

**h)** Não acompanhamos, assim, a análise feita na decisão recorrida de que nas “ordens de pagamento n.ºs 1719, de 15.12.2016, 825, de 13.06.2017, 936, de 06.07.2017, 1431, de 07.09.2017, e 1624, de 16.11.2017 existe uma parcela de 500,00 € associada a «juros de conta caucionada»” (cf. n.º 5.16 dos f. p. da decisão recorrida), porquanto nessas mesmas guias existem dois valores, um deles de 500,00 €, mas não resulta de tais guias que este valor de 500,00 € é a título de “pagamento de juros com a conta caucionada”, ficando-se assim sem saber qual o valor a título de juros e o outro valor a título de “despesas com o pessoal da residência” (cf., a título de exemplo, a guia n.º 1624 de 16.11.2017 a fls. 1602);

**i)** É, no entanto, possível concluir que foram transferidos pelo Município de Murça, para a conta bancária da Escola A, Lda, aberta na Banco D, a título de “transferência para pagamento dos juros da conta caucionada”, por determinação de membros do executivo municipal, os seguintes montantes e nas seguintes datas:

*i)* 6 895,00 €, autorizado por despacho de 11.10.2012, do então Presidente do executivo municipal (o demandado D8), constante da ordem de transferência n.º 1643 de 11.10.2012 (cf. fls. 1591);

*ii)* 2 364,00 €, autorizado por despacho de 22.03.2016, do então Presidente do executivo municipal (o demandado D1), constante da ordem de transferência n.º 422 de 22.03.2016 (cf. fls. 1597 v.º);

**47.** Assim, no que tange à impugnação do f. n. p. n.º 6.3., tendo-se procedido às operações referidas nos §§ 38 a 40 supra, incluindo à ponderação das contra-alegações dos demandados, nos termos atrás referidos, cremos ser de concluir que existe prova suficiente para dar como provado que

*“Foram transferidos pelo Município de Murça, para a conta bancária da Escola A, Lda, aberta na Banco D, mediante contrato de abertura de crédito em conta conta-corrente, a título de “transferência para pagamento dos juros da conta caucionada”, por determinação de membros do executivo municipal, os seguintes montantes e nas seguintes datas:*

*i)* 6 895,00 €, autorizado por despacho de 11.10.2012, do então Presidente do executivo municipal (o demandado D8), constante da ordem de transferência n.º 1643;

*ii)* 2 364,00 €, autorizado por despacho de 22.03.2016, do então Presidente do executivo municipal (o demandado D1), constante da ordem de transferência n.º 422”.

**48.** No que tange ao **f. n. p. n.º 6.4.**, tendo-se procedido à análise da fundamentação empreendida na decisão recorrida, nomeadamente no § 9.4, não a podemos subscrever, na totalidade, máxime quando à afirmação de que “a alegação não tem suporte em nenhuma das provas pré-constituídas admitidas no processo, nem em nenhuma das provas produzidas no processo” (cf. § 9.4, a), da sentença recorrida), pelas razões a seguir explanadas:

**a)** As dúvidas sobre a forma como a participação do MM no capital social da Escola A, Lda poderia impactar em termos de gestão da atividade levada a cabo por esta e dos apoios financeiros a atribuir pelo MM, já vinham de longa data (cf. ata da assembleia municipal de 28.02.1997, a fls. 1687 e segs) e foram reavivadas pela entrada em vigor do RJAEL, aprovado pela Lei n.º 50/2012 de 31.08;

**b)** Com efeito, na sequência daquela Lei foi solicitado parecer pelo MM à CCDR-Norte, onde esta considera que a “Escola é quase integralmente sustentada, em termos

financeiros, pelo POPH e quando estes fundos não são suficientes o remanescente é “coberto” pela Misericórdia e pelo Município em partes rigorosamente iguais” e que “esta situação, por assim dizer, “de limbo” (ou de paridade) não poderá permanecer” e “será aconselhável que leve a efeito uma alteração estatutária na qual se estabeleça claramente, qual a entidade – Município ou Misericórdia – que passará a ter tal influência” (v. fls. 1711/1714);

