

Acórdão n.º 38/2024
RO n.º 6/2024
18.10.2024

Sumário

1. O julgamento por responsabilidades financeiras, através do processo jurisdicional, tem sempre subjacente a evidenciação de factos apurados em «fases» anteriores, sustentadas em ações de controlo concretizadas ou pelo Tribunal de Contas ou por órgãos de controlo interno finalizadas em relatórios que, por isso comportam uma condição de procedibilidade do processo de responsabilidade financeira.
2. Tais relatórios decorrem de auditorias *stricto sensu* ou de outras ações de controlo como as Verificações Externas de Contas e Verificações Internas de Contas, ou os relatórios a que se refere o artigo 84º da LOPTC.
3. É absolutamente válido, como condição de procedibilidade, um relatório levado a termo pela 2ª secção do TdC, sustentado num conjunto de factos indiciados e evidenciados em documentação recolhida de várias fontes, obedecendo aos princípios e normas estabelecidas quer na LOPTC quer no seu Regulamento, orientado por princípios, métodos e técnicas de auditoria, nomeadamente os princípios da legalidade e do contraditório, sem que se identifiquem quaisquer violações de direitos fundamentais.
4. Consideram-se pagamentos indevidos, para o efeito de reposição, os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade.
5. Os Presidentes de Junta de Freguesia, enquanto eleitos locais, têm direito a uma remuneração ou compensação mensal e a despesas de representação, quando exerçam o cargo em regime de permanência.
6. Quando isso não ocorre, o pagamento de tais despesas é ilegal e, sendo efetuado, porque causou um dano ao erário público correspondente ao valor pago, conforma uma situação de pagamentos indevidos.
7. Toda a atuação do autarca, no caso o Presidente da Junta de Freguesia, é efetuada na prossecução do interesse público, não sendo o interesse público critério para ultrapassar a exigência de legalidade, máxime no domínio financeiro.

8. A *ratio* do interesse público subjacente à atuação das autarquias está no assegurar das necessidades coletivas, nomeadamente dos interesses próprios das populações da área da autarquia e, no caso, concretamente, de uma Junta de Freguesia.
9. Os interesses coletivos, próprios das populações, sendo muito variados e podendo assumir relevo diferenciado consoante a tipologia social, cultural das freguesias, conformam sempre o interesse geral. E nunca os interesses particulares de uma ou outra pessoa ou um ou outro grupo restrito de pessoas.
10. Podendo existir satisfação de necessidades pessoais do presidente da Junta de Freguesia, a aquisição pela referida autarquia a uma Agência Funerária de coroas de flores e anúncios publicados na necrologia de jornal relativos a familiares de membros dos órgãos da autarquia, não constituem necessidades coletivas das populações. Não assumindo as mesmas despesas interesse público não têm qualquer justificação legal.
11. O regime jurídico da «continuação criminosa», quando estão em causa pluralidade de infrações, apenas se aplica às infrações financeiras sancionatórias.
12. Não configura uma situação de culpa diminuta a prática de por várias infrações durante um período alargado de tempo.

PROCESSO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA; AUDITORIA; CONDIÇÃO DE PROCEDIBILIDADE; PAGAMENTOS INDEVIDOS; DESPESAS DE JUNTA DE FREGUESIA; PLURALIDADE DE INFRAÇÕES; INFRAÇÃO CONTINUADA; CULPA DIMINUTA.



Secção: 3.^a – S/PL
Data: 18/10/2024
RO N.º 6/2024
Processo: JRF/2/2024

RELATOR: Conselheiro José Mouraz Lopes

TRANSITADO EM JULGADO

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

I – RELATÓRIO

1. O demandado AA, veio interpor recurso da sentença em que foi condenado, na parte em que julgou parcialmente procedente a ação proposta pelo Ministério Público contra si condenando-o como autor de 27 infrações financeiras relativas a pagamentos indevidos na reintegração de € 11.571,77 (onze mil quinhentos e setenta e um euros e setenta e sete cêntimos), em juros de mora à taxa legal tendo por referência as datas e quantias discriminadas e ainda no pagamento em emolumentos no montante de 15% dos valores em cuja reposição foi condenado.
2. O recorrente nas suas alegações apresentou as seguintes conclusões:
 1. O presente recurso versa sobre matéria de direito. Do ponto de vista do Recorrente não foram bem interpretadas e aplicadas as normas que constituem fundamento jurídico da decisão de julgar improcedente a exceção dilatória de falta de condição de procedibilidade da ação (Cfr. art.º 58.º, n.º 3 da LOPTC); e de julgar parcialmente procedente a ação intentada pelo Ministério Público, que condena o Demandado na reintegração de € 11.571,77, acrescido de juros de mora, bem como nos emolumentos no montante de 15% sobre os valores a repor; e que, condenando, não relevou ou reduziu a responsabilidade reintegratória do Demandado (art.º 64.º, n.º 2 da LOPTC).
 2. O Relatório de Auditoria que serviu de base aos Processos PEQD's n.ºs 210/2014, 310/2015, 176/2016 e ROCI n.º 10/2016, e ao Relatório de Verificação Interna de Contas do TdC, que conduziu à instauração da presente ação

- contra o Demandado, é nulo, por não elaborado por entidade independente credenciada para o efeito e por estar demonstrado o erro e a falta de suporte probatório, não sendo fidedigna a informação constante dessa Auditoria.
3. E sendo o Relatório de Auditoria da responsabilidade da Junta de Freguesia nulo (nulidade que foi igualmente arguida no âmbito do contraditório exercido pelo Demandado no processo de verificação interna das contas, por referência aos processos n.ºs 896/2013, 4154/2013, 5568/2014 e 33071/2022), está/ igualmente ferido de nulidade o Relatório de Verificação Interna de Contas do TdC decorrente da auditoria da 2.ª Secção do TdC.
 4. Os Auditores, responsáveis pelo Relatório de Verificação Interna de Contas do TdC, sem prejuízo de alegarem não se ter vinculado à informação inválida e ineficaz da Auditoria ordenada pelo novo órgão executivo da Junta de Freguesia da Lomba e de terem apurado as eventuais responsabilidades financeiras com base nos elementos solicitados à Autarquia (quanto a estes, reforça-se que a mesma apenas remeteu aos Auditores alguns dos documentos solicitados e informou: que não foi efetuada reconciliação bancária a 18.10.2013; que não existiam Relatórios de Gestão; e que todos os processos que decorriam nos Tribunais de Gondomar e Porto estavam arquivados – Cfr. página 17 do Relatório), o certo é que consideraram o Relatório de Auditoria (EG 03830/2014), propuseram que a matéria do mesmo fosse tratada aquando da VIC da JFL no futuro plano de fiscalização do DVIC e pediram explicações à Autarquia sobre situações constantes no mesmo, bem como prova documental comprovativa dessas situações.
 5. Já tinham sido feitas denúncias anónimas que foram sendo arquivadas e não mereceram fiscalização do DVIC. Esta, em causa, materializada no Relatório de Auditoria, cuja nulidade foi arguida, fundamentou a proposta para que essa matéria fosse incluída num plano de fiscalização do DVIC.
 6. Termos em que, salvo melhor e douto entendimento, deveria ter sido reconhecida e decretada a nulidade do Relatório de Verificação Interna de Contas, da autoria da 2.ª Secção do TdC, por se basear em Relatório de Auditoria nulo e em documentos e informações selecionadas, parciais e não isentas, fornecidas pelo novo órgão executivo da Junta de Freguesia auditada.
 7. O douto Relato de Verificação de Contas foi efetuado, nomeadamente, com acesso aos esclarecimentos que o Presidente da Junta de Freguesia da Lomba, BB, quis prestar e aos documentos que quis juntar, omitindo o mesmo esclarecimentos relevantes e documentos imprescindíveis à descoberta da verdade material.
 8. A lei impõe que a ação jurisdicional seja obrigatoriamente precedida por relatório enquadrável numa das duas tipologias referidas no art.º 58.º, n.º 3, da LOPTC, enquanto procedimento prévio de obtenção de prova indiciária sobre eventual infração financeira.
 9. E estando tal relatório prévio ferido de nulidade, considerando que o disposto no art.º 58.º, n.º 3, da LOPTC, designadamente a referência a «relatórios das ações de controlo» do TdC ou «relatórios dos órgãos de controlo interno» tem natureza imperativa e constitui condição objetiva de procedibilidade da ação de efetivação de responsabilidades financeiras, DEVE RECONHECER-SE QUE NÃO ESTÁ PREENCHIDA ESSA CONDIÇÃO.
 10. Nos termos do disposto no n.º 4, do art.º 59.º da LOPTC: “*Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade.*”.
 11. Se tiver existido uma contraprestação efetiva adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade, não se consideram os pagamentos indevidos, para o efeito de reposição/reintegração.

