

Secção – 3.ª Secção  
Data: 06/11/2024  
RO n.º 07/2024-3.ª Secção  
Processo JRF n.º 1/2024-3.ªS

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

## SUMÁRIO

- 1 O exercício da ação de efetivação de responsabilidades financeiras pelo Ministério Público (MP) tem de ser obrigatoriamente precedido de procedimentos de auditoria por força do complexo normativo constituído pelos artigos 12.º, n.º 2, al. *b*), 29.º, n.º 6, 57.º, n.ºs 1 e 2, e 58.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
- 2 Os factos que constituem o objeto da ação são introduzidos pelo MP em face de um juízo próprio sobre a respetiva indiciação e articulação quanto aos pressupostos e fundamentos da ação, sem prejuízo da independência do tribunal de julgamento na formulação da narrativa unitária em face dos temas de prova introduzidos pelas partes e também do poder jurisdicional relativamente a factos instrumentais.
- 3 O tribunal de julgamento não julga o procedimento de auditoria (em sentido amplo), mas apenas a ação do MP e nesse quadro deve apreciar condições de procedibilidade da ação em face da obrigatória conexão legal entre auditoria e ação pública de efetivação de responsabilidades.
- 4 Do complexo normativo constituído pelos artigos 50.º, n.º 1, 55.º, n.ºs 1 e 2, 57.º, n.º 1, 58.º, n.ºs 1 e 3, 79.º, n.ºs 1, al. *a*), 2 e 3, 89.º, n.º 1, e 94.º, n.º 3, da LOPTC decorre que:
  - 4.1 Se no âmbito de procedimento de Verificação Interna de Contas for obtida notícia de eventual infração financeira, o juiz relator da 2.ª Secção do TdC que dirige o departamento de auditoria está sujeito ao dever de determinar que seja empreendido *procedimento* visando a recolha de todos os elementos necessários para uma decisão sobre *evidenciação* de eventual(is) responsabilidade(s) financeira(s);
  - 4.2 Se no final daquele *procedimento* um coletivo de juízes da 2.ª Secção do TdC considerar que estão evidenciados factos constitutivos de responsabilidade(s) financeira(s) que não tenha(m) sido extinta(s) por força de prescrição legal e não relevar essa(s) responsabilidade(s), o relatório deve obrigatoriamente ser remetido ao MP;

- 4.3 Se o MP enquanto entidade autónoma instaurar ação jurisdicional relativa a responsabilidade(s) considerada(s) evidenciada(s) no relatório da 2.<sup>a</sup> Secção do TdC, o processo instaurado deve ser classificado como da espécie *juízo de responsabilidades financeiras*.
- 5 Quando se suscita no âmbito de processo de responsabilidade financeira a questão da qualificação do procedimento que precede relatório da 2.<sup>a</sup> Secção do TdC para efeitos de juízo das condições de procedibilidade dessa demanda e/ou ponderação de eventuais eventos com efeito suspensivo do prazo de prescrição do processo jurisdicional, a decisão casuística sobre essa matéria compete:
- 5.1 Em primeira instância, ao tribunal singular que julga a ação.
- 5.2 Em fase de recurso, ao tribunal coletivo que julga o recurso.
- 6 As várias infrações financeiras sancionatórias agregadas juridicamente sob a figura da *continuação* (ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC) são objeto de prazos de prescrição autónomos atendendo à autonomia dos regimes sobre prescrição dos procedimentos por crimes e infrações financeiras sancionatórias, nomeadamente, quanto ao início da contagem do prazo e respetiva suspensão.
- 7 Quando a contagem do prazo de prescrição de infração financeira esteve suspensa entre 09.03.2020 e 02.06.2020 por força do disposto no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 conjugado com os artigos 5.º e 6.º, n.º 2 da Lei n.º 4-A/2020 e os artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020 (86 dias) 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 e os artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 13-B/2021 (74 dias), o próprio prazo de prescrição é «alargado» por um período temporal idêntico àquele em que esteve suspenso, isto é além dos 5 meses e 10 dias da suspensão é aumentado em mais 5 meses e 10 dias por força da estatuição do artigo 5.º da Lei n.º 13-B/2021.
- 8 No processo de efetivação de responsabilidade financeiras vigora o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal.
- 9 O Demandante tem a faculdade de reduzir o pedido por *ato unilateral não receptício* que tem de ser expresso e pode ter lugar «até ao encerramento da discussão».

# 41

# 2024

Secção – 3.ª Secção

Data: 06/11/2024

RO n.º 07/2024-3.ª Secção

Processo JRF n.º 1/2024-3.ªS

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADO EM JULGADO

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

## I. Relatório

- 1 Os Demandados AA (D1) e BB (D2) interpuseram *recursos ordinários* da Sentença n.º 21/2024 que no processo jurisdicional de responsabilidade financeira n.º 1/2024 julgou parcialmente procedente a ação proposta pelo Ministério Público (MP) e condenou Demandado AA em multas de 60 UC e 25 UC, num total de 85 UC, pela prática de duas *infrações* financeiras de natureza sancionatória e o Demandado BB em multa de 60 UC pela prática de uma *infração* financeira de natureza sancionatória.
- 2 Os Recorrentes apresentaram recursos autónomos tendo ambos sido motivados.

### 2.1 As alegações de AA (D1) culminaram nas seguintes conclusões:

«1. O tribunal recorrido encontra-se subordinado ao princípio da legalidade o que significa que só pode decidir em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhe estejam atribuídos, sob pena de violação do princípio do próprio Estado de direito.

2. Resulta da LOPTC que o processo de julgamento de responsabilidade financeira visa efectivar as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios das ações de controlo do Tribunal elaborados fora do processo de verificação externa de contas e que as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios de verificação externa são efectivadas no processo de julgamento de contas.

3. A competência material da 3ª Secção do TdC encontra-se consagrada no artigo 79º da LOPTC.

4. Dela não consta qualquer poder de interferir no exercício dos poderes da 2ª Secção quanto aos processos de verificação interna ou externa de contas que esta decida determinar ou realizar.

5. Assim, não tem a 3ª Secção competência para declarar que o Relatório de Verificação Interna de Conta da Gerência de 2014 do Município de Lamego é um relatório de verificação externa.

6. Por outro lado, se o pudesse fazer e se o processo de julgamento de responsabilidade financeira pudesse ter tal questão por objecto, a 3ª Secção do Tribunal de Contas não tem poderes legais para determinar que a efectivação de responsabilidade financeira apurada em relatório de verificação externa de contas possa ser feita não através da espécie processual

prevista no nº 2 do artigo 58º da LOPTC (processo de julgamento de contas), mas sim através da espécie processual prevista no nº 3 do mesmo artigo (processo de julgamento de responsabilidade financeira) nem para, nesse âmbito, conhecer do respectivo mérito.

7. Os presentes autos respeitam a processo de julgamento de responsabilidade financeira previsto no nº 3 do artigo 58º da LOPTC

8. Tal processo destina-se à efectivação de responsabilidades financeiras evidenciadas no Relatório de Verificação Interna de Conta nº 21/2023 constante do dossier de prova dos autos

9. O processo de julgamento de responsabilidade financeira previsto no nº 3 do artigo 58º da LOPTC não pode ter por objecto a efectivação de responsabilidades financeiras evidenciadas fora de processo de verificação externa de contas.

10. A sentença recorrida, ao decidir que o processo de verificação interna de nº 21/2023 VIC da 2ª Secção do TdC é, pelo contrário, um processo de verificação externa e ao ter admitido que a efectivação da eventual responsabilidade financeira poderia ser apreciada no processo previsto no artigo 58º, nº 3 da LOPTC, violou por manifesto erro de interpretação e de (não)aplicação, o disposto nos artigos 79º (que estabelece a competência da 3ª Secção) e 58º, nºs 1, 2 e 3 da LOPTC, devendo ser revogada.

11. Sendo inquestionável que os autos respeitam à espécie processual prevista no nº 3 do artigo 58º da LOPTC (processo de julgamento de responsabilidade financeira decorrente do Relatório de Verificação Interna de Conta nº 21/2023 relativo às contas da Gerência de 2014 do Município de Lamego, é manifesto que se encontra prescrito o procedimento por responsabilidade sancionatória, como resulta da conjugação do disposto no número 1, 2ª parte, no número 3, 1ª parte e no número 6 do artigo 70º da LOPTC, normas que pela decisão recorrida foram violadas.