c) Efetivamente, no “Relatório de Encargos a imputar ao Município de Murça-Ano de 2016”, subscrito pelo Diretor da Escola A, são discriminados vários encargos imputados ao Município de Murça, nos anos de 2013, 2014 e 2015, assim como encargos a suportar no ano de 2016, entre eles “juros e outras despesas e comissões bancárias associadas ao crédito em conta corrente da escola, vulgo conta corrente caucionada” (cf. fls. 189/195 destes autos);

d) Aliás, na reunião de Câmara de 14.06.2019, onde foi aprovada a constituição da empresa local Escola A, EM Lda, o então Presidente de Câmara (o demandado D7), expressamente afirmou que a “proposta apresentada permite resolver uma irregularidade, desde a entrada em vigor da Lei n.º 50/2012, de 31.08” (cf. fls. 1724);

e) Acresce que os demandados D1 e D8, que autorizaram as transferências descritas no § 47 supra, atenta a sua qualidade de presidentes do executivo camarário, à época, não podiam deixar de conhecer que aos municípios era expressamente vedado pelas Leis das Finanças Locais (artigo 38.º, n.º 10 da Lei n.º 2/2007 de 15.01 e artigo 49.º, n.º 7, al. a) da Lei n.º 73/2013 de 03.09) “quer o aceite quer o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças, a concessão de garantias pessoais” e que, nessa medida, não podiam autorizar as mencionadas transferências, para aquela finalidade, pagamento de juros da conta caucionada e tendo por base o facto de o MM ser avalista do contrato de abertura de crédito em conta-corrente e ter subscrito livrança em branco (cf. fls. 1691, 1694 v.º/1696, 1700/1704);

f) As regras de experiência comum, designadamente sobre a forma de funcionamento das autarquias, ao nível do executivo camarário e da atividade dos presidentes desse executivo, implicam considerar que há responsabilidades de representação e de obrigação do Município, que não podem deixar de ser conhecidas por quem exerce as funções de presidente do executivo municipal, nomeadamente a absoluta impossibilidade dos municípios assumirem responsabilidades por saques de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais, bem como consequências financeiras daí advenientes;

49. Assim, no que tange à impugnação do f. n. p. n.º 6.4., tendo-se procedido às operações referidas nos §§ 38 a 40 supra, incluindo à ponderação das contra-alegações dos demandados, nos termos atrás referidos, cremos que é de concluir que existe prova suficiente para dar como provado que

*“Os demandados D1 e D8, ao determinarem as transferências descritas (no § 47 supra) na sequência de obrigações decorrentes do aval prestado pelo MM àquele contrato, atuaram sem o cuidado e a diligência de observarem e cumprirem as normas das Leis das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007 de 15.01 e Lei n.º 73/2013 de 03.09), que expressamente vedam aos Municípios “quer o aceite quer o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais” e que, ao assim procederem, não acautelaram a possibilidade de lesão do património municipal”.*

50. O recorrente impugna, ainda, os factos dados como provados sob os n.ºs 5.9. e 5.12 a 5.19, pretendendo que os “mesmos devem ser dados como não provados”,

argumentando, no essencial, que estarão em contradição com os factos n.ºs 6.1. a 6.4., a serem estes incluídos nos factos provados e invocando ainda, em relação aos factos n.ºs 5.12 e 5.17 serem conclusivos.

51. Analisada a argumentação do recorrente afigura-se-nos que:

a) Os factos elencados nos n.ºs 5.12. e 5.17 não são, salvo melhor opinião, uma tal “amalgama conclusiva” ou uma “referenciação conclusiva”, que impossibilite a sua impugnação em termos de recurso e, nessa medida, não se vislumbra que tal alegação constitua fundamento para julgar tais factos como não provados, como pretexto o recorrente;

b) Por outro lado, como decorre do atrás explanado, a impugnação relativamente aos f. n. p., sob os n.ºs 6.1. a 6.4., não foi integralmente procedente, como pretendia o recorrente e, nessa medida, esse pressuposto de que parte – darem-se como provados, integralmente, tais factos – não ocorre.

52. Ainda assim, considerando a procedência parcial da impugnação, relativamente aos factos não provados e, em função disso, os factos que acima se considerou deverem ser dados como provados, é de concluir que estes factos são incompatíveis com alguns daqueles factos que vêm dados como provados e ora impugnados.