12. Ora, senão todas, a generalidade das despesas efetuadas pela Junta de Freguesia da Lomba, autorizadas pelo Demandado e objeto do presente processo de responsabilidade financeira reintegratória (como as despesas de representação e de funeral), foram-no na prossecução do interesse público ou de usos normais da Junta de Freguesia.
13. De forma mais evidente, temos as despesas de funeral (coroas de flores e anúncios publicados na página de necrologia de jornal) dos habitantes da freguesia da Lomba (não era exclusivo de familiares do Executivo ou da Assembleia de Freguesia, mas dos habitantes da Lomba) que se aferem inseridas numa contraprestação efetiva, adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais da Junta de Freguesia da Lomba.
14. A Junta de Freguesia é o órgão executivo colegial de cada uma das freguesias de Portugal e é a subdivisão administrativa mais pequena do país, que tem por missão resolver assuntos de maior proximidade à população, por isso é normal, adequado e proporcional, para além de constituir um uso normal dessa unidade administrativa há vários anos, a homenagem à memória dos habitantes falecidos e a consideração pelas famílias enlutadas, sendo certo que a despesa com flores e anúncios na página de necrologia de um jornal não é desproporcional e agrega os eleitores.
15. Não deveriam ter sido considerados como pagamentos indevidos os pagamentos das despesas objeto do presente processo.
16. Devem excluir-se da obrigação de reposição, por não indevidos, nos termos previstos no n.º 4 do art.º 59.º da LOPTC, *a contrario*, os pagamentos de despesas de representação, por efetuadas na prossecução do interesse público; e os pagamentos de despesas de funerais, por se aferirem adequadas e proporcionais e se enquadrarem nos usos normais da Junta de Freguesia há vários anos e não só no período posto em crise.
17. Todas as situações constantes do Relatório de Verificação Interna de Contas do TdC já foram objeto de análise e arquivamento pelos Tribunais e pela IGF, não se tendo apurado responsabilidade criminal, tributária ou financeira sancionatória.
18. O processo de responsabilidade financeira reintegratória dos autos reporta-se exclusivamente a alegados pagamentos indevidos, no entanto não devem os mesmos ser classificados como indevidos – NEM TODOS OS PAGAMENTOS ILEGAIS SÃO INDEVIDOS, COMO JÁ TEM SIDO DECIDIDO PELO TdC E CONSTA DE JURISPRUDÊNCIA – e, assim sendo, não serão suscetíveis de responsabilidade financeira reintegratória.
19. Não obstante reconhecamos que as infrações sancionatórias continuadas têm suporte no artigo 67.º, n.º 4 da LOPTC e art.ºs 1.º a 39.º do Código Penal, que esse enquadramento legal não se aplica às infrações financeiras reintegratórias; e que não merece censura a alteração efetuada por força da prevalência da independência hermenêutica do TdC, nos termos alegados na douta Sentença, o facto é que o TdC afasta inexplicavelmente o conceito de «culpa diminuta» ao caso concreto, o que não se concebe.
20. Se a presente ação tivesse por fundamento infrações financeiras sancionatórias, para além de infrações financeiras reintegratórias, ao Demandado apenas seria imputada uma infração financeira sancionatória, a título continuado, atenta a unidade do bem jurídico protegido, a execução homogénea e a diminuição considerável da culpa em razão de uma mesma situação exterior. Nesse sentido é indubitável que, sem prejuízo da não aplicação do disposto no art.º 67.º, n.º 4, da LOPTC, não é possível afastar o conceito de “culpa diminuta”, em razão dos argumentos *supra* enunciados; do facto de ter sido imputado ao Demandado uma conduta negligente e inconsciente; de não ter ficado provado que o Demandado agiu com o inteiro conhecimento de que estava a

contrariar preceitos e deveres legais (6.1 dos factos não provados); e de ter ficado provado que, anteriormente ao processo VIC que esteve na base da ação proposta pelo MP, o demandado não tinha sido alvo de censura por decisão de órgão do TdC (5.14 dos factos provados).

21. A responsabilidade em apreço (financeira reintegratória) apenas existe «*se a ação for praticada com culpa*» (dolo ou negligência do autor do facto ilícito) (Cfr. n.º 4, do art.º 61.º da LOPTC, *ex vi* dos art.ºs 14.º e 15.º do Código Penal), e o Tribunal avalia «*o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso*», tendo em consideração os fatores enunciados no n.º 1, do art.º 64.º da LOPTC.
22. De modo que, inclusivamente, «quando se verifique negligência», pode o Tribunal «*reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infractor*» (Cfr. n.º 2, do art.º 64.º da LOPTC).
23. A aplicação do regime da relevação da responsabilidade financeira reintegratória, a que se alude no artigo 64º n.º 2 da LOPTC, está dependente da conduta do Demandado ter sido praticada com negligência.
24. Tendo em consideração o cargo do Demandado, que se limitou a dar continuidade às práticas aprovadas e em vigor há largos anos na Junta de Freguesia, não tendo conhecimento de que, com a sua manutenção, poderia incorrer na violação de quaisquer preceitos e/ou deveres legais; o volume e fundos apreciados nos presentes autos; o montante material da alegada lesão dos dinheiros ou valores públicos; o arquivamento de todos os processos instaurados para apurar responsabilidades ao Demandado; e os meios humanos e materiais existentes na Junta de Freguesia e a motivação para a autorização daquelas despesas, a atuação do Demandado não foi avaliada como dolosa, mas apenas como negligente.
25. Mais determinou o TdC que a negligência do Demandado era inconsciente, por o mesmo não prever a realização do ilícito, apesar de ter possibilidade de o fazer.
26. Quanto aos pagamentos objeto do presente processo: (1) as despesas de representação e de subsídio sempre foram pagas na Junta de Freguesia da Lomba, nos subsequentes Mandados do Órgão Executivo; (2) o pagamento das despesas com flores ou anúncios, referentes a funerais, foi uma decisão do coletivo e uma prática de há muitos anos (essa questão era tratada por uma funcionária administrativa, CC); (3) constam todas de Ata do Executivo, que aprovava as despesas mês a mês; (4) foi o Órgão Executivo presidido pelo Demandado que enviou as contas do período compreendido entre 01.01.2013 e 18.10.2013 para o Tribunal de Contas, assim como o fez nos anos antecedentes, sem que a tal estivesse obrigado (Regime Simplificado), nunca tendo merecido qualquer censura ou reparo por parte deste douto Tribunal e ganhando a convicção de que atuava em conformidade com a lei.
27. Atento o diminuto o grau de culpa do Demandado, considerando todo o circunstancialismo do caso, nomeadamente a inexistência de anteriores infrações financeiras, a postura profissional do Demandado e o contexto global em que os pagamentos foram autorizados, a haver condenação, justifica-se a relevação da responsabilidade reintegratória ou a sua especial redução, à luz do art.º 64.º da LOPTC, mediante a dispensa ou a fixação equitativa de um montante reduzido pelo douto TdC.
28. O TdC determinou que a conduta do Demandado se situa na negligência inconsciente, porém não retira as consequências inerentes a tal conclusão, nos termos do artigo 64.º da LOPTC, designadamente do seu n.º 2.
29. Não se concebe, por via disso, a condenação do Recorrente nas infrações financeiras reintegratórias, p. e p. pelo artigo 59.º n.ºs 1 e 4 da LOPTC, na reposição da totalidade das quantias consideradas devidas, ou seja, em € 11.571,77, acrescidas de juros de mora, por: (i) violação do artigo 64.º, da LOPTC, inserido na Secção II "Da responsabilidade financeira reintegratória", e sob a epígrafe "Avaliação da culpa"; (ii) O TdC decidiu que as infrações foram cometidas com negligência, a que acresce o facto de não existirem antecedentes de infrações

financeiras nem falta de acatamento de anterior recomendação do Tribunal de Contas; (iii) A douta Sentença ao não ter reduzido a responsabilidade reintegratória viola o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, bem como o princípio da culpa, este último também subjacente à responsabilidade financeira reintegratória, conforme resulta do artigo 64.º da LOPTC.