12. Face à data em que a responsabilidade prescreveu e atenta a data da citação, é irrelevante a aplicação ou não aos factos dos autos, das regras da suspensão extraordinária decorrente do regime excepcional e temporário introduzido no âmbito da pandemia Covid-19.

13. A decisão recorrida violou, por manifesto erro de interpretação e aplicação o disposto no número 1, 2ª parte, no número 3, 1ª parte e no número 6 do artigo 70º da LOPTC, devendo ser revogada e substituída por outra que julgando o recurso procedente, declare a prescrição do procedimento por responsabilidade sancionatória.»

## 2.2 As alegações de BB (D2) culminaram nas seguintes conclusões:

«1- Só o quadro dos factos imputados ao demandado e sobre os quais se pronunciou na sua contestação constituem o fundamento do procedimento que, contra si, foi instaurado.

2- A sentença em crise não poderia entender que as condutas do demandado não estão prescritas, porque “(...) substancialmente, estamos perante uma verificação externa de contas (VEC), que teve por objeto apreciar, além do mais, se as operações são legais e regulares” (ponto 88 da sentença).

3- Ao demandado, nunca chegou qualquer decisão ou informação de que se estava perante uma verificação externa de contas.

4- Nunca do Tribunal de Contas foi recebida qualquer notificação a tratar essa auditoria como “substancialmente de verificação externa de contas”. Nunca o demandado foi notificado do início da auditoria com essa natureza.

5- Essa notificação é uma formalidade essencial que foi postergada e que diminuiu as garantias de defesa do aqui recorrente.

6- Se tal verificação interna de contas (VIC) foi transformada em verificação externa de contas (VEC), tal decisão deveria ter sido notificada ao demandado para que tivesse inteiro e cabal conhecimento do que estava em causa.

7- Ocorreu a prescrição do procedimento que veio a ser instaurado ao demandado, porque prescreve no prazo de cinco anos o procedimento por responsabilidade sancionatória. (artº 70º, nºs 1 e 6 da LOPTC).

- 8- O presente processo tem origem no relatório do processo de Verificação Interna de Contas (VIC) de gerência do Município de Lamego, relativa ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014, que correu os seus termos pela 2ª Secção deste Tribunal de Contas.
- 9- Foi nesse processo de verificação interna de contas da gerência que foi feita a apreciação dos factos enunciados no artigo 20º da p.i. (as ordens de pagamentos das rendas) que, na perspetiva do MP, são geradores de responsabilidade sancionatória do demandado.
- 10- A conta de gerência de 2014 deu entrada no Tribunal de Contas em 29/04/2015.
- 11- De acordo com o disposto no nº 3 do artigo 70º da LOPTC, a suspensão iniciou-se nesse dia em que as contas deram entrada pelo que, não podendo ultrapassar dois anos, o período máximo de suspensão se completou no dia 29/04/2017.
- 12- Os factos imputados ao demandado no artigo 20º da p.i. ocorreram todos antes dessa data, de 29/04/2017, tendo o último ocorrido em 23/11/2016.
- 13- Um prazo só se pode suspender se ele estiver em curso.
- 14- A verificação interna da conta da gerência de 2014 respeita só e em exclusivo aos factos da gerência de 2014, sendo, por isso, que é um procedimento de fiscalização sucessiva.
- 15- A entrada da conta de 2014 suspende o prazo de prescrição do procedimento de responsabilidade financeira relativamente aos factos cujo prazo de prescrição se encontre em curso.
- 16- Os factos enunciados nos artigos 20º da p.i. não respeitam à conta de gerência de 2014 nem ao objeto de tal processo de verificação interna dessa conta, pois são eles mesmos sucessivos a essa conta.
- 17- Os factos deste procedimento, à data da entrada da conta de 2014 não existiam.
- 18- Ocorreu a prescrição do procedimento de responsabilidade financeira sancionatória relativamente à última *infração* (pagamento indevido e ilegal) apontada ao recorrente em 23/11/2021.
- 19- Mesmo que se considere o regime excecional e temporário da legislação aprovada durante a pandemia da CoVid-19, num total de 5 meses e 10 dias, (ponto 99 IV da sentença em crise), sempre teríamos que a prescrição teria ocorrido em 3 de maio de 2022.
- 20- O processo de julgamento de responsabilidades financeiras rege-se pelo disposto na LOPTC e, supletivamente, pelo Código de Processo Civil e pelo Código de Processo Penal, este último em matéria sancionatória (artigo 80.º, n.º 1, alíneas a) e c).
- 21- As normas do Código de Processo Civil são também aplicáveis ao processo de responsabilidade financeira, pelo que não se aplicando tais normas, quando o deveriam ter sido, cometeu-se nulidade insanável, na medida em que não se pronunciou sobre uma questão que foi colocada de forma clara e evidente, quer pelo Ministério Público, quer pelo aqui recorrente – a inexistência, nulidade ou anulabilidade do contrato de arrendamento.
- 22- Ao abrigo do que prevê o art. 615º n.º 1, al. d) do CPC, aplicável por força do art. 666.º, n.º 1, do CPC, “é nula a sentença quando: (...) d) o juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar (...);”
- 23- O contrato de arrendamento dos autos não padece de qualquer vício e, por isso, invalidade.
- 24- O direito de superfície tem existência jurídica logo que exista um proprietário que cede a superfície de um terreno (coisa) a um terceiro, e que seja formalmente titulado através de escritura pública, por se tratar de um direito real.
- 25- O recorrente, entende que não existe qualquer violação, pelo que o direito de superfície existia na titularidade da Lamego ConVida, EEM, podendo ser transmitido para a Lamego Renova, como o veio a ser, por negócio oneroso, devidamente registado na CRP.
- 26- O contrato de direito de superfície obteve o visto do Tribunal de Contas.
- 27- Tal visto criou legitimamente a convicção dos órgãos decisores da Lamego ConVida EEM que o direito de superfície havia sido celebrado de acordo com todas as normas e regras da despesa pública por via da sua transmissão para a Lamego Renova.

- 28- Na elaboração do contrato de arrendamento nenhum dos seus intervenientes atuou com culpa, mesmo na modalidade de negligência, porque confiou no visto do Tribunal de Contas quanto ao direito de superfície.
- 29- Na data da celebração do contrato de arrendamento (30/09/2014) existia a licença de utilização, validamente emitida pelo órgão administrativo competente. Tal licença foi emitida na sequência de informação feita pelos serviços técnicos competentes.
- 30- A falta ou nulidade de licença constituiria uma nulidade atípica que só pode ser invocada, no âmbito das relações jurídico - privadas pelo arrendatário e não pelo senhorio.
- 31- A declaração de nulidade não produz os efeitos previstos no artº 289º, nº 1 do CC, na medida em que nenhuma das partes pode restituir o que tiver sido prestado. Em suma, o contato de arrendamento dos autos era válido formal e substantivamente, não padecendo de qualquer vício.
- 32- O Ministério Público, após a realização da audiência e, em sede alegações orais, pediu a condenação do aqui recorrente por conduta negligente.
- 33- O tribunal está vinculado ao pedido deduzido, porque se o não fizesse também estaria a cometer a nulidade da sentença prevista no artº 615º, nº 1 al e) do CPC. Se o Tribunal não pode condenar em pedido superior e diverso, também está vinculado ao que o Ministério Público em sede de alegação orais peticionou.
- 34- Deste modo, o tribunal nunca poderia condenar o recorrente por conduta dolosa, mas antes por conduta negligente.
- 35- Aquando da celebração do contrato de arrendamento, o aqui recorrente não exercia qualquer função executiva na Câmara Municipal de Lamego, como dos autos consta.
- 36- Não é adequado, nem razoável de solicitar informação sobre a validade ou invalidade dos contratos de arrendamento celebrados entre o Município como senhorio, ou como arrendatário.
- 37- Pedir ao recorrente que o fizesse, ou colocar isso nas suas obrigações legais e estatutárias é pedir o que não pode ser exigido, nem satisfeito, pelo que a sua conduta, mesmo que fosse negligente, porque se qualifica num patamar de culpa leve, merece sempre a benevolência e compreensão deste tribunal.
- 38- Os pagamentos autorizados pelo recorrente foram preparados pelos serviços técnicos de aprovisionamento e financeiros do Município de Lamego, como acontece com todos os municípios e são apresentadas para pagamento entre centenas de outras ordens de pagamento naquele período.
- 39- Estes são factos que não carecem de qualquer demonstração, ou prova.
- 40- Da atuação do recorrente não resultou qualquer prejuízo para o erário público e, por isso, o Município de Lamego não sofreu qualquer prejuízo, porque durante a vigência do contrato de arrendamento em causa, procedeu ao pagamento das rendas devidas e usou e utilizou o pavilhão multiusos para a realização de eventos, espetáculos públicos, feiras, encontros e exposições múltiplas.
- 41- O recorrente nunca foi demandado em qualquer procedimento de responsabilidade sancionatória ou reintegratória por este Tribunal, como também nunca foi punido ao longo de todos estes tempos que leva no exercício de cargos públicos.
- 42- O recorrente entende ser merecedor, para o caso de não vir a proceder a alegada prescrição do procedimento, que a multa em que vier a ser condenado seja relevada.
- 43- O artº 64º da Lei nº 98/97 de 26/8, o Tribunal de Contas “avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição. Quando se verifique negligência, o Tribunal

pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o *infractor*, devendo fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou da relevação”.»

3 Na fase processual de recurso:

3.1 O MP emitiu pronúncia, ao abrigo do artigo 99.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) na qual:

- a) Suscitou questão prévia promovendo a correção de lapso material da Sentença;
- b) Apreciou detalhadamente argumentos e pretensões dos Recorrentes, tendo considerado ser «mister que improcedam em toda a sua extensão as teses dos recorrentes» e concluído que «deve ser negado provimento aos recursos, confirmando-se, em consequência, a Sentença recorrida».

3.2 Os Recorrentes foram notificados da pronúncia do MP.

4 Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

## II. Fundamentação

### II.1 Objeto do recurso

5 As conclusões das alegações de recurso (cf. *supra* § 2) delimitam o objeto de decisão, atentas as disposições conjugadas do artigo 97.º, n.º 1, da LOPTC e dos artigos 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC), supletivamente aplicável nos termos do artigo 80.º da LOPTC, no contexto da regulação do recurso enquanto instrumento de impugnação de decisões jurisdicionais configurado como remédio jurídico que permite uma reapreciação delimitada de algumas das questões, seleccionadas pelas partes, que integraram o decidido pela primeira instância.

6 No caso concreto, o poder de cognição do tribunal *ad quem* reporta-se exclusivamente a matéria de direito, sem prejuízo das questões cujo conhecimento oficioso se imponha (artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* do artigo 663.º, n.º 2, do CPC), não havendo lugar à apreciação de questões cuja análise se torne irrelevante por força do tratamento jurídico empreendido no aresto (cf. artigos 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, do CPC), devendo-se, metodologicamente, começar por enunciar a factualidade julgada provada pela decisão recorrida com relevo para a apreciação dos recursos e depois intentar a apreciação jurídica das questões suscitadas pelos dois Recorrentes.

## II.2 Factos relevantes

7 São os seguintes os factos essenciais julgados provados pela sentença recorrida (cf. artigo 663.º, n.º 6, do CPC):

«6. Do requerimento inicial e da discussão da causa<sup>1</sup>:

6.1. O Tribunal de Contas, através da 2.ª Secção, iniciou sob o n.º de processo 2584/2014 uma ação de controlo, denominada Verificação Interna de Contas (VIC) de gerência do Município de Lamego (ML), relativa ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014.

6.2. O programa dessa ação foi elaborado nos termos da informação n.º 222/2016-DVIC.2 de 15.06.2016, junta a fls. 1/7 daquele processo 2584/14, a qual aqui se dá por reproduzida e que mereceu despacho favorável do Juiz Conselheiro da área em 07.09.2016.

6.3. No âmbito de tal ação de controlo foi elaborado o projeto de relatório junto a fls. 1120/1176 do processo 2584/14, o qual foi enviado aos demandados para efeitos do exercício do direito ao contraditório, que dele usaram, tendo apresentado a sua pronúncia.

6.4. No final de tal ação de controlo foi aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 26.10.2023, o Relatório final n.º 21/2023-VIC, no qual se determinou a remessa do processo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos dos artigos 57.º, n.º 1, da LOPTC.

6.5. O demandado D1 exerceu funções de presidente da CML entre 2005 e 2017, sendo, atualmente, presidente da mesma autarquia no mandato 2021-2025.

6.6. O demandado D2 exerceu funções de vereador da CML, pelo menos no período de 19.01.2015 a 31.12.2017, tendo assumido então as funções de Vice-Presidente da referida autarquia, sendo atualmente vereador.

6.7. Foram delegadas competências pelo demandado D1, enquanto Presidente da CML, no demandado D2, nos termos dos dois despachos juntos a fls. 51 v.º e 52 destes autos, ambos datados e assinados pelo demandado D1, em 19.01.2015.

6.8. Por deliberação de 19.02.2013 da CML e deliberação de 25.02.2013 da AML foi tomada a decisão de dissolução da Lamego Convida, mediante a transmissão global de todo o seu património (ativo e passivo) para o Município de Lamego.

6.9. Em 30.09.2014 foi celebrado um contrato, denominado “contrato de arrendamento”, entre a “Lamego Renova-Construção e Gestão de Equipamentos, S.A.” (doravante LR ou Lamego Renova) e a “Lamego Convida-Gestão de Equipamentos Municipais, EEM” (doravante LC ou Lamego Convida), junto a fls. 977-980 do processo 2584/14, que aqui se dá por reproduzido, pelo qual a Lamego Renova deu de arrendamento à Lamego Convida o Centro (ou pavilhão) multiusos de Lamego, pelo valor total de 21.114.434,10 € (+ IVA), pelo período de 21 anos.

6.10. Neste contrato é dito que a Lamego Renova é titular do direito de superfície do prédio urbano em que se encontra implementado o edifício do Centro multiusos.

6.11. Na cláusula sétima desse contrato refere-se ainda que “a primeira contraente (a Lamego Renova) aceita que a segunda contraente (Lamego Convida) ceda de imediato a sua posição contratual ao Município de Lamego, assumindo esta, desde já, todos os direitos e obrigações contratuais emergentes, na sequência da dissolução da Lamego Convida EMM”.

6.12. Em 27.11.2014 foi realizada a escritura notarial de dissolução de sociedade e liquidação de património da Lamego Convida, junto a fls. 176/178 v.º do processo 2584/14, que aqui

---

<sup>1</sup> No âmbito dos poderes de cognição do Tribunal previstos no artigo 5.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, foram considerados e dados como provados factos instrumentais em relação aos factos alegados e outros que são complemento destes, resultantes da discussão da causa e sobre os quais houve oportunidade de as partes se pronunciarem, no âmbito da audiência de julgamento.



se dá por reproduzida, sendo que tal dissolução e liquidação acontecera, materialmente, em 30.09.2014.

6.13. O Tribunal de Contas, no acórdão n.º 24/2012, de 13.07, da 1.ª S/SS, proferido no processo de Fiscalização Prévia n.º 282/2012, transitado em julgado, deu como provados, além de outros, os seguintes factos, conforme se pode alcançar do ponto “II.A – Síntese da matéria de facto”:

“a) Pelos órgãos competentes do Município de Lamego foi considerado de interesse público a conceção, construção e conseqüente exploração de um pavilhão multiusos (...);

b) (...) a concretização da satisfação daquela necessidade pública (...) foi (...) cometida à LCONVIDA (...);

c) (...) a LCONVIDA considerou ser necessário recorrer à constituição de uma parceria com empresas privadas (...);

d) (...) a LCONVIDA decidiu lançar um concurso público para seleção da empresa privada que deveria integrar a parceria, tendo em vista a conceção, financiamento, construção, gestão e exploração do pavilhão, e de outros equipamentos, em terrenos a ceder àquela empresa – a LCONVIDA – pela Câmara Municipal, no âmbito de contrato de comodato a celebrar oportunamente para o efeito. Contudo, após a celebração deste contrato, foi decidido retirar do seu objeto os terrenos em que se implantaria o pavilhão. Tais terrenos passariam a ser objeto de constituição de direito de superfície a favor da mesma LCONVIDA;

e) Tomada esta decisão, a LCONVIDA aprovou as peças do procedimento (...) em que referiu que o objeto do procedimento e da parceria (...) seria a conceção, financiamento, construção, gestão e manutenção de um pavilhão multiusos;(...)