53. Nessa medida, com esse fundamento, *decide-se excluir do elenco dos factos provados os que acima foram transcritos sob os n.ºs 5.14, 5.15 e 5.18, dados como provados na sentença recorrida.*

**54. Em conclusão e, em resumo, no que tange à 3.ª questão supra equacionada (cf. § 10), decide-se:**

a) Acrescentar ao elenco dos factos provados, os seguintes:

5.51. *Durante os exercícios de 2016 e 2017 (até ao penúltimo trimestre deste), foram feitas, pelo Município de Murça, as aquisições de bens e serviços descritas no quadro inserto na pág. 18 do “Relatório de Conclusões Fatuais de Avaliação Organizativa e Financeira”, no montante global de € 90.619,46, em relação às quais ocorreu uma ausência generalizada de requisições ou propostas, assim como de cabimento prévio, verificação de fundos disponíveis e emissão de compromissos válidos e sequenciais, não havendo informação completa sobre grande parte das datas de fornecimento dos bens ou serviços e, em regra, não foi possível identificar os responsáveis pelas autorizações de despesa.*

5.52. *Durante os exercícios de 2016 e 2017 (até ao penúltimo trimestre deste) não foram implementados métodos e procedimentos de controlo interno na área das aquisições de bens e serviços.*

5.53. *Foram transferidos pelo Município de Murça, para a conta bancária da Escola A, Lda, aberta na Banco D, mediante contrato de abertura de crédito em conta corrente, a título de “transferência para pagamento dos juros da conta caucionada”, por determinação de membros do executivo municipal, os seguintes montantes e nas seguintes datas:*

i) 6 895,00 €, autorizado por despacho de 11.10.2012, do então Presidente do executivo municipal (o demandado D8), constante da ordem de transferência n.º 1643;

ii) 2 364,00 €, autorizado por despacho de 22.03.2016, do então Presidente do executivo municipal (o demandado D1), constante da ordem de transferência n.º 422.

5.54. *Os demandados D1 e D8, ao determinarem as transferências descritas no n.º 5.53 supra, na sequência de obrigações decorrentes do aval prestado pelo MM àquele contrato, atuaram sem o cuidado e a diligência de observarem e cumprirem as normas das Leis das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007 de 15.01 e Lei n.º 73/2013 de 03.09), que*

*expressamente vedam aos Municípios “quer o aceite quer o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais” e que, ao assim procederem, não acautelaram a possibilidade de lesão do património municipal”.*

b) Eliminar do elenco dos factos não provados os que aí foram considerados sob os n.ºs 6.1 e 6.2.;

c) Eliminar do f. n. p. sob o n.º 6.3. a expressão “enquanto obrigações decorrentes do contrato de crédito identificado no § 5.7.”, mantendo tal ponto 6.3. no demais, sem prejuízo do f. p. sob o n.º 5.53 supra;

d) Substituir a expressão “Os Demandados” do f. n. p. sob o n.º 6.4. pela expressão “Os demandados D 2 a D7, D9 e D10”.

e) Excluir do elenco dos factos provados os factos dados como provados na sentença recorrida sob os n.ºs 5.14 , 5.15 e 5.18 e acima transcritos.

\*

#### **E. Violação de normativos legais e incursão na prática de infrações financeiras, sancionatórias e reintegratórias (conclusões 8.ª a 10.ª das alegações de recurso)**

55. O recorrente considera que a argumentação jurídica constante dos Pontos II.4.3.2.2., II.4.3.3. e II.4.4.3. da sentença recorrida deve cair pela base, face à requerida impugnação da matéria de facto e, nessa medida, deve tal sentença ser revogada, mantendo assim o pedido de condenação dos demandados pelas infrações, sancionatórias e reintegratórias que lhes imputa (à exceção dos montantes relativos aos anos de 2009 e 2010).

Vejamos.