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

*

*

4. Tendo em conta a restrição do recurso à matéria de direito, expressamente referida pelo recorrente, é a seguinte a matéria de facto provada e não provada bem como a parte da sentença envolvendo a sua apreciação jurídica e sobre a qual importa conhecer as questões suscitadas no recurso:

- 1.7 Decorreram na 2.ª Secção do TdC procedimentos de Verificação Interna de Contas (VIC) às contas de gerência da Junta de Freguesia da Lomba (JFL), do concelho de Gondomar, intitulados processos VIC n.ºs 896/2013, 4154/2013 e 5568/2014 aos quais foram apensos os processos da 2.ª Secção do TdC designados PEQD n.º 210/2014, PEQD n.º 310/2015, PEQD n.º 176/2015 e ROCI n.º 10/2016, tendo ocorrido, nomeadamente, os seguintes eventos procedimentais:

a) No âmbito de procedimento designado PEQD 310/2015 da 2.ª Secção do TdC, que apresenta como assunto ofício n.º 273/MP, de 7-7-2014, do TAF do Porto, foi elaborada Informação n.º 442/2015 (DVIC.2), de 30-12-2015, em que se refere a denúncia de alguns factos considerados suscetíveis de configurar infrações financeiras, nomeadamente, «pagamentos indevidos ao ex-Presidente» da JFL por via de ordens de pagamento relativas a «subsídio de refeição, ajudas de custo, despesas de representação e subsídio de transporte».

b) Nessa informação referem-se outros factos suscetíveis de configurar infrações financeiras, nomeadamente, consubstanciadas no «pagamento de despesas de representação ao ex-Presidente» e «pagamento de despesas relativamente a funeral de familiar do Presidente da Junta» que tinham sido comunicados por ofício n.º 100/2014 de 20-8-2014 do então presidente da JFL, em que se transmite um designado «relatório de auditoria» respeitante a factualidade no período de 1-1 a 30-9-2013 (o qual deu entrada na Direção-Geral do TdC em 25-8-2014) reportando factos que em informação de departamento de auditoria (DVIC.2) de 11-12-2015, num procedimento designado PEQD 210/2014, foi considerado serem suscetíveis de integrar eventuais infrações financeiras, tendo sido proposto que a matéria fosse tratada conjuntamente *aquando* da Verificação Interna da Conta da JFL abrangendo factos suscetíveis de integrarem infrações durante o mesmo mandato autárquico (2009-2013) «a incluir em futuro plano de fiscalização do DVIC» (tendo a proposta de 11-12-2015 sido aceite em proferido pelo Juiz da 2.ª Secção com a direção funcional do Departamento de Auditoria em causa).

c) A Informação n.º 442/2015 (DVIC.2), de 30-12-2015, depois de referir que existem «mais dois processos» «em análise» (n.ºs 176/2015-PEQD e 210/2015-PEQD), termina propondo que se «inclua em futuro Plano de Fiscalização a verificação interna das contas de gerência de 2012 e 2013 da Freguesia de Lomba – Gondomar» e se informe o Presidente da JFL que «vão ser incluídas em futuro Plano de Fiscalização a verificação interna das contas de gerência de 2012 e 2013».

d) A proposta mencionada na alínea anterior foi acolhida por despacho do Juiz da 2.ª Secção de 22-1-2016.

e) A comunicação ao Presidente da JFL de que «a verificação interna das contas de gerência de 2012 e 2013» «vão ser incluídas em futuro Plano de Fiscalização, com vista à sua análise no âmbito da verificação interna de contas» foi empreendida por ofício remetido em 29-1-2016.

f) O projeto de relato foi submetido pelos técnicos que o elaboraram «à consideração superior» em 2-8-2022.

g) O ora Demandado foi notificado para se pronunciar sobre o projeto de relato em 16-9-2022.

h) O ora Demandado pronunciou-se sobre o projeto de relato por comunicação datada de 26-9-2022 entrada no TdC em 27-9-2022.

7.2 O Relatório n.º 23/2022-VIC-2.ª Seção foi aprovado por subsecção da 2.ª Seção do TdC na sessão de 15-12-2022 e compreende um quadro com síntese de três pontos do relato sobre responsabilidades financeiras aí consideradas evidenciadas:

«Ponto 9 do Relato:

Descrição dos factos:

Pagamentos indevidos relativos a reembolsos de despesas referentes a faturas de combustível e ajudas de custo, sem suporte documental válido ou fundamentação legal.

Montantes:

Despesas de combustíveis Ano de 2011 € 5 040,00; Ano de 2012 € 6 390,00; De 01.01 a 18.10.2013 € 852,90.

Ajudas de custo De 01.01 a 18.10.2013 € 3 810,24

Normas violadas:

Lei n.º 11/96, de 18 de abril, artigo 11º; Lei n.º 29/87, de 30 de junho, republicada pela Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, artigo 5º, n.ºs 1, alínea d) e 2 e artigos 11º e 12º; Dec. Lei n.º 106/98, de 24 de abril; Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro.

Apuramento de Responsabilidade reintegratória:

Artigo 59º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a nova redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

Responsável:

Presidente da Junta de Freguesia AA. Tesoureira DD.

Ponto 10 do Relato:

Descrição dos factos:

Existência de pagamentos indevidos a título de despesas de representação e de subsídio de refeição.

Montantes:

Despesas de representação Ano de 2011 € 4 266,24; Ano de 2012 € 4 266,24; De 01.01 a 18.10.2013 € 3 412,98.

Subsídio de refeição Ano de 2011 € 1 067,50; Ano de 2012 € 1 080,31; De 01.01 a 18.10.2013 € 854,00.

Normas violadas:

Lei n.º 29/87, de 30 de junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, art.º 5º, n.º 1, alíneas a) e r) e n.º 2.

Apuramento de Responsabilidade reintegratória:

Artigo 59º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a nova redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

Responsável:

Presidente da Junta de Freguesia AA. Tesoureira DD.

Ponto 11 do Relato:

Descrição dos factos:

Pagamentos de despesas de funerais de familiares dos eleitos.

Montantes:

Em 17.04.2012 € 583,28 De 01.01 a 18.10.2013 € 1 374,96.

Normas violadas:

Alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.

Apuramento de Responsabilidade reintegratória:

Artigo 59º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a nova redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

Responsável:

Presidente da Junta de Freguesia AA. Tesoureira DD.»