h) Nas peças do procedimento, igualmente, não foram fixadas nenhuma disposições relativas à cedência de terrenos ou de direitos de superfície sobre terrenos (...);

j) Da proposta adjudicatária destaquem-se os seguintes aspetos:

i. Para concretizar a parceria os membros do consórcio concorrente e a LCONVIDA associam-se mediante a constituição de uma sociedade anónima de capitais minoritariamente públicos, que viria a ser a LRENOVA;(...)

v. Diz-se ainda que deve ser constituído direito de superfície sobre os terrenos em que se construirão os equipamentos e que, na parceria, os parceiros privados entram com dinheiro e a LCONVIDA com o direito de superfície sobre os terrenos;(...)

k) Em 27 de Abril de 2007, foi tomada a decisão de adjudicação, selecionando-se o concorrente, a cuja proposta se refere na alínea anterior (...);”

6.14. No referido acórdão do Tribunal de Contas diz-se, a dado passo, no ponto “30. Note-se: (...), a constituição de um direito de superfície a favor da LCONVIDA é suscitada expressamente pela proposta do concorrente adjudicatário, não sendo completamente claro que nesta se advogava a sua posterior transmissão para a LRENOVA. Tal transmissão para a sociedade constituída por via da PPP torna-se sim clara em momento posterior do procedimento, por via das decisões tomadas pelos órgãos municipais. Sublinhe-se: esta transferência não se encontrava prevista nas peças do procedimento.”

6.15. Conclui-se naquele acórdão, junto a fls. 64/93 destes autos, que a constituição do direito de superfície sobre o terreno para construção do pavilhão não se encontrava prevista nas peças de procedimento, “pelo que a omissão deste aspeto nas peças do procedimento denuncia ainda uma grave falta de previsão e de rigor que a lei não admite”.

6.16. No contrato indicado em 6.9. *supra* é referido que o Centro multiusos obteve a licença de utilização n.º 79/14, no dia 30.09.2014, por parte da CML, ou seja, na mesma data em que o demandado D1, perante informação, também de 30.09.2014, do chefe da DOU (Divisão de Obras e Urbanismo), proferiu despacho do seguinte teor: “Emita-se. Aprovo as telas finais. Defiro o pedido de licença de utilização (...).”

6.17. Foi emitido, em 30.09.2014, o alvará de utilização (licença de utilização) n.º 79/2014.

6.18. No relatório final da Comissão de Inspeção Técnica de Equipamentos Municipais (CITEM), datado de 27.02.2018, aquele alvará foi considerado “ilegal” por a CITEM entender que não poderiam ter sido aprovadas as telas finais e emitida a licença de utilização, quer porque a obra, era do “conhecimento público” que não estava terminada, quer porque não havendo saída e entrada dos automóveis para o parque de estacionamento, este, não teria qualquer utilização» e “(..) que só posteriormente à emissão do Alvará de utilização, é que foram apresentados pelo requerente, vários documentos necessários para este efeito”.

6.19. Na sessão extraordinária da CML, de 01.12.2014, foi apresentada a proposta de deliberação n.º 595/22-A/14, por parte do demandado D1, na qual se tecem considerações sobre o processo de dissolução e liquidação da empresa municipal Lamego Convida EEM e que termina nos seguintes termos:

“Assim, e com vista à concretização formal do processo de liquidação final da empresa Lamego Convida, EEM, proponho:

1. Aprovação do relatório de gestão & contas, reportados à data de 30 de setembro de 2014, que inclui o balanço de liquidação, também elaborado nessa data;
2. Designar o Município de Lamego como depositário dos livros e documentos da empresa liquidada;
3. Assumir a posição contratual da empresa municipal Lamego Convida, EEM, em todos os contratos em vigor à data de 30 de setembro de 2014;
4. Encerrar todas as contas bancárias em nome da empresa extinta Lamego Convida, EEM; Mais proponho, que este assunto seja enviado à Assembleia para apreciação nos termos previstos na alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro”.

6.20. Tal proposta foi reprovada, com três votos contra dois votos de abstenção e um voto a favor.

6.21. Na sessão extraordinária da AML, de 19.12.2014, sob o ponto 2 da ordem do dia, “Processo de dissolução e liquidação da empresa municipal Lamego Convida, EEM – Relatório & Contas à data de Setembro de 2014”, foi apresentada pela Presidente daquela Assembleia Municipal, a seguinte proposta de deliberação:

“Face à deliberação tomada por maioria do Executivo Municipal no passado dia 1 do corrente mês de Dezembro, da qual resultou a não aprovação da proposta de deliberação n.º 595/22-A/14 do senhor Presidente da Câmara ( O Relatório e Contas do Processo de Dissolução e Liquidação da Lamego ConVida), conforme consta da ata da reunião extraordinária desse mesmo dia, da qual, em síntese, os fundamentos ali invocados para a referida tomada de posição (leia-se reprovação), prendem-se com o anexo 2 (contrato de arrendamento) originando esta decisão um sério problema jurídico/político, a ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE LAMEGO associa-se às preocupações ali manifestadas pelos senhores vereadores e nesse sentido no dever da Fiscalização que lhe compete, vem nos termos do disposto no artigo 3.º, n.º 2 alínea b) do respetivo regimento, RECOMENDAR E CHMAR a atenção do EXECUTIVO MUNICIPAL, para o SEGUINTE:

1 - A Assembleia Municipal toma conhecimento do Relatório Final de Prestação de Contas da lamego ConVida e a Liquidação da Empresa.

2 - Assumindo o Município a posição da Lamego ConVida na Lamego Renova, a Assembleia Municipal manifesta a sua preocupação e recomenda à Câmara Municipal que diligencie no sentido de promover a dissolução da Lamego Renova e posterior internalização na Câmara Municipal de Lamego de todo o equipamento e do respetivo do contrato de financiamento”, a qual foi aprovada por 34 votos a favor e uma abstenção.

6.22. Ainda na mesma sessão daquela Assembleia Municipal, sob o mesmo ponto, presente a proposta de deliberação da Câmara Municipal, propondo à Assembleia Municipal a apreciação do processo relativo à dissolução da Empresa Municipal Lamego ConVida, EEM - Relatório & Contas, à data de setembro de 2014, nos termos previstos na

alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, foi tomada a seguinte deliberação:

“A Assembleia Municipal apreciou o processo de dissolução da Empresa Municipal Lamego ConVida, EEM – Relatório & Contas à data de setembro de 2014”

6.23. Na sequência do contrato descrito em 6.9. a 6.11 *supra*, foi elaborada a informação n.º 229/2015, junta a fls. 981/986 do processo 2584/14, subscrita pelo chefe de divisão de Divisão de Finanças e Património, na qual se refere expressamente no ponto 2.9.5.8:

“Por imperativo legal decorrente do disposto no artigo 62.º da Lei n.º 50/2012 de 31 de Agosto foi deliberado pela Câmara Municipal de Lamego em reunião ordinária de 19 de Fevereiro de 2013 e posteriormente aprovada em reunião da Assembleia Municipal de 25 do mesmo mês, a dissolução e liquidação da *empresa LAMEGO CONVIDA, que neste contexto, por indicação verbal e de acordo com os esclarecimentos que constam da ata da reunião de Câmara de 01 de dezembro de 2014, do Sr. Presidente da Câmara, passa o Município a assumir o pagamento das rendas mensais, e, assumir a posição contratual nos termos da cláusula sétima do referido contrato com a empresa LAMEGORENOVA- Construção e Gestão de equipamentos, S. A.*” (sendo os itálicos e negritos do próprio documento).

tendo o demandado D1, proferido na mesma, em 16.01.2015 o seguinte despacho:

“Concordo e autorizo. DFP para proceder nos termos propostos, nos pontos 1, 2, 3 e 4 das conclusões da presente informação”.

6.24. No exercício de 2014 e na prestação de contas desse ano ao Tribunal de Contas, foram registadas como obrigações daquele contrato o pagamento de rendas dos meses de outubro, novembro e dezembro de 2014, no valor total de € 634.623,00, em relação às quais foi autorizado o seu pagamento pelo referido despacho de 16.01.2015 do Presidente da Câmara Municipal e pagas pela ordem de pagamento n.º 366, de 10.02.2015, subscrita pelo Vice Presidente da Câmara Municipal, o demandado D2.