\*

**E-1. – “II.4.3.2.2 Julgamento sobre o mérito da imputação de responsabilidades por infração financeira sancionatória continuada prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC formulada pelo MP contra os Demandados D1, D2, D3, D4, D5 e D6”**

56. Sob este item o tribunal *a quo* analisou a imputação de responsabilidades financeiras sancionatórias, alegada no ponto A do RI, sob os n.ºs 4 a 12, tendo concluído que se imporia a absolvição dos demandados, por dois motivos:

a) não cumprimento do ónus de alegar os factos essenciais relativos à imputação a cada um dos demandados da concreta infração que alegou no plano jurídico estar preenchida;

b) toda a matéria factual alegada pelo demandante para sustentar a concreta imputação ter sido julgada não provada e ter sido julgado provado um facto incompatível com aquela alegação e pretensão condenatória formulada pelo MP.

57. Quanto a este segundo motivo, considerando a impugnação da matéria de facto, com a consequência da eliminação dos pontos 6.1. e 6.2. dos f. n. p. e o acrescento, aos f. p., dos factos sob os n.ºs 5.51. e 5.52., bem como a circunstância de se considerar, como acima se justificou, que não há incompatibilidade entre o f. p. sob o n.º 5.11. (aprovação de norma de controlo interno em 2002) e o facto agora dado como provado sob o n.º 5.52. (não implementação de métodos e procedimentos de controlo interno na área das aquisições de bens e serviços), é de concluir que tal motivo deixou de ter justificação, no que tange a este segmento do elemento objetivo da infração em causa.

58. Esta, recorde-se, estribava-se na não implementação de método e procedimentos de controlo interno, na área das aquisições e serviços, em contrário a princípios e regras do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo artigo 1.º do

DL 54-A/99 de 22.02 e em anexo a este diploma legal e, em consequência, em “violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental” (artigo 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC.

59. Assim, atenta a factualidade provada sob os n.ºs 5.51. e 5.52, cremos poder concluir que não só houve violação do princípio e regra estabelecido no ponto 2.3.4.2 do POCAL (realização de despesas sem inscrição no orçamento e sem cabimento e compromisso), como não observância da regra contida no ponto 2.9.3. do POCAL (assegurar o acompanhamento e avaliação permanente, pelo executivo, do sistema de controlo interno, baseado em métodos e procedimentos para lograr atingir os objetivos elencados no ponto 2.9.2 do POCAL, nomeadamente a “adequada utilização dos fundos e o cumprimentos dos limites legais à assunção de encargos”- al. g)).

60. A questão subsequente que se levanta é a de apurar da responsabilidade pela violação destes princípios e regras e, em última análise, pelo cometimento, por omissão, da infração financeira sancionatória em causa, dado que a responsabilidade “recai sobre o agente ou agentes da ação” e “só ocorre se a ação for praticada com culpa”, nos termos do artigo 61.º, n.ºs 1 e 5, aplicáveis à responsabilidade sancionatória, *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC.

61. O ora recorrente imputava tal responsabilidade aos “primeiros seis demandados”, face à sua qualidade de “membros do órgão executivo nesse período” (cf. artigo 10.º do RI).

62. Compreende-se tal imputação à luz do citado normativo do POCAL que responsabiliza o “executivo” pelo acompanhamento e avaliação permanente do sistema de controlo interno, mas também se compreendem as objeções constantes da sentença recorrida sobre a não alegação de “repartição de competências no âmbito da CMM” e sobre a falta de suporte factual acerca dos “pelouros e funções de cada um dos Demandados” (cf. §§ 47 e 50).

63. Com efeito, afigura-se-nos que só pode considerar-se como “agente ... da ação” aquele que possa ter domínio sobre o facto e, por não ter agido, deu lugar a que o resultado tenha ocorrido, podendo assim concluir-se que a sua omissão foi causa de tal resultado.

64. Em face do princípio da aquisição processual, consagrado no artigo 413.º do CPC, seria possível concluir, à luz dos f. p. sob os n.ºs 5.23 a 5.25, 5.27, 5.29 e 5.31, que competiria os demandados D1 a D4, enquanto Presidente (D1), Vice-Presidente (D2) e Vereadoras em regime de permanência (embora a D3 não integralmente no período em causa), do executivo municipal, com efetivas funções executivas, acompanhar e avaliar o cumprimento do sistema de controlo interno.