- 1.3 Em janeiro de 2011, o Demandado começou a exercer funções de presidente da JFL em regime de não permanência, sendo o valor que constava no seu recibo de vencimento de 274,77 €.
- 1.4 Em 2011 o número de eleitores com residência na freguesia da Lomba era inferior a 1,500 (mil quinhentos).
- 1.5 A JFL pagou ao Demandado os seguintes valores a título de despesas de representação:
- a) Ano de 2011, meses de agosto a novembro, no valor de € 1.422,08, ordens de pagamento n.ºs 798 (29-8-2011), 882 (27-9-2011), 987 (25-10-2011) e 1059 (25-11-2011), sendo o valor a título de despesas de representação mencionado em cada uma das referidas ordens de 352,52 euros;
 - b) Ano de 2012 no valor de € 4 266,24 – ordens de pagamento n.ºs 60 (355,52 €, 25-1-2012), 120 (355,52 €, 24-2-2012), 214 (355,52 €, 28-3-2012), 298 (355,52 €, 26-4-2012), 409 (355,52 €, 29-5-2012), 523 (355,52 €, 26-6-2012), 636 (355,52 €, 26-7-2012), 721 (355,52 €, 29-8-2012), 830 (355,52 €, 26-9-2012), 914 (355,52 €, 26-10-2012), 1005 (355,52 €, 27-11-2012) e 1102 (355,52 €, 28-12-2012);
 - c) De 01.01 a 18.10.2013 no valor de € 3 412,98 – ordens de pagamento n.ºs 64 (355,52 €, 28-1-2013), 127 (355,52 €, 26-2-2013), 203 (355,52 €, 25-3-2013), 314 (355,52 €, 30-4-2013), 398 (355,52 €, 29-5-2013), 470 (355,52 €, 26-6-2013), 602 (355,52 €, 25-7-2013), 664 (355,52 €, 28-8-2013), 763 (355,52 €, 25-9-2013) e 857 (213,30 €, 16-10-2013).
- 1.6 A JFL pagou ao Demandado os seguintes valores a título de Subsídio de refeição:
- a) Ano de 2011, meses de agosto a novembro, no valor de € 362,95– ordens de pagamento n.ºs 798 (a mais antiga de 29-8-2011 no montante de 93,94 €), 882 (27-9-2011, no montante de 93,94 €), 987 (25-10-2011, no montante de 85,40 €) e 1059 (25-11-2011, no montante de 89,67);
 - b) Ano de 2012 no valor de € 1 080,31– ordens de pagamento n.ºs 60 (93,94 €, de 25-1-2012), 120 (89,67 €, de 24-2-2012), 214 (93,94 €, de 28-3-2012), 298 (81,13 €, de 26-4-2012), 409 (93,94 €, de 29-5-2012), 523 (85,40 €, de 26-6-2012), 636 (93,94 €, de 26-7-2012), 721 (93,94 €, de 29-8-2012), 830 (85,40 €, de 26-9-2012), 914 (93,94 €, de 26-10-2012), 1005 (89,67 €, de 27-11-2012) e 1102 (85,40 €, de 28-12-2012);
 - c) De 01.01 a 18.10.2013 no valor de € 854,00 - ordens de pagamento n.ºs 64 (93,94 €, de 28-1-2013), 127 (81,13 €, de 26-2-2013), 203 (85,40 €, de 25-3-2013), 314 (85,40 €, de 30-4-2013), 398 (93,94 €, de 29-5-2013), 470 (81,13 €, de 26-6-2013), 602 (98,21 €, de 25-7-2013), 664 (89,67 €, de 28-8-2013), 763 (89,67 €, de 25-9-2013) e 857 (55,51 €, de 16-10-2013).
- 1.7 Foram, ainda, pagas pela JFL a Agência Funerária coroas de flores e anúncios publicados na necrologia de jornal relativos a familiares de membros dos órgãos da autarquia nos seguintes valores:
- a) Em 17.04.2012 no valor de € 583,28 pela ordem de pagamento n.º 271 de 17-4-2012;

- b) De 01.01 a 18.10.2013 no valor de € 1 374,96 - ordens de pagamento n.º 30 de 16-1-2013 (637,56 €), 197 de 21-3-2013 (242,52 €), 268 de 17-4-2013 (242,52 €) e 692 de 30-8-2013 (252,56 €).
- 1.8 O Demandado autorizou o pagamento das despesas de representação e subsídio de refeição mencionadas nos §§ 5.5 e 5.6 (as quais se verificaram em proveito direto do próprio Demandado) e também autorizou o pagamento das despesas referidas no § 5.7, nos montantes aí indicados.
- 1.9 Os pagamentos destas despesas corresponderam a custos suportados pela entidade que apenas tinham como fundamento a invocação dos motivos acima indicados, embora nas ordens de pagamento relativas ao pagamento a agências funerárias se referissem como motivos «material honorífico e de representação» ou «prémios, condecorações e ofertas».
- 1.10 O Demandado agiu livre e conscientemente.
- 1.11 A Conta de Gerência de 2013 da JFL, nomeadamente a referente ao período compreendido entre 01.01.2013 e 31.12.2013, foi aprovada em Assembleia de Freguesia de 27.04.2014.
- 1.12 O pagamento das despesas referidas no § 5.7 correspondiam na parte relativa às flores a prática com algum lastro temporal.
- 1.13 A presente ação foi proposta pelo MP em 17-1-2024 e o Demandado foi citado para contestar em 8-2-2024.
- 1.14 Anteriormente ao processo VIC que esteve na base da ação proposta pelo MP o Demandado não tinha sido alvo de censura por decisão de órgão do TdC.
- 1.15 (...)
- 1.16 (...)
- 1.17 Em termos de enquadramento de infrações financeiras imputadas deve começar por ser analisada a pretensão do Demandante relativa aos alegados pagamentos indevidos concretizados nas ordens referidas nos §§ 5.5.b, 5.5.c, 5.6.b e 5.6.c relativas ao pagamento de despesas de representação e subsídio de refeição que, segundo o MP, violou as «disposições conjugadas dos artigos 8.º e 5.º n.º 1-a) e r) e n.º 2 do Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/87, de 30 de junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro)».
- 1.18 Neste plano importa ter presente que o Demandado por não exercer o seu mandato em regime de permanência não tinha direito à perceção de despesas de representação, conforme resulta das disposições conjugadas dos artigos 8.º e 5.º, n.º 2, do Estatuto dos Eleitos Locais (ELE) aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na redação vigente à data dos factos, pelo que a JFL, por ação do Demandado, pagou os montantes indicados em colisão com as normas que regulavam o *estatuto* do Demandado.
- 1.19 Sendo certo que o Demandado não foi o único interveniente com poderes decisórios nas ordens de pagamento, atenta a participação também ocorrida da tesoureira do executivo autárquico, neste ponto importa ter presente as seguintes coordenadas normativas:
- 1.20 O artigo 63.º da LOPTC estabelece que «se forem vários os responsáveis financeiros pelas ações nos termos dos artigos anteriores, a sua responsabilidade, tanto direta como subsidiária, é solidária».
- 1.21 Por seu turno, o artigo 512.º, n.º 1, do Código Civil estabelece que a «obrigação é solidária, quando cada um dos devedores responde pela prestação integral e esta a todos libera, ou quando cada um dos credores tem a faculdade de exigir, por si só, a prestação integral e esta libera o devedor para com todos eles» e, quanto aos meios de defesa, o n.º 1 do artigo 514.º do mesmo código prescreve que «o devedor solidário demandado pode defender-se por todos os meios que pessoalmente lhe competem ou que são comuns a todos os condevedores».