6.25. Ao longo do ano de 2015, entre os meses de janeiro a julho, foram igualmente pagas rendas, a título de obrigações daquele contrato.

6.26. No período de 28.08.2015 a 26.09.2016, o demandado D1 autorizou as seguintes 11 ordens de pagamento, para o pagamento de “rendas” do contrato referido em 6.9. *supra*, no valor global de 1.146.196,77 €, assim discriminadas:

- Em 28.08.2015 – ordem de pagamento (OP) n.º 2494 – valor 108.448,42 € (fls. 1031);
- Em 29.09.2015 – OP n.º 2832 - valor 108.448,42 € (fls. 1033);
- Em 26.10.2015 – OP n.º 3131 - valor 108.448,42 € (fls. 1038);
- Em 30.11.2015 – OP n.º 3472 - valor 108.448,42 € (fls. 1045);
- Em 22.12.2015 – OP n.º 3770 - valor 108.448,47 € (fls. 1048);
- Em 27.01.2016 – OP n.º 227 – valor 100.658,82 € (fls. 1053);
- Em 29.02.2016 – OP n.º 577 – valor 100.658,76 € (fls. 1056);
- Em 24.03.2016 – OP n.º 819 - valor 100.658,76 € (fls. 1059);
- Em 28.04.2016 – OP n.º 1194 - valor 100.658,76 € (fls. 1062);
- Em 29.08.2016 – OP n.º 2366 - valor 100.658,76 € (fls. 1074);
- Em 26.09.2016 – OP n.º 2531 - valor 100.658,76 € (fls. 1077).

6.27. Nos meses de maio, junho, julho, outubro e novembro de 2016, o demandado D2 autorizou o pagamento de “rendas”, referentes ao contrato de arrendamento celebrado no dia 30.09.2014, entre a “Lamego Convida EEM” e a “Lamego Renova, S.A.”, no valor global de 503.293,80 €, assim discriminadas:

- Em 30.05.2016 – OP n.º 1506 – valor 100.658,76 € (fls. 1065);
- Em 27.06.2016 – OP n.º 1811 – valor 100.658,76 € (fls. 1068);
- Em 25.07.2016 – OP n.º 2050 – valor 100.658,76 € (fls. 1071);
- Em 25.10.2016 – OP n.º 2816 – valor 100.658,76 € (fls. 1079);
- Em 23.11.2016 – OP n.º 3004 – valor 100.658,76 € (fls. 1083).

6.28. Os demandados D1 e D2 agiram de forma livre, consciente e voluntária.

6.29. Os demandados D1 e D2 quando autorizaram, apondo as suas assinaturas nas ordens de pagamento *supra* referidas, sabiam que a despesa das obrigações assumidas no contrato descrito em 6.9 *supra* não tinha sido autorizada pela CML e pela AML, que atuavam em contrário às deliberações destas, respetivamente, de 01.12.2014 e de 19.12.2014, e que tal despesa ultrapassava o montante, definido legalmente, para o qual eles tinham competência própria para autorizar tal despesa.

6.30. Os demandados D1 e D2 agiram com o intuito – concretizado - de fazer com que a CML procedesse ao pagamento das mencionadas rendas, sem que a despesa anual e plurianual resultante da transmissão da posição contratual de arrendatária da Lamego Convida para o ML fosse previamente autorizada pela CML e pela AML e em contrário às descritas deliberações da CML e da AML de 01.12.2014 e 19.12.2014, respetivamente, repetindo despachos de autorização de pagamentos mensais, correspondentes a “rendas” mensais.

6.31. Os demandados D1 e D2 sabiam que estas suas condutas eram proibidas por lei.

6.32. Na sequência de deliberação do executivo da CML de 18.11.2016 e de proposta apresentada à AML, foi aprovada por esta, por maioria, em sessão ordinária de 21.07.2016, deliberação no sentido da dissolução, liquidação e internalização da “Lamego Renova, S.A.”, passando para a esfera jurídica do ML, para além do mais, todo o passivo da dita sociedade.

6.33. A escritura de “Transmissão de Ações, Dissolução, Liquidação e Partilha de Património Societário da Lamego Renova, S.A.” foi celebrada em 21.04.2017, intervindo na mesma em representação do ML o demandado D1, sendo que em tal escritura é afirmado e aceite que o património global da Lamego Renova (ativo e passivo) é internalizado no Município de Lamego.

6.34. Nesse contexto foi transmitido ao ML o empréstimo contraído por contrato de financiamento celebrado a 30.12.2008 com a Caixa Geral de Depósitos (CGD), sendo que à data da liquidação e da internalização, o capital em dívida à CGD cifrava-se em 16.213.495,74, sendo o valor anual, correspondente às prestações do financiamento à CGD, no montante 902 036,73 €.

6.35. Esta situação, relacionada com a transmissão para o Município deste empréstimo, não foi objeto de pedido de fiscalização prévia ao Tribunal de Contas, por parte do demandado D1.

6.36. Ao omitir tal procedimento de não submissão a fiscalização prévia e ao intervir na escritura referida em 6.36 *supra*, o demandado D1 agiu de forma livre, voluntária e consciente e não atuou de forma cuidada e atenta, com prudência e diligência, com vista a dar cumprimento aos dispositivos legais que estabeleciam a submissão a fiscalização prévia da transmissão daquele empréstimo para o ML.

6.37. O demandado D1 conhecia o teor do parecer jurídico, datado de 16.05.2016, por ele solicitado e apresentado para justificar a proposta de dissolução e de internalização da “Lamego Renova, S. A.”.

\*

#### 7. Da contestação do 1.º demandado:

7.1. A proposta submetida à reunião do executivo em 01/12/2014 foi do seguinte teor:

“Assim, e com vista à concretização formal do processo de liquidação final da empresa Lamego Convida, EEM, proponho:

- 1- Aprovação do relatório de gestão & contas, reportados à data de 30 de setembro de 2014, que inclui o balanço de liquidação, também elaborado nessa data;
- 2- Designar o Município de Lamego como depositário dos livros e documentos da empresa liquidada;

3- Assumir a posição contratual da empresa municipal Lamego Convida, EEM, em todos os contratos em vigor à data de 30 de setembro de 2014;

4- Encerrar todas as contas bancárias em nome da empresa extinta Lamego Convida EEM.

5- Mais proponho que este assunto seja enviado à Assembleia para apreciação nos termos previstos na alínea a) do nº 2 do artigo 25º da Lei nº 75/ 2013 de 12 de setembro.

7.2. Na Assembleia Municipal de 19/12/2014 uma das deliberações ali tomadas foi a seguinte:

“Deliberação: A Assembleia Municipal apreciou o processo de dissolução da Empresa Municipal Lamego ConVida, EEM- Relatório & Contas à data de setembro de 2014”.

7.3. O demandado D1 tem formação académica em engenharia eletrotécnica.

\*

8. *Da contestação do 2.º demandado:*

8.1. O demandado D2 tomou posse em 19.01.2015 e não exercia qualquer função executiva na CML, quando da celebração do contrato de arrendamento em 30.09.2014.

8.2. Os pagamentos autorizados pelo demandado D2, foram preparados pelos serviços técnicos de aprovisionamento e financeiros do Município de Lamego.

8.3. O ML durante a vigência do contrato de arrendamento em causa procedeu ao pagamento das rendas previstas no mesmo.

8.4. Mas também usou e utilizou o pavilhão multiusos para a realização de eventos, espetáculos públicos, feiras, encontros e exposições múltiplas.

8.5. Esses eventos destinaram-se a atividades municipais e de interesse municipal e tiveram a adesão da população em geral e dos operadores económicos que aí realizaram eventos relacionados com o desenvolvimento económico local e regional.

8.7. O demandante D2 não foi punido em anterior procedimento de responsabilidade sancionatória ou reintegratória pelo Tribunal de Contas.»