65. Já quanto aos demandados D5 e D6, considerando a sua condição de vereadores em regime de não permanência e o concreto exercício dessas funções, cremos que não tinham o domínio do facto, para acompanhar e avaliar tal sistema de controlo interno e, por isso, não podem ser considerados “agentes da ação”, por omissão.

66. Porém, como acima já se deixou breve nota, a responsabilidade exige a “culpa” do agente, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cf. artigos 61º, nº 5, 65º, nº 5 e 67º, nº 3, todos da LOPTC.

67. A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tinha o dever de observar e cumprir as normas legais relativas à admissão de pessoal e,

nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação daquele regime legal, e por tal razão não observando tais normas e regime, agiu com culpa.

68. Quando o agente, ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Já se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado.

69. Neste âmbito cremos, ressalvada melhor opinião naturalmente, que não existe factualidade provada (seja em face da decisão de 1.ª instância, seja na sequência da impugnação da matéria de facto), que permita concluir pelo preenchimento do elemento subjetivo.

70. Com efeito, na decisão recorrida, considerou-se que a imputação subjetiva, tendo por base a asserção constante do artigo 10.º do RI, era apenas uma valoração sem suporte factual, concluindo-se que não tinha sido cumprido o ónus de alegar factos essenciais relativos à imputação de cada um dos demandados (cf. §§ 49 e 54.1).

71. Embora não acompanhem inteiramente tais considerações, pois se nos afigura que no artigo 11.º do RI também há alegação de factualidade pertinente para aquela imputação subjetiva e, por outro lado, que no exercício dos poderes conferidos pelo artigo 5.º, n.º 2, al. c), do CPC, é possível ao juiz tomar em consideração “factos que sejam complemento ou concretização dos que as partes hajam alegado e resultem da instrução da causa”, com concessão do contraditório em relação aos mesmos, a verdade é que, quando do recurso interposto sobre a matéria de facto, o recorrente não colocou em causa a decisão sobre essa matéria.

72. Seja alegando que naqueles artigos 10.º e 11.º do RI ocorriam imputações de factos e que, nessa medida, tinha havido omissão de decisão sobre os mesmos, seja alegando que era possível ter tomado em consideração aqueles factos complementares ou concretizadores resultantes da discussão da causa e, em consequência, requerendo que o tribunal *ad quem* julgasse como provados determinados factos, dos quais fosse possível concluir pela culpa dos demandados em causa.

73. Note-se que a impugnação do f. n. p. sob o n.º 6.4. respeita a factualidade e infração diversa da que aqui está em causa, o que é claro quando aí se remete para “os atos descritos no § 5.9.”.

74. Nesta medida, não tendo sido impugnada a decisão sobre a matéria de facto, no que tange a factos pertinentes para aferir da culpa dos demandados quanto a esta infração, nomeadamente com a indicação dos factos que, no entender do recorrente, deveriam ter sido julgados provados nesse aspeto, não pode deixar de se concluir que não se mostra preenchido o elemento subjetivo desta infração, imputada aos demandados D1 a D6.

75. *Em conclusão e, em resumo, é de julgar improcedente o recurso, neste segmento e, embora com fundamentação que não acompanha inteiramente a decisão recorrida, é de manter a decisão de absolvição dos demandados D1 a D6, da imputação de responsabilidade financeira sancionatória, tendo por base o alegado no ponto A- n.ºs 4 a 12, do RI.*

\*

**E-2.** – *“II.4.3.3 Julgamento das responsabilidades por infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC imputadas pelo MP aos Demandados D1, D2, D3, D4, D5, D6 e D7”*

e

*“11.4.4.3 Julgamento das responsabilidades financeiras reintegratórias imputadas pelo Demandante aos Demandados D1 a D10”*

**76.** Sob estes itens o tribunal *a quo* analisou as imputações de responsabilidades financeiras, sancionatórias e reintegratórias, alegadas no ponto B do RI, sob os n.ºs 13 a 27, tendo concluído, no essencial, que se imporia a absolvição dos demandados, por tais imputações serem infundadas nos planos factual e jurídico.