- 1.22 Relativamente à demanda que tenha por objeto obrigações solidárias, o litisconsórcio passivo é voluntário em face do disposto no artigo 517.º, n.º 1, do Código Civil e no artigo 32.º, n.º 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
- 1.23 Em conclusão, a demanda de apenas um de um conjunto de dois eventuais obrigados em termos de responsabilidade financeira reintegratória não determina a ilegitimidade do demandado pois trata-se de um caso de litisconsórcio passivo voluntário, não se verificando qualquer outra exceção que obste ao julgamento de apenas um agente envolvido num processo causal que culminou nos eventuais pagamentos indevidos atentas as disposições conjugadas dos artigos 63.º da LOPTC, 512.º, n.º 1, 514.º, n.º 1, e 517.º, n.º 1, do Código Civil e 32.º, n.º 2, do CPC (*ex vi* artigo 80.º da LOPTC).
- 1.24 A responsabilidade reintegratória decorre do estabelecido sobre pagamentos indevidos no n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC: «consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade».
- 1.25 Existe nesta dimensão algo que se pode captar por uma interpretação axiomático-dedutiva das alíneas *a)* e *r)* do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 5.º do EEL: o autarca que não exerce o cargo com estatuto de permanência não pode receber despesas de representação nem subsídio de refeição.
- 1.26 Impõe-se concluir que os pagamentos identificados nos §§ 5.5.b, 5.5.c, 5.6.b e 5.6.c foram ilegais e, conseqüentemente, está preenchido o elemento objetivo das 22 infrações financeiras reintegratórias consumadas com os processamentos ordenados nas ordens de pagamento aí referidas atento o complexo normativo constituído pelo artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC e o artigo 5.º, n.º 1, alíneas *a)* e *r)*, e n.º 2 do EEL.
- 1.27 Por outro lado, a natureza das despesas referidas no § 5.7 não se enquadra nas atribuições e competências da Junta de Freguesia e, uma vez que não decorrem da prossecução do interesse público, violam o disposto na alínea *d)* do ponto 2.3.4.2 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.
- 1.28 O Demandado, na qualidade de Presidente da Junta era o responsável pela autorização desses pagamentos, conforme decorre do disposto no artigo 38.º, alínea *j)*, da Lei das Autarquias Locais (LAL) aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, com a redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, então em vigor.
- 1.29 O Demandado ao determinar os pagamentos referidos violou, assim, as disposições antes referidas dos artigos 5.º, n.º 2, e 8.º do EEL e da alínea *d)* do ponto 2.3.4.2 do POCAL.
- 1.30 A responsabilidade reintegratória imputada (ao abrigo do artigo 59.º n.ºs 1 e 4 da LOPTC) estava dependente do preenchimento do complexo normativo constituído pelos artigos 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, 61.º e 62.º, n.º 2 da LOPTC.
- 1.31 A imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente tem como epicentro a atribuição de eventos típicos associada no caso de violação de deveres normativos também a critérios normativos sobre competências, exigindo que se atenda ao património conceptual de disciplinas jurídicas sobre outras tipologias de responsabilidade na interpretação sistemático-teleológica das normas sobre infrações financeiras.

- 1.32 Imputação objetiva de infrações financeiras sancionatórias regulada em primeira linha pela norma do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC: a *responsabilidade recai sobre o agente ou agentes da ação*.
- 1.33 A responsabilidade por infração financeira reintegratória não apresenta no regime legal dimensão exclusivamente objetiva, pois a condenação como agente da infração financeira reintegratória imputada depende de a conduta ter sido praticada com dolo ou negligência (artigo 61.º, n.º 5, da LOPTC).
- 1.34 No caso *sub judice*, a conduta do Demandado foi enquadrada pelo MP como dolosa, mas em face da matéria provada apenas pode ser qualificada como negligente (falta o elemento cognitivo exigível para todas as formas de dolo, no caso o agente saber que estava a violar a lei).
- 1.35 A negligência pode ser consciente, se o agente prevê a realização da infração confiando que esta se não realizará, ou inconsciente, quando o agente não prevê a realização do ilícito tendo possibilidade de o fazer.
- 1.36 No caso presente, a questão centra-se na negligência inconsciente, sendo o núcleo do problema objeto do julgamento a questão de saber se foi violado um concreto dever objetivo de cuidado, relativo à obrigação funcional de assegurar a legalidade dos atos de pagamento determinados pelo Demandado Originário.
- 1.37 Tendo presente o estatuto do Demandado enquanto autarca, a autorização dos pagamentos indicados nos §§ 5.5.b, 5.5.c, 5.6.b, 5.6.c, 5.7.a e 5.7.b era ilegal e nessa medida aquele violou os deveres objetivos de cuidado que sobre ele recaíam de cumprimento rigoroso da lei, ressaltando, ainda que quanto à maior parte das despesas ilegais o próprio Demandado foi o beneficiário dos pagamentos indevidos.
- 1.38 A assunção do cargo de presidente de junta de freguesia transporta corolários e exigências de um nível de empenho, estudo e conhecimento das regras acima do homem médio que não foi incumbido dessas funções, inclusive ao nível da defesa ativa dos princípios nucleares consagrados no regime legal sobre processamento de pagamentos e remunerações a autarcas, bem como quanto a todas as regras sobre finanças locais.
- 1.39 Pelo que, era exigível ao Demandado a tomada de precauções suficientes para assegurar que todos os pagamentos por si autorizados, nomeadamente os que o tinham como beneficiário, cumpriam as exigências legais, designadamente, o regime legal sobre os eleitos locais.
- 1.40 Acrescente-se que o Demandado simplesmente agiu sem apresentar nenhum argumento para romper com o que resulta em termos imediatos de uma norma legal que tinha um especial dever de conhecer e em face da qual se lhes impunha uma atuação prudente.
- 1.41 Em face do disposto nos artigos 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, 61.º, n.ºs 1, 3 e 5 e 62.º, n.º 2 da LOPTC e de toda a factualidade provada impõe-se concluir que a atuação do Demandado na prática dos atos ilegais determinantes dos pagamentos indevidos foi culposa.
- 1.42 Em termos de imputação objetiva e subjetiva dos danos invocados pelo MP existiu nexos causal entre os atos do Demandado e o processamento dos pagamentos indevidos.
- 1.43 Nos termos do artigo 59.º, n.º 6, da LOPTC, «a reposição inclui juros de mora sobre os respetivos montantes, nos termos previstos no Código Civil, contados desde a data da infração, ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência».
- 1.44 Por seu turno, o artigo 94.º, n.º 6, da LOPTC estabelece que «no caso de condenação em reposição em quantias por efetivação de responsabilidade financeira, a sentença condenatória fixa a data a partir da qual

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

- 1.45 No caso concreto, o prejuízo sofrido pela entidade pública derivou da manifesta e ostensiva falta de cuidado do Demandado que utilizou de forma indevida dinheiros públicos não se informando sobre a evidente ilegalidade das suas decisões, existindo entidades que o podiam esclarecer de forma célere como a ANAFRE (Associação Nacional de Freguesias), o que impõe que o mesmo seja condenado na integral reposição dos pagamentos indevidos (a maior parte dos quais em benefício direto do próprio Demandado), devendo ser ainda condenado nos juros de mora à taxa legal desde a data das ordens de pagamento (discriminadas supra nos §§ 5.5.b, 5.5.c, 5.6.b, 5.6.c, 5.7.a e 5.7.b).
- 1.46 A conduta do Demandado provada e apreciada não preenche o conceito de «culpa diminuta» desenvolvido na jurisprudência do TdC (cf. Acórdãos n.ºs 13/2019-19.SET-3ªS/PL, 18/2019-12-DEZ-3ªS/PL e 43/2020-27.OUT-3ªS/PL) existindo défices de cumprimentos dos respetivos deveres em mais do que um momento num contexto em que tinha oportunidade de ser esclarecido antes da primeira decisão ilegal, bem como de a reverter nos procedimentos sucessivos em que a foi repetindo (sem que ao menos tentasse esclarecer a questão).
- (...)
- (...)

*

*

5. Face às conclusões apresentadas pelo recorrente, que delimitam o objeto do recurso, são as seguintes as questões que importa conhecer: (i) nulidade do procedimento por inexistência de condição objetiva de procedibilidade; (ii) inexistência de infração reintegratória por pagamentos indevidos; (iii) verificação no caso de uma situação de culpa diminuta por via dos requisitos de infração continuada; (IV) culpa diminuta e suas consequências para relevação ou redução da responsabilidade.

(i) nulidade do procedimento por inexistência de condição objetiva de procedibilidade

6. Sobre esta dimensão do recurso, o recorrente conclui essencialmente a sua arguição (repetindo o que já alegara na contestação) invocando que o relatório prévio da ação de controlo que deu origem a este procedimento - Relatório de Verificação Interna de Contas, da 2.ª Secção do TdC - por se basear em Relatório de Auditoria nulo e em documentos e informações selecionadas, parciais e não isentas, fornecidas pelo novo órgão executivo da Junta de Freguesia auditada, está ferido de nulidade.