## II.3 Julgamento das questões jurídicas suscitadas nos recursos

### II.3.1 Questões jurídicas relevantes, metodologia e sistematização adotada

8 Tendo presente a fundamentação e sentido da decisão recorrida, as conclusões das alegações dos Recorrentes, a resposta do MP e a análise empreendida pelo tribunal *ad quem*, os temas essenciais objeto do presente julgamento são conformados por pretensões dos Recorrentes suscetíveis da seguinte divisão:

8.1 Questão prévia suscitada pelo MP relativa a retificação de lapso material;

8.2 Alegados vícios da Sentença recorrida relativos à delimitação do âmbito e qualificação do Relatório que considerou evidenciadas *infrações* objeto da demanda;

8.3 Audição dos Demandados no procedimento *para evidenciação*;

8.4 Eventual prescrição do procedimento relativo às *infrações* objeto da demanda;

8.5 Nulidade da Sentença recorrida por omissão de pronúncia;

- 8.6 Preenchimento dos pressupostos normativos para a condenação do Recorrente D2 como autor de infração financeira sancionatória;
- 8.7 Alegada nulidade por violação do princípio do pedido;
- 8.8 Sancionamento do Recorrente D2.
- 9 Na apreciação do recurso em matéria de direito deve estar presente, além da delimitação do respetivo objeto (*supra* §§ 2, 5 e 6), o princípio de que o tribunal *ad quem* pode apreciar todas as questões selecionadas pelas partes para decidir segundo metodologia hermenêutica que considera fundada: quais as normas jurídicas relevantes e o sentido da respetiva interpretação e aplicação, operando de forma independente tanto das alegações das partes como da fundamentação da Sentença recorrida (artigo 5.º, n.º 3, do CPC).

#### II.4.2 Questão prévia suscitada pelo Ministério Público

- 10 O MP na resposta aos recursos suscitou questão prévia relativa à reparação de eventual lapso material na menção de alínea do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (a alínea *h*) em vez da alínea *b*) no dispositivo da Sentença, apresentando os seguintes motivos:

«Ao analisarmos a sentença recorrida, constatamos a inexistência de correspondência entre os elementos essenciais da decisão no tocante ao demandado D2, ora recorrente BB, designadamente na identificação da *infração* financeira sancionatória por que foi condenado, e as descritas nas outras partes ou elementos da sentença.

Assim, na decisão o ora recorrente, anterior demandado D2, vem condenado “*pela prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. h), primeira parte (execução de contrato não submetido a fiscalização prévia)*”.

Todavia, não é sobre isso que é relatado na fundamentação de facto, pois nos pontos 6.27., 6.28., 6.20 e 6.30. é referido o seguinte:

[...]

Na parte do julgamento de facto, na fase final da motivação da decisão de facto, o texto, da sentença recorrida, no que aqui importa (alínea *e*) do ponto 12 da sentença recorrida, designadamente na parte final da subalínea *iii*), assenta no seguinte fragmento: “*(...) quanto ao demandado D2, pese embora só tenha tomado posse em 19.01.2015, não pode deixar de se concluir, em função das regras de experiência comum, atentos os pelouros que lhe foram atribuídos e as funções de vice presidente da autarquia, além da importância que o assunto ‘contrato de arrendamento’ do pavilhão multiusos e o valor das ‘rendas’ a pagar tinha na vida municipal (seguramente o assunto mais quente das reuniões do executivo municipal, como as diversas atas juntas aos autos documentam), que aquelas deliberações, embora anteriores ao seu início de funções, eram do seu perfeito conhecimento e atuou, em concertação com o demandado D1, no propósito de autorizarem o pagamento dos valores em causa, a título de ‘rendas’, naquelas circunstâncias, numa perspectiva de ‘facto consumado’*”.

Na parte dos fundamentos de direito importa ter em atenção os seguintes fragmentos:

“*30. Desta forma, especialmente considerando as ordens de pagamento subscritas pelos demandados (...)*”.

31. *Mostra-se assim preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na medida em que os demandados autorizaram o pagamento de despesas públicas (...)*

42. *Ou seja, no caso, são de considerar como responsáveis o presidente e o vice-presidente da autarquia, demandados D1 e D2, por terem levado a cabo sucessivas condutas materiais de autorizarem as ordens de pagamento elencadas nos n.ºs 6.26 e 6.27 dos f. p., ao longo dos anos de 2015 e 2016 o demandado D1 e ao longo do ano de 2016 o demandado D2 (...)*

51. *Nesta medida, atenta a factualidade provada (...) consideramos que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo da infração financeira em causa, na medida em que as condutas dos demandados D1 e D2 são de qualificar como dolosas, pois se determinaram a autorizar os pagamentos em causa, sabendo que o faziam em contrário ao regime legal e que, nessa medida, as suas condutas eram sancionadas financeiramente”.*

Tendo em consideração que a sentença recorrida, na fundamentação de facto, no julgamento de facto e na fundamentação de direito, aponta sempre no sentido de que o demandado D2, ora recorrente BB, praticou uma *infração* financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, sob a forma dolosa, temos que se verifica na decisão um erro material (lapso manifesto) quanto à imputação do tipo de *infração* financeira sancionatória ao demandado D2, o qual pode ser corrigido uma vez que não interfere com a substância e com a fundamentação da decisão e ainda com o montante da multa aplicada, sendo que não foi objeto dos recursos interpostos – cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 614.º, do Código de Processo Civil (CPC).»

11 Os Recorrentes notificados do pedido do MP não formularam qualquer resposta.

12 Atenta a simplicidade da questão impõe-se de forma abreviada:

12.1 Reconhecer que o MP tem razão no sentido da existência de um lapso manifesto no ponto b) do dispositivo da Sentença recorrida;

12.2 Destacar que o lapso não tem qualquer impacto nos fundamentos e sentido da decisão em causa;

12.3 Concluir que se deve, ao abrigo do disposto no artigo 614.º, n.ºs 1 e 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, determinar na presente instância a retificação do lapso material ocorrido na Sentença, determinando, que no ponto b) do dispositivo da Sentença n.º 21/2024 onde consta «65.º, n.º 1, al. h), primeira parte (execução de contrato não submetido a fiscalização prévia, quando a isso estava legalmente sujeito)» passe a estar «65.º, n.º 1, al. b) , segunda parte (violação das normas sobre o pagamento de despesas públicas)».

#### II.4.3 Alegados vícios da Sentença recorrida relativos à delimitação do âmbito e qualificação do Relatório que considerou *evidenciadas infrações* objeto da demanda

13 Os Recorrentes invocaram um bloco de alegados vícios da Sentença recorrida objeto de resumo, nomeadamente, nas conclusões 1.ª a 12.ª das alegações de D1 (*supra* § 2.1) e nas conclusões 1.ª a 20.ª das alegações de D2 (*supra* § 2.2).

14 O MP na sua resposta aos recursos pronunciou-se sobre as referidas alegações, nomeadamente, nos seguintes termos:

«Na verdade, o caso que se deparou à 3.<sup>a</sup> Secção foi bem apreciado na sentença recorrida [...].

Está aí bem patenteado, com recurso a prova documental, que foi a própria 2.<sup>a</sup> Secção que, em 07.09.2016, com um despacho do Juiz Conselheiro da área, alargou o objeto da investigação/auditoria ao aperceber-se da existência de indícios de *infrações* financeiras, aquando da verificação interna à conta (VIC) de gerência do ano de 2014 do Município de Lamego.

E, é com base nessa ampliação do objeto da ação que a auditoria passa a funcionar, de tal forma que o relato que é apresentado e notificado aos ora recorrentes para exercerem o direito ao contraditório revela também um quadro de *infrações* financeiras, quadro esse que também vem a decorrer do relatório final n.º 21/2023 que foi aprovado em Subsecção da 2.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas, em 26.10.2023.

Se assim não tivesse sido entendido pela 2.<sup>a</sup> Secção e esta tivesse considerado tão só a existência da VIC referida, certamente não deixaria, antes da decisão de remeter os autos ao Ministério Público, nos termos do estabelecido no artigo 57.º, n.º 1, da LOP-TC, de conhecer da prescrição, uma vez que esta, de acordo com a posição dos recorrentes, à data da prolação do relatório, em 26.10.2023, estava bem evidenciada. Mas, não o fez, porquanto o seu posicionamento era outro, ou seja, coincidente com aquele que a sentença recorrida entendeu e que nós sufragamos, uma vez que já o havíamos feito quando nos pronunciámos, em sede de contraditório, em relação ao alegado nas contestações pelos demandados, ora recorrentes, quanto à prescrição do procedimento por responsabilidade financeira – vd. “ata de audiência de discussão e julgamento”, em particular, fls. 350-351, do processo n.º 1/2024-JRF \ 3.<sup>a</sup> Secção.»