**77.** Tal conclusão tem agora de ser analisada, desde logo, em função da impugnação da matéria de facto, com a consequência, acima justificada, da exclusão dos n.ºs 5.14, 5.15 e 5.18 do elenco dos f. p., da eliminação e alteração de redação nos n.ºs 6.3. e 6.4. dos f. n. p. e do acrescento, aos f. p., dos factos sob os n.ºs 5.53. e 5.54.

**78.** Ou seja, rememorando, importa tomar em consideração que, em consequência da procedência, parcial, da impugnação da matéria de facto, é de ponderar que se mostra provado que os demandados D1 e D8 autorizaram as transferências dos valores descritos, 2 364,00 € em 22.03.2016 e 6 895,00 € em 11.10.2012, respetivamente, para a conta bancária da Escola A, Lda, aberta na Banco D, mediante contrato de abertura de crédito em conta conta-corrente, a título de “transferência para pagamento dos juros da conta caucionada”, na sequência de obrigações decorrentes do aval prestado pelo MM àquele contrato, não tendo tido o cuidado e a diligência de observarem e cumprirem as normas das Leis das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007 de 15.01 e Lei n.º 73/2013 de 03.09), que expressamente vedam aos Municípios “quer o aceite quer o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais” e que, ao assim procederem, não acautelaram a possibilidade de lesão do património municipal.

**79.** Por outro lado, importa deixar nota, para o que se justificará posteriormente, que aquela impugnação da matéria de facto não alterou, substancialmente, a prova dos factos, no que tange a deliberações ou autorização de transferências de valores, para a referida conta bancária, por parte dos demandados D2 a D7, D9 e D10.

**80.** Assim, considerando a apurada conduta dos demandados D1 e D8, cremos, ressalvada melhor opinião, que a mesma configura a prática, por banda de cada um destes demandados, de uma infração financeira sancionatória, p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, al. b), e uma infração financeira reintegratória, p. e p. no artigo 59.º, n.º 4, ambos da LOPTC, como a seguir se procurará justificar.

**81.** Com efeito, as transferências em causa são ilegais, na medida em que, sendo autorizadas por força das obrigações decorrentes do aval prestado pelo MM ao contrato de abertura de crédito em conta-corrente e para pagamento de juros dessa conta, assim caucionada, violam lei expressa (os citados preceitos das Leis das Finanças Locais) e, em consequência, o artigo 52.º, n.º 3, alínea a), da Lei n.º 151/2015 de 11.09 (Lei de Enquadramento Orçamental-LEO), que impõe que nenhuma despesa pode ser paga sem que o facto gerador da receita respeite as normas legais aplicáveis, bem como o ponto 2.3.4.2, alínea d), do POCAL, que estabelece o princípio de que as despesas só podem ser pagas se forem legais.

**82.** Nesta medida, tais condutas subsumem-se no preenchimento da previsão objetiva da infração prevista na al. b), do n.º 1, do artigo 65.º, no segmento da “violação das normas sobre ... pagamento de despesas públicas” e, sendo “pagamentos ilegais”, que causaram dano ao erário público municipal, equivalente aos valores transferidos, são de qualificar como “pagamentos indevidos”, preenchendo assim a previsão objetiva da infração financeira reintegratória, prevista no n.º 4 do artigo 59.º, ambos da LOPTC.

83. Acresce, em função da demais factualidade provada relativamente a estas condutas dos demandados D1 e D8, nomeadamente a vertida nos pontos n.ºs 5.10 e 5.54 dos f. p., que é de concluir que tais demandados agiram com culpa, na modalidade de negligência, sendo aqui aplicáveis as considerações acima tecidas nos §§ 66 a 68 supra.

84. Nesta medida é de concluir que existe fundamento para julgar procedente o recurso, no que tange à pretensão do demandante, embora apenas parcialmente, na dimensão supra apurada, ou seja, considerando a prática, por cada um destes demandados, D1 e D8, de uma infração financeira sancionatória e outra de natureza reintegratória.

85. Não há obstáculo dogmático à condenação dos demandados D1 e D8 por ambas as infrações, porquanto as responsabilidades financeiras, sancionatória e reintegratória, são autónomas e a condenação por esta não prejudica “qualquer outro tipo de responsabilidade”, como se preceitua no n.º 1 do citado artigo 59.º.