7. O conhecimento da questão em apreço, envolvendo essencialmente matéria de natureza procedimental decorrente de eventual patologia ocorrida na fase prévia ao processo de julgamento por responsabilidade financeira impõe, ainda que brevemente, o enquadramento da questão no âmbito da estrutura do processo de apuramento e julgamento de responsabilidade financeira.
8. A natureza jurisdicional do processo de efetivação de responsabilidades financeiras, com suporte e dimensão constitucional, conforme decorre do art. 214º n.º 1 al. c) da CRP, comporta a exigência de um procedimento que assegure garantias nas diferentes fases do processo de apuramento e julgamento de responsabilidades financeiras, de modo a assegurar o chamado processo justo ou processo devido.
9. O julgamento por responsabilidades financeiras, através do processo jurisdicional estabelecido nos artigos 98º e ss da LOPTC, tem sempre subjacente a evidenciação de factos apurados em «fases» anteriores, sustentadas em ações de controlo concretizadas ou pelo Tribunal de Contas ou por órgãos de controlo interno (art. 57º e 58º da LOPTC), finalizadas em relatórios.
10. Nesse sentido, conforme tem sido referido pela jurisprudência deste Tribunal (cf. Ac. n.º 21/2023/3ºS/PL) aqueles relatórios comportam uma condição de procedibilidade do processo de responsabilidade financeira, tendo em conta o disposto no artigo 89º n.º 1 da LOPTC. Ou seja, não pode ocorrer um processo de responsabilidade financeira sem, que a montante, tenha sido desencadeado e formalmente decorrido uma ação de controlo em que sejam indiciadas, identificadas e sujeitas a contraditório os factos consubstanciadores de eventuais infrações.
11. A condição de procedibilidade, no que respeita ao seu conteúdo, comporta a exigência inelutável da realização de uma ação de controlo prévio ao desencadear do processo jurisdicional de julgamento de responsabilidade financeira, culminando num requerimento levado a termo sob impulso do Ministério Público ou de um órgão de direção ou um órgão de controlo, ainda que em situações diferenciadas, conforme decorre do n.º 1 alínea a) b) e c) do artigo 89º da LOPTC.
12. Essa ação de controlo é do ponto de vista do relato, sustentada em determinados procedimentos formais, finalizados em relatórios que, como se referiu, consubstanciam factos indiciadores de matéria suscetível de comportar responsabilidade financeira.

Procedimentos que são que levados a termo por Órgãos de Controlo Interno (nos termos dos artigos 12.º, n.º 2, al. *b*), e 57.º, n.º 2, da LOPTC) ou pelas 1.ª ou 2.ª Secção do TdC (artigo 57.º, n.º 1, da LOPTC) ou das suas secções regionais.

13. Tais relatórios decorrem de auditorias *stricto sensu* ou de outras ações de controlo como as Verificações Externas de Contas e Verificações Internas de Contas, ou os relatórios a que se refere o artigo 84º da LOPTC, neste caso sempre pela 2ª secção do TdC (artigos 53º 54º e 55º da LOPTC e artigos 128º n.º 9 e 129º do Regulamento do Tribunal de Contas).
14. A auditoria assume-se como processo sistemático e objetivo de obtenção e exame de evidências com vista a determinar se a informação ou condições existentes estão, em todos os aspetos materialmente relevantes, conformes aos critérios estabelecidos, sendo por isso Instrumento essencial para a deteção de irregularidades que possam levar à identificação de patologias na gestão de dinheiros públicos, à reposição de valores ou mesmo a julgamentos por irregularidades financeiras.
15. A origem de uma auditoria pode decorrer de uma decisão do órgão competente decorrente do seu plano prévio de ação e gestão, de uma solicitação externa ou de uma situação de denúncia factual envolvendo determinada matéria.
16. Nos casos em que esteja em causa uma denúncia como fonte da atividade institucional, conforme é referido na sentença em apreciação, não se impõe juridicamente qualquer «atividade procedimental prévia por parte do denunciante, nomeadamente, que a apresentação da denúncia seja precedida de qualquer procedimento prévio vinculado, nomeadamente, uma auditoria por parte de entidade certificada».
17. Na situação em apreço no presente recurso, a ação de controlo que funcionou como condição de procedibilidade é o Relatório n.º 23/2022-VIC-2.ª Secção, aprovado por subsecção da 2.ª Seção do TdC na sessão de 15-12-2022, que resultou de um culminar de procedimentos (referidos na matéria de facto supra identificada nomeadamente nos §§ 4. 1.1 e 4. 1.2) envolvendo a recolha de evidenciação sobre a factualidade em causa e, naturalmente o seu tratamento jurídico.
18. Essa recolha de evidências sobre os factos ocorridos sustenta-se em várias fontes («fontes probatórias») aí referenciadas, essencialmente documentais chegadas aos auditores responsáveis por diversificadas fontes, nomeadamente as referidas nos factos dados como provados na sentença, supra referidos no §1.1. a) e b). Salienta-se, do que está aí

referido, a documentação decorrente de denuncia, de um ofício do então Presidente da Junta de Freguesia, de um designado «relatório de auditoria» e um conjunto de documentos que evidenciam os pagamentos efetuados (ordens de pagamento das despesas de representação e das restantes despesas), documentos que aliás foram juntos ao processo de julgamento com o requerimento inicial.

19. Tal documentação probatória foi objeto de análise por parte do Tribunal (da segunda secção) e posteriormente consubstanciou a materialidade de um juízo indiciário pelo juiz responsável no relato efetuado, seguido da fixação do texto do relatório após o exercício do contraditório e, por último, a aprovação final em subsecção, tudo de acordo com o artigo 128º do Regulamento do TdC.
20. Ou seja, o relatório n.º 23/2022-VIC-2.ª Secção do TdC, sustentou-se num conjunto de factos indiciados e evidenciados em documentação inequívoca, recolhida de várias fontes, obedecendo aos princípios e normas estabelecidas quer na LOPTC quer no seu Regulamento sempre orientado por princípios, métodos e técnicas de auditoria, conforme decorre da jurisprudência deste tribunal (cf. Ac. n.º 11/ 2023/ 3ªPL), sem que se identifiquem quaisquer violações de direitos fundamentais.
21. Por outro lado, foi levado a termo nos termos procedimentalmente adequados e sem mácula, nomeadamente assegurando os princípios da legalidade e do contraditório. Não existe por isso qualquer indicição de preterição de um procedimento prévio à demanda efetuada pelo Ministério Público no âmbito deste processo, suscetível de inquinar o processo, de acordo com os dispositivos legais citados.
22. Assim e em conclusão, na sequência e reiterando a sentença agora em apreciação em relação à exceção dilatória então conhecida, a sentença não merece qualquer censura, sendo o recurso nesta parte improcedente.

(ii) inexistência de infração reintegratória por pagamentos indevidos

23. Sobre esta dimensão do recurso, o recorrente vem invocar que a generalidade das despesas efetuadas pela Junta de Freguesia da Lomba, autorizadas pelo Demandado e objeto do presente processo envolvendo responsabilidade financeira reintegratória (como as despesas de representação e de funeral), foram-no na prossecução do interesse público ou de usos normais da Junta de Freguesia e, por isso não deveriam ter sido considerados como pagamentos indevidos os pagamentos das mesmas.