15 A fundamentação da Sentença recorrida sobre a matéria em análise consta, nomeadamente, dos pontos 82 a 88:

«82. Já quanto à suspensão do prazo de prescrição não cremos, como invocam os demandados, estribando-se no n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC que, in casu, ele se tenha iniciado em 29.04.2015, com a entrada da conta de 2014, do ML, no Tribunal de Contas.

83. É verdade que este processo se iniciou na sequência da entrega da conta de 2014, do ML e, formalmente, foi registado como uma “verificação interna da conta” (VIC), mantendo essa denominação durante todo o processo, incluindo no Relatório n.º 21/2023-Verificação Interna de Contas, aprovado em 26.10.2023, em subsecção da 2.<sup>a</sup> Secção, do Tribunal.

84. Porém, logo na informação n.º 222/2016, onde é feita proposta do programa de VIC se refere, no ponto “14-Indícios de *infrações* financeiras”, que, “de acordo com a informação disponível na ata que reprovou a conta de gerência de 2014 e a análise aos mapas e restante documentação que integra a conta de gerência, há indícios de *infrações* financeiras, que deverão ser verificadas” – cf. fls. 2/7 do processo de VIC n.º 2584/2014<sup>2</sup>.

85. Sobre tal proposta de programa foi proferido o despacho de 07.09.2016, do juiz conselheiro da área, concordando com tal programa de ação, na sequência do que foram realizadas diversas diligências, no âmbito de tal processo, que levaram à elaboração de um “relato”, com um quadro de *infrações* financeiras (cf. fls. 1121 a 1175 do processo de VIC), o qual foi remetido para efeitos de exercício do direito ao contraditório, além do mais, aos indiciados responsáveis, os quais se pronunciaram no exercício desse direito vindo, afinal, a ser aprovado o citado Relatório n.º 21/2023.

---

<sup>2</sup> E não processo 21/2023, como se refere no requerimento inicial, certamente por lapso em função do n.º do Relatório, esse sim 21/2023.



86. Nesta medida, embora formalmente a ação de controlo em causa tenha mantido o registo inicial como “verificação interna de contas”, na verdade, desde o início, a mesma não teve apenas por objeto, nos termos do n.º 2 do artigo 53.º da LOPTC, “a análise e conferência da conta apenas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência com evidência dos saldos de abertura e de encerramento...”.

87. Como atrás se evidenciou, tal ação de controlo, logo desde o programa inicial, teve por objeto verificar da existência de indícios de *infrações* financeiras, que foram evidenciadas no “relato”, mediante a elaboração de um quadro de *infrações* financeiras e, mais tarde, após possibilidade de contraditório, igualmente evidenciadas no relatório final, que veio a ser aprovado.

88. Assim, substancialmente, estamos perante uma verificação externa de contas (VEC), que teve por objeto apreciar, além do mais, “se as operações efetuadas são legais e regulares”, ação de controlo que foi realizada com recurso aos “métodos e técnicas de auditoria” e na qual se concluiu “pela elaboração e aprovação de um relatório”, do qual constou, designadamente, “a concretização das situações de facto e de direito integradoras de eventuais *infrações* financeiras e seus responsáveis...” – cf. artigo 54.º, n.º 1, alínea a), 2 e 3, alínea g), da LOPTC.»

- 16 Na medida em que o conjunto de alegados vícios enunciados nas conclusões 1.ª a 12.ª das alegações de D1 e nas conclusões 1.ª a 20.ª das alegações de D2 incidem sobre a delimitação do âmbito e qualificação do Relatório que considerou *evidenciadas infrações* objeto da demanda, espécie processual da ação e competência do Tribunal recorrido, que, caso fossem aceites, seriam suscetíveis de se repercutirem em exceção dilatória da ação e na contagem do prazo de prescrição das *infrações* objeto do julgamento, daí que a matéria em causa vá ser globalmente apreciada de seguida.
- 17 O exercício da ação de efetivação de responsabilidades financeiras pelo MP tem de ser obrigatoriamente precedido de procedimentos de auditoria prévios nos termos do complexo normativo constituído pelos artigos 12.º, n.º 2, al. b), 29.º, n.º 6, 57.º, n.ºs 1 e 2, e 58.º, n.º 3, da LOPTC.
- 18 O objeto do processo jurisdicional é delimitado por uma ação intentada pelo MP, no exercício de uma competência legal própria (artigo 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC), exercício enquadrado pela autonomia da instituição e pela destrição estrutural entre procedimento de recolha de indícios com vista a eventual exercício da ação e processo jurisdicional perante o tribunal (cf. §§ 21 a 35 e 44 a 47 da Sentença n.º 24/2024, de 19-6-2024 da 3.ª Secção do TdC).
- 19 Se a ação instaurada pelo MP não for precedida de um relatório de ação de controlo do TdC ou de um relatório de órgão de controlo interno (OCI) apresenta-se tingida pela falta de uma condição objetiva de procedibilidade que, enquanto exceção dilatória inominada, deve ser oficiosamente conhecida pelo tribunal ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 576.º, n.º 2, e 578.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.

20 Como se destacou no § 71 do Acórdão de Fixação de Jurisprudência do TdC 1/2020 (publicado no *Diário da República*, 1.ª Série, de 17-2-2020), a vinculação do MP aos valores da objetividade e legalidade não significa ausência de ónus processuais e procedimentais, pelo que se o MP concluir que existem indícios suficientes sobre responsabilidade(s) financeira(s) considerada(s) evidenciada(s) no relatório de auditoria e que o(s) concreto(s) responsável(is) ainda não procedeu(eram) aos pagamentos em que se encontrava(m) incurso(s):

20.1 Não pode exercer a ação quanto a *infração diversa* da(s) considerada(s) evidenciada(s), nem alargar o universo de agentes identificados por aquele relatório como responsáveis por cada concreta infração;

20.2 Pode alterar a qualificação de infração(ões) considerada(s) evidenciada(s) no relatório de auditoria;

20.3 Deve alegar todos os factos essenciais em face da(s) causa(s) de pedir e do(s) pedido(s) formulado(s), sendo a única entidade tecnicamente responsável por esse encargo (pois os juízos conclusivos da auditoria sobre a *evidenciação* ou indicição não têm de compreender a enunciação de todos os factos essenciais para a completude da causa de pedir da eventual ação).

21 Se a ação do MP for exercida relativamente a uma *infração diversa* de qualquer uma das consideradas evidenciadas no relatório de auditoria ou compreender um alargamento do universo dos responsáveis identificados por aquele relatório quanto a específica infração, o Tribunal deve declarar a existência de exceção dilatória inominada que obsta ao julgamento nessa parte do mérito da ação instaurada pelo MP ao abrigo do complexo normativo constituído pelos artigos 29.º, n.ºs 5 e 6, 57.º, n.º 1, 58.º, n.º 3, e 89.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC e pelos artigos 576.º, n.º 2, 577.º e 578.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.

22 Pelo que, em termos de ação jurisdicional:

22.1 Os factos que constituem o objeto da ação são introduzidos pelo MP em face de um juízo próprio sobre a respetiva indicição e articulação quanto aos pressupostos e fundamentos da ação, sem prejuízo da independência do tribunal de julgamento na formulação da narrativa unitária em face dos temas de prova introduzidos pelas partes e também do poder jurisdicional relativamente a factos instrumentais.

22.2 O tribunal de julgamento não julga o procedimento de auditoria (em sentido amplo), mas apenas a ação do MP e nesse quadro deve apreciar condições de procedibilidade dessa ação em face da obrigatória conexão legal entre auditoria e ação pública de efetivação de responsabilidades.