86. Já no que tange aos demandados D2 a D7, D9 e D10, considerando, como acima já se deixou nota (cf. § 79), que a impugnação da matéria de facto não alterou, substancialmente, a prova dos factos, no que tange a deliberações ou autorização de transferências de valores, para a referida conta bancária, por parte desses demandados, consideramos que não ocorre fundamento para a pretendida revogação da sentença recorrida que concluiu pelo não cometimento, por banda destes arguidos, das imputadas infrações financeiras, reintegratórias e sancionatórias.

87. *Em conclusão e, em resumo, no que tange a uma primeira parte (ou subquestão), da 4.ª questão supra equacionada (cf. § 10), conclui-se que os demandados D1 e D8, incorreram, cada um, na prática de uma infração financeira sancionatória, p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, al. b), e uma infração financeira reintegratória, p. e p. no artigo 59.º, n.º 4, ambos da LOPTC, devendo manter-se, quanto ao demais a sua absolvição e, igualmente, é de confirmar a absolvição dos demandados D2 a D7, D9 e D10, quanto às imputadas infrações financeiras, sancionatórias e reintegratórias.*

\*

#### **F – Prescrição das infrações financeiras sancionatórias**

88. Como acima se deixou nota (cf. § 10) impõe-se a este tribunal o conhecimento de questões, ainda que não fazendo parte do objeto do recurso, por não suscitadas nas conclusões das alegações e contra-alegações do recurso.

89. Entre essas questões, de conhecimento oficioso, está a prescrição, como causa extintiva do procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias.

90. Considerando a data da prática dos factos, atentos os despachos de autorização de pagamentos, por parte do demandado D8 em 11.10.2012 e por banda do demandado D1 em 22.03.2016 (cf. n.º 5.53 dos f. p.), o prazo de prescrição de 5 anos (cf. n.º 1 do artigo 70.º da LOPTC) e a regra de que a prescrição “tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade” (cf. n.º 6 do citado artigo 70.º), mesmo ponderando a suspensão da contagem do prazo de prescrição por força da legislação específica aprovada na sequência da pandemia da Covid19, afigura-se-nos que as infrações financeiras sancionatórias que acima se conclui terem os demandados D1 e D8 incorrido, se mostram prescritas, como a seguir se procurará justificar.

91. Na verdade, considerando aquele prazo máximo de 7 anos e 6 meses, a prescrição teria ocorrido quando à infração cometida pelo demandado D1 em 11.04.2020 e, quanto à infração cometida pelo demandado D8, em 22.09.2023.

92. Este Tribunal tem considerado que os períodos de suspensão do prazo de prescrição, previstos na legislação aprovada no âmbito da pandemia da Covid-19, são de

considerar um acréscimo aos períodos legalmente estabelecidos de suspensão de prazos, nas várias legislações que os preveem e, no caso das infrações financeiras, aos prazos a que alude o artigo 70.º da LOPTC (cf. neste sentido, entre outros, o Acórdão n.º 17/2022-3.ª S-PL<sup>2</sup>).

**93.** Mantendo tal jurisprudência, é de considerar ter ocorrido, in casu, a suspensão da contagem do prazo de prescrição entre 09.03.2020 e 02.06.20 (por força do disposto no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 de 19 de março, conjugado com os artigos 5.º e 6.º, n.º 2 da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, e os artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio) e entre 22.01.2021 e 05.04.2021 (por força do disposto no artigo 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, e os artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril), ou seja, 2 meses e 23 dias em 2020 e 2 meses e 14 dias em 2021, num total de 5 meses e 7 dias.

**94.** Ora, mesmo acrescentando estes 5 meses e 7 dias àquelas datas em que teria ocorrido a prescrição (cf. § 92 supra), não pode deixar de se concluir que, neste momento, ocorreu a prescrição quanto àquelas duas infrações, pelo que se impõe julgar extinto o procedimento em relação a estas infrações.