24. Estão em causa tão só as despesas referidas supra em §1.5, b) e c) [despesas de representação que foram objeto de condenação] e em §1.7. [despesas pagas pela JFL a Agência Funerária coroas de flores e anúncios publicados na necrologia de jornal relativos a familiares de membros dos órgãos da autarquia, referidas nas ordens de pagamento como motivos «material honorífico e de representação» ou «prémios, condecorações e ofertas»].
25. Consideram-se pagamentos indevidos, nos termos do n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC «para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade». Existe assim um duplo requisito para que se verifique uma situação de pagamentos indevidos: ilegalidade dos mesmos e ocorrência de uma situação de dano ao erário público.
26. No que respeita às despesas de representação importa atentar no Estatuto dos Eleitos Locais aprovado pela Lei n.º 29/87 de 30 de junho e concretamente o seu artigo n.º 5 que inequivocamente estabelece, no n.º 1 alínea a) que os eleitos locais têm direito «a uma remuneração ou compensação mensal e a despesas de representação(...)» sendo que o n.º 2 estabelece que «os direitos referidos nas alíneas a), b), f), p), q) e r) do número anterior apenas são concedidos aos eleitos em regime de permanência».
27. De igual modo há que referir a vinculação ao princípio da legalidade financeira a que estão sujeitas as autarquias decorrente do artigo 3º n.º 2 alínea a) e 5º n.º 2 da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, bem como ao princípio da tipicidade, do qual resulta a impossibilidade de criar despesas para as autarquias que não estejam previstas na lei, sendo aliás nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.
28. No caso em apreço o demandado, enquanto Presidente da Junta de Freguesia, não exercia o seu cargo em regime de permanência [ponto 1.3 da matéria de facto] e por isso é absolutamente claro que não tinha direito a auferir as referidas despesas de representação.

O pagamento das mesmas despesas foi efetuado em colisão com o normativo, sendo por isso ilegal.

29. Invoca o mesmo, não obstante, e para justificar a «legalidade das mesmas» que as referidas despesas são devidas por «efetuadas na prossecução do interesse público». Trata-se de um argumento que não tem qualquer suporte legal.
30. A prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais devem «respeitar os princípios (...)da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado», nos termos do artigo 4º da Lei n. 75/2013, de 12 de setembro. Ou seja toda atuação do autarca, no caso o Presidente da Junta de Freguesia, é efetuada na prossecução do interesse público. O interesse público não é, no entanto, critério para ultrapassar a exigência de legalidade, máxime no domínio financeiro. O princípio da autonomia financeira das autarquias locais, a que se refere o artigo 6º n.º 2 alínea e) da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, é claro quando refere que a mesma autonomia «assenta no poder dos seus órgãos em (...)ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas». Como é inequívoco, toda a despesa pública efetuada tem de suportar-se no princípio da legalidade, ou seja, existir norma legal permissiva da despesa em concreto. No caso, como se referiu é absolutamente claro que as mesmas não têm qualquer suporte legal e, por isso, não existe obviamente nenhum suposto «interesse público» as pode justificar, em colisão com a lei expressa.
31. Importa por isso concluir que os pagamentos de tais despesas ilegais, porque causaram um dano ao erário público correspondente ao valor pago, conformam uma situação de pagamentos indevidos.
32. Quanto às despesas referidas no § 5.7 - despesas pagas pela JFL a Agência Funerária coroas de flores e anúncios publicados na necrologia de jornal relativos a familiares de membros dos órgãos da autarquia referidas nas ordens de pagamento como motivos «material honorífico e de representação ou prémios, condecorações e ofertas» - importa atentar no regime normativo que atribui competências às Freguesias e ao seu enquadramento legal a título de despesas possíveis e legais.

33. Assim nas suas competências, os termos no art. 7º. da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro as Freguesias assumem atribuições nos seguintes domínios: a) Equipamento rural e urbano; b) Abastecimento público; c) Educação; d) Cultura, tempos livres e desporto; e) Cuidados primários de saúde; f) Ação social; g) Proteção civil; h) Ambiente e salubridade; i) Desenvolvimento; j) Ordenamento urbano e rural; k) Proteção da comunidade.
34. Por outro lado, e ainda no que respeita às despesas, o disposto na alínea *d)* do ponto 2.3.4.2 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro estabelece que «as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente». Ou seja, estão aqui estabelecidos normativamente os princípios da legalidade e tipicidade das despesas.
35. Já se referiu supra (§ 30) que a prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais devem respeitar os princípios (...) da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado, nos termos do artigo 4º da Lei n. 75/2013, de 12 de setembro.
36. No âmbito das atribuições genéricas de competência referidas no § 32, as Juntas de Freguesia assumem um vastíssimo conjunto de poderes, especificados no artigo 16º da referida Lei.
37. Em nenhuma dessas específicas competências estão elencadas ou sequer induzidas competências para a prática de atos financeiramente suportados que envolvam matérias aquisição de coroas de flores e anúncios publicados na necrologia de jornal relativos a familiares de membros dos órgãos da autarquia. Por isso tais despesas são ilegais.
38. Quanto à justificação apresentada pelo recorrente de que se tratava de despesas «efetuadas na prossecução do interesse público», antecipa-se a conclusão de que tal não faz qualquer sentido.
39. Conforme refere Joaquim Freitas da Rocha in *Direito Financeiro Local*, Coimbra Editora, 2014, p. 148, «*todo o edifício institucional, político e normativo não se justifica senão para realizar despesas públicas inerentes à prossecução das necessidades de satisfação de necessidades colectivas*». A *ratio* do interesse público subjacente à atuação das autarquias

está exatamente aqui, no assegurar das necessidades coletivas, nomeadamente dos interesses próprios das populações da área da autarquia e, no caso, concretamente, de uma Junta de Freguesia.

40. Os interesses coletivos, próprios das populações, sendo muito variados e podendo assumir relevo diferenciado consoante a tipologia social, cultural das freguesias, conformam no entanto sempre o interesse geral. E nunca os interesses particulares de uma ou outra pessoa ou um ou outro grupo restrito de pessoas.
41. É manifesto que podendo existir satisfação de necessidades pessoais do presidente da Junta de Freguesia na aquisição daqueles bens, não são obviamente necessidades coletivas, nomeadamente das populações, que estão em causa. E nesse sentido não assumem as mesmas despesas interesse público e, por isso, qualquer justificação legal.
42. Importa assim concluir, no que respeita a estas despesas, que o seu pagamento, porque causou um dano ao erário público correspondente ao valor pago, conforma uma situação de pagamentos indevidos.
43. Assim sendo, também nesta parte se julga improcedente o recurso.

(iii) Verificação, no caso, de uma situação de culpa diminuta por via dos requisitos de infração continuada

44. Sobre esta dimensão do recurso o recorrente alega essencialmente que se a presente ação tivesse por fundamento infrações financeiras sancionatórias apenas lhe seria imputada uma infração financeira sancionatória, a título continuado. Não obstante reconhecer a impossibilidade de aplicar ao caso o regime do crime continuado, conclui que, no caso, atenta a unidade do bem jurídico protegido, a execução homogénea e a diminuição considerável da culpa em razão de uma mesma situação exterior não é possível afastar o conceito de “culpa diminuta”.
45. Para precisar a sua conclusão importa atentar nas suas alegações onde expressa a razão da mesma de forma mais clara, referindo que «estando imputadas ao Demandado a prática de infrações financeiras reintegratórias, o TdC a determinar que se verificou a realização de várias infrações, deveria reconhecer que fundamentalmente protegem o mesmo bem jurídico, que ocorreram de forma essencialmente homogénea e, sobretudo,

no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminuiu consideravelmente a culpa do Demandado».