**95.** *Em conclusão e, em resumo, pese embora os demandados D1 e D8, tenham incorrido, cada um, na prática de uma infração financeira sancionatória, p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, al. b), é de julgar extinto, por prescrição, o procedimento relativamente a tais infrações.*

\*

#### **G. Pedidos de condenação formulados contra os demandados pela prática de infrações financeiras, sancionatórias e reintegratórias (conclusões 8.ª a 10.ª das alegações de recurso)**

**96.** O recorrente mantém, neste recurso, o pedido de condenação dos demandados, nos termos peticionados no RI.

**97.** Naturalmente, considerando as conclusões a que se chegou nos itens E e F antecedentes sobre as infrações que se apurou terem sido cometidas, sendo que em relação às de natureza sancionatória o procedimento é de julgar extinto, a tarefa subsequente que se impõe é apenas, quanto às infrações de natureza reintegratória, determinar a importância a repor.

**98.** No que tange a esse apuramento das quantias a repor, considerando o estatuído nos n.ºs 1, 4 e 6 do artigo 59.º da LOPTC, é de considerar que tais quantias correspondem às “importâncias abrangidas pela infração”, ou seja, o dano causado e juros de mora, nos termos previstos no Código Civil (cf. artigo 559.º e Portarias emitidas ao abrigo deste preceito), contados desde a data em que foram determinados os pagamentos em causa.

**99.** O demandante peticionava a condenação dos demandados, solidariamente, invocando o artigo 63.º da LOPTC, certamente no pressuposto da alegação de haver deliberações de um órgão coletivo.

**100.** Porém, considerando que a apurada conduta dos demandados D1 e D8 é individual, atentas as ordens individuais de pagamento por transferência, não existe fundamento para uma responsabilidade solidária, nos termos daquele citado artigo 63.º.

**96.** *Em conclusão e, em resumo, devem os demandados ser condenados a repor, ao Município de Murça, a quantia de 2 364,00 € e juros de mora a partir de 22.03.2016,0*

---

<sup>2</sup> Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2022/aco17-2022-3s.pdf>

*demandado D1, e a quantia de 6 895,00 € e juros de mora desde 11.10.2012, o demandado D8.*

\*

#### **IV – Decisão**

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, *acordam os juízes que integram o Plenário da 3<sup>a</sup> Secção em:*

*1. Julgar parcialmente procedente o recurso e, em consequência, alterar a decisão recorrida, nos seguintes termos:*

*a) Julgar cada um dos demandados D1 e D8, incurso na prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65º, n.º 1, al. b), segunda parte (violação das normas sobre o pagamento de despesas públicas), julgando extinto, por prescrição, o procedimento relativamente a tais infrações;*

*b) Condenar o demandado D1, como autor de uma infração financeira de natureza reintegratória, p. e p. no artigo 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, na reposição, ao Município de Murça, da quantia de 2 364,00 € (dois mil, trezentos e sessenta e quatro euros), acrescida de juros de mora às taxas legais desde 22.03.2016;*

*c) Condenar o demandado D8, como autor de uma infração financeira de natureza reintegratória, p. e p. no artigo 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, na reposição, ao Município de Murça, da quantia de 6 895,00 € (seis mil, oitocentos e noventa e cinco euros), acrescida de juros de mora às taxas legais desde 11.10.2012;*

*2. Julgar improcedente o recurso na parte restante e, conseqüentemente, manter a decisão recorrida quanto ao demais decidido, nomeadamente quanto à absolvição dos demandados D1 e D8 pelas demais infrações imputadas e os demandados D2 a D7, D9 e D10 por todas as infrações imputadas.*

Emolumentos a cargo dos demandados D1 e D8, na 1.<sup>a</sup> instância dado terem sido condenados em reposição e, nesta instância pelo decaimento no recurso, não sendo devidos outros emolumentos dada a isenção de que beneficia o Ministério Público – cf. artigos 14.º, 16.º e 20.º, todos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do DL 66/96 de 31.05.

Registe-se e notifique-se.

Após, abra conclusão, tendo em vista a elaboração de sumário e determinação de publicação no sítio do Tribunal de Contas.

\*

Lisboa, 24 de abril de 2024

António Francisco Martins

José Mouraz Lopes

Paulo Pereira Gouveia  
(participou na sessão por videoconferência, tendo votado favoravelmente o acórdão)