46. Como reconhece o recorrente, no caso em apreço está em causa apenas a imputação ao mesmo de factos consubstanciadores de responsabilidade financeira reintegratória por via de pagamentos indevidos levados a termo em várias situações, no tempo e na substância.
47. A responsabilidade financeira reintegratória, sustenta-se na verificação de casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos, ainda de pagamentos indevidos e prática, autorização ou sancionamento de atos que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega de receita. Também se sustenta nas situações em que ocorrendo violação de normas financeiras, incluindo no domínio da contratação pública, resulte para a entidade pública obrigação de indemnizar, situação em que o Tribunal pode condenar os responsáveis na reposição das quantias correspondentes (cf. artigos 59º n.º 2 a 5 e 60º da LOPTC). Como finalidade específica está em causa a reposição das importâncias abrangidas pela infração em causa, ou seja, restituir ou devolver as exatas quantias que foram objeto do comportamento desviante em causa.
48. Em sentido diverso, na responsabilidade sancionatória, como tem sido referido pela jurisprudência constitucional, está em causa um «ilícito sancionatório autónomo» (cf. Acórdão n.º 635/2011 e Acórdão n.º 255/2018, ambos do Tribunal Constitucional) centrado sobre a violação de certos deveres que não tem as mesmas finalidades da responsabilidade reintegratória.
49. Exatamente por essa razão, o regime jurídico da «continuação criminosa», quando estão em causa pluralidade de infrações, apenas se aplica, nos termos da lei (artigo 67º n.º 4 da LOPTC, que remete para o Títulos I e II da parte geral do Código Penal) às infrações financeiras sancionatórias [cf. Ac. TdC n.º 13/2019/3ªS/PL].
50. Na responsabilidade financeira reintegratória, estando em causa várias situações fácticas ocorridas imputadas, ocorre uma situação de pluralidade de infrações, nomeadamente tantas quantas as ações/omissões ilícitas levadas a termo pelo agente. Esta situação não se compadece com a utilização do conceito de infração continuada, conforme é referido e justificado na sentença *sub judice* e reconhecido pelo recorrente.

51. Por outro lado e com relevância, na apreciação dos elementos constitutivos da responsabilização financeira (reintegratória ou mesmo sancionatória) de qualquer demandado, a questão da pluralidade de actos/omissões ocorridas não se confunde com a questão da culpa e do seu grau. Trata-se de elementos constitutivos das responsabilidades completamente autónomos, que como tal devem ser analisados e verificados em cada situação concreta.
52. Em relação ao caso em apreço não há dúvidas que ocorreram uma pluralidade de actos constitutivos ilícitos financeiros ocorridos em vários momentos cuja autoria é imputada ao recorrente. E que como tal foram juridicamente tratados. Situação que não se confunde com a culpa que envolve o demandado na prática dos factos.
53. A questão da culpa concreta do demandado (e do seu grau), no domínio da responsabilidade reintegratória, ainda que deva ser ponderada para efeitos das consequências financeiras da sua conduta, máxime dos montantes em que deva ser condenado, assume uma dimensão autónoma em relação aos restantes elementos da infração.
54. Não pode na ponderação a ser efetuada utilizar-se mecanismos específicos exclusivos da responsabilidade sancionatória, nomeadamente os que dizem respeito à dimensão do concurso de infrações, concretamente a questão da «infração continuada».
55. Isso não implica que no juízo sobre a avaliação da culpa, diminuta ou não diminuta, se analise o número de infrações ocorridas no tempo e as circunstâncias em que ocorreram. O que, no caso concreto, será efetuado no ponto seguinte.
56. Assim também nesta parte se julga improcedente o recurso

(IV) Da eventual culpa diminuta e suas consequências para relevação ou redução da responsabilidade

57. Sobre esta dimensão, ainda que de uma forma algo complexa o demandado conclui nas suas alegações que no caso porque se verifica um «diminuto grau de culpa do Demandado, considerando todo o circunstancialismo do caso, nomeadamente a inexistência de anteriores infrações financeiras, a postura profissional do Demandado e o

contexto global em que os pagamentos foram autorizados», deve justificar-se a relevação da responsabilidade reintegratória ou a sua especial redução, à luz do art.º 64.º da LOPTC, mediante a dispensa ou a fixação equitativa de um montante reduzido pelo douto Tribunal.

58. Já se referiu que está em causa no presente recurso apenas e só a apreciação da dimensão de condenação do demandado por via de uma responsabilidade financeira reintegratória, envolvendo pagamentos ilícitos levados a termo no exercício do seu mandato. Responsabilidade que, do ponto de vista subjetivo, envolve a sua conduta praticada na forma negligente (cf. factos supra referidos na sentença, v.g. §1.10).
59. A dimensão culposa em causa, negligente como se referiu, assenta na violação dos deveres objetivos de cuidado que recaíam sobre o demandado nomeadamente no cumprimento rigoroso da lei.
60. Conforme se refere no Acórdão deste Tribunal n.º 18/2019-12-DEZ-3ªS/PL «*A possibilidade de atenuação especial da multa ou a sua dispensa, estabelecida na LOPTC no âmbito da responsabilidade sancionatória, traduz-se num poder-dever do Tribunal que apenas deverá ocorrer quando e se verificadas as circunstâncias que o permitem e sempre ao abrigo das normas estabelecidas na LOPTC. Nunca ao abrigo de qualquer interpretação analógica ou subsidiária prevista num outro diploma, máxime no Código Penal. O artigo 67º n.º 4 da LOPTC apenas permite a aplicação subsidiária das normas do títulos I e II da parte geral do Código Penal à responsabilidade sancionatória. Ou seja às questões relativas aos princípios gerais, aos pressupostos da punição, às formas do ilícito [do crime] e às causas que excluem a ilicitude e a culpa. Nunca às consequências jurídicas do facto ou outras matérias*». Daí se retira que não é legalmente admissível a possibilidade de aplicar no domínio exclusivo da responsabilidade reintegratória o instituto da dispensa da multa a que se alude no artigo 65º. n.º 8.
61. Nesse sentido, que agora se reitera, não é naturalmente possível aplicar ao caso concreto qualquer «dispensa» de quantia (que não é uma multa) em que o demandado foi condenado.
62. Quanto a outras consequências, nomeadamente a relevação e redução da responsabilidade solicitada, segundo o recorrente decorrente de uma situação de culpa diminuta, importa referir que o Tribunal tem vindo a solidificar de forma persistente o conceito de culpa diminuta a que se refere o artigo 65º n.º 8 da LOPTC, no sentido de que

aqui, na culpa diminuta está em causa uma quase «ausência de culpa» (cf. entre outros, os acórdãos n.ºs 13/2019-19.SET-3ªS/PL, 18/2019-12-DEZ-3ªS/PL e 43/2020-27.OUT-3ªS/PL).

63. Sobre a matéria, a sentença em apreciação pronunciou-se e bem sobre a mesma questão sublinhando que existiam «défices de cumprimentos dos respetivos deveres em mais do que um momento num contexto em que tinha oportunidade de ser esclarecido antes da primeira decisão ilegal, bem como de a reverter nos procedimentos sucessivos em que a foi repetindo (sem que ao menos tentasse esclarecer a questão)», para entender não se verificar razão para configurar uma situação de culpa diminuta passível de reduzir a responsabilidade, nomeadamente o seu quantitativo monetário.
64. Importa acrescentar a mais do que é referido na justificação em causa, que se subscreve, toda a atuação do demandado, ora recorrente, durante o período em que ocorreram os factos e a sua multiplicação por várias infrações, não permite concluir por uma causa ausência de culpa. Por outro lado, e ainda que se tivesse demonstrado, no caso das despesas com as flores (e apenas estas) que «*correspondia a prática com algum lastro temporal*» seria no mínimo prudente que, se questionassem a legalidade de tais condutas financeiras. O que não aconteceu. Recorde-se que está em causa dinheiro público para ser utilizado em benefício da coletividade e não de interesses pessoais.
65. Em conclusão, de todo pode a situação em causa configurar uma situação de culpa diminuta que permita fazer funcionar uma eventual redução de responsabilidade nos termos suscitados nas conclusões demandante. E, conseqüentemente, também nesta dimensão deve o recurso improceder.

III – DECISÃO

Pelo exposto, acordam os Juízes da 3.ª Secção, em Plenário, em julgar improcedente o recurso interposto pelo demandado e em consequência decidem manter a decisão recorrida.

São devidos emolumentos pelo demandado.

Notifique.

Lisboa, 18 de outubro de 2024

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)

(António Martins)

(Cristina Flora)