- 23 A circunstância de os processos de efetivação de responsabilidades financeiras apenas se iniciarem com a propositura da ação pelo demandante corresponde a uma diferença estrutural relativamente aos processos penais em sentido formal os quais se iniciam com o procedimento subsequente à notícia do crime num contexto em que as fases jurisdicionais (de instrução e julgamento) são apenas eventuais desenvolvimentos de um processo aberto pelo MP no exercício de competências procedimentais próprias (essa entidade ao dirigir a fase de inquérito processual penal atua sob a veste de autoridade judiciária).
- 24 No ambiente processual penal, os atos de investigação na fase procedimental prévia dirigida pelo MP antes da decisão sobre o exercício da ação devem ser qualificados como atos processuais sendo, conseqüentemente, abrangidos pelo regime de invalidades processuais e os respetivos vícios podem atingir, por via de uma estrita relação causal, atos das fases jurisdicionais, atento o estatuído no artigo 123.º, n.º 1, do Código de Processo Penal (CPP) sobre invalidades derivadas («as nulidades tornam inválido o ato em que se verificarem, bem como os que dele dependerem e aquelas puderem afetar»), na medida em que a «abertura» do processo formal precede o exercício da ação penal.
- 25 Relativamente ao processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras existe uma separação estrutural entre os procedimentos anteriores à propositura da ação (quer sejam dirigidos por entidade competente para auditoria quer pelo MP), o que implica uma autonomia entre as nulidades daqueles procedimentos e as do processo jurisdicional embora essa autonomia não obste a conexões, como veremos de seguida.
- 26 O regime das nulidades do processo de julgamento de responsabilidades financeiras está, no essencial, regulado na Secção VII do Capítulo I do Título I do Livro II (artigos 186.º a 202.º) do CPC, supletivamente aplicável por força do artigo 80.º da LOPTC.
- 27 Em abstrato, o primeiro ato processual suscetível de ser tingido pelo vício da nulidade processual é o requerimento inicial do Demandante (artigos 89.º, n.º 1 e 90.º, n.º 1, da LOPTC), tendo por referência o artigo 186.º do CPC que estabelece ser «nulo todo o processo quando for» inepto aquele articulado (artigo 186.º, n.º 1, do CPC).
- 28 A norma do artigo 58.º, n.º 3, da LOPTC quando se reporta 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 que deve ser enquadrada como exceção dilatória inonimada suscetível de obstar a conhecimento do mérito da ação determinando a absolvição de instância do(s) demandado(s) — artigo 576.º, n.º 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.

- 29 Num plano global, o procedimento que precede o exercício da ação pelo MP pode ser uma auditoria levada a cabo por entidade qualificada como OCI (nos termos dos artigos 12.º, n.º 2, al. b), e 57.º, n.º 2, da LOPTC) ou uma auditoria da 1.ª ou da 2.ª Secção do TdC (artigo 57.º, n.º 1, da LOPTC).
- 30 A notícia de infração financeira objeto de indagação em auditorias pode ter sido obtida por conhecimento próprio ou por denúncia, e pode ter sido identificada antes da abertura da auditoria ou durante auditoria iniciada com outra finalidade (cf. §§ 20 a 52 da Sentença n.º 8/2023, de 3-3-2023, da 3.ª Secção do TdC).
- 31 As auditorias da 2.ª Secção do TdC podem ocorrer no quadro de fiscalização concomitante (artigo 49.º, n.º 1, al. b), e n.º 3, da LOPTC) ou de fiscalização sucessiva (v.g. artigos 50.º, n.º 1, 53.º, n.º 2, 54.º, n.º 1, e 55.º, n.º 1, da LOPTC).
- 32 No quadro da fiscalização sucessiva, a 2.ª Secção do TdC «pode, para além das auditorias necessárias à verificação externa das contas, realizar a qualquer momento, por iniciativa sua ou a solicitação da Assembleia da República ou do Governo, auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados atos, procedimentos ou aspetos da gestão financeira de uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro» (artigo 55.º, n.º 1, da LOPTC).
- 33 O *procedimento para evidenciação* que precede a ação jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras pode ser desenvolvido em auditorias da 2.ª Secção do TdC em que a notícia da eventual infração foi obtida no quadro de procedimento de Verificação Interna de Contas (VIC).
- 34 A 2.ª Secção do TdC quando recebe notícia de infração financeira está sujeita ao princípio da legalidade no *procedimento de evidenciação de responsabilidades financeiras*:
- 34.1 Devendo desenvolver a atividade indagatória sobre a *evidenciação* de infração financeira notificada (por via de conhecimento próprio ou denúncia) o que implica o dever de praticar todos os atos funcionalmente conexos com a preparação e formulação do juízo de evidenciação, i.e., *o conjunto de diligências que visam investigar a existência de uma infração, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a existência de indícios sobre responsabilidades financeiras subjetivas*.
- 34.2 Devendo encerrar esse procedimento depois de realizadas todas as diligências pertinentes e necessárias e praticados todos os atos procedimentais obrigatórios (como os relativos ao contraditório dos eventuais responsáveis e de ouvir o MP) com a aprovação de um juízo fundamentado sobre a *evidenciação* de responsabilidades

financeiras suscetíveis de serem acionadas o qual se for afirmativo implica, por regra, determinar o envio ao MP para este promover a ação jurisdicional (com uma única ressalva ou mitigação nos casos em que o coletivo da 2.ª Secção do TdC conclui que estão preenchidos os requisitos estabelecidos no artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC nos quais *pode* decidir *relevar* a(s) responsabilidade de determinado(s) sujeito(s)).

- 35 O juízo sobre a evidenciação de infração formulado pela 2.ª Secção do TdC em sede de relatório de ação de controlo compreende necessariamente a discriminação de concretas infrações e respetivos responsáveis e a conclusão, ainda que tácita, no sentido de que não se verificam causas de justificação da ilicitude, exculpação ou extinção do procedimento.
- 36 Poder / dever da 2.ª Secção do TdC de indagar em auditoria notícias de eventuais infrações financeiras *a qualquer momento e por iniciativa sua* suscetível de ter como ponto de partida notícia de factos obtida no quadro de VIC.
- 37 Por outro lado, como se prescreve no artigo 57.º, n.º 1, da LOPTC, «sempre que os relatórios das ações de controlo do Tribunal [...] evidenciem factos constitutivos de responsabilidade financeira, os respetivos processos são remetidos ao Ministério Público», de acordo com a redação introduzida pelo artigo 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que passou a empregar o conceito amplo de relatórios de ações de controlo sem diferenciação, nomeadamente, entre *relatórios de verificação externa de contas e relatórios de auditoria*.
- 38 Do complexo normativo constituído pelos artigos 50.º, n.º 1, 55.º, n.ºs 1 e 2, 57.º, n.º 1, 58.º, n.ºs 1 e 3, 79.º, n.ºs 1, al. a), 2 e 3, 89.º, n.º 1, e 94.º, n.º 3, da LOPTC decorre que:
- 38.1 Se no âmbito de VIC for obtida notícia de eventual infração financeira, o juiz relator da 2.ª Secção do TdC que dirige o departamento de auditoria está sujeito ao dever de determinar que seja empreendido *procedimento* visando a recolha de todos os elementos necessários para uma decisão sobre *evidenciação* de eventual(is) responsabilidade(s) financeira(s);
- 38.2 Se no final daquele *procedimento* um coletivo de juizes da 2.ª Secção do TdC considerar que estão evidenciados factos constitutivos de responsabilidade(s) financeira(s) que não tenha(m) sido extinta(s) por força de prescrição legal e não relevar essa(s) responsabilidade(s), o relatório deve obrigatoriamente ser remetido ao MP;
- 38.3 Se o MP enquanto entidade autónoma instaurar ação jurisdicional relativa a responsabilidade(s) considerada(s) evidenciada(s) no relatório da 2.ª Secção do TdC, o processo instaurado deve ser classificado como da espécie *juízo de responsabilidades financeiras*.

- 38.4 O órgão jurisdicional competente para decidir em primeira instância todas as matérias relativas ao processo de *juízo de responsabilidades financeiras* instaurado pelo MP é o tribunal singular formado após distribuição do processo no âmbito da 3.ª Secção do TdC.
- 39 No processo de responsabilidade financeira, o tribunal enquanto órgão jurisdicional independente julga todas as questões relativas à «indagação, interpretação e aplicação das regras de direito» no âmbito do caso concreto (atento o disposto no artigo 94.º, n.º 3, da LOPTC e no artigo 5.º, n.º 3, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC).
- 40 Consequentemente, quando se suscita no âmbito de processo de responsabilidade financeira a questão da qualificação do procedimento que precede relatório da 2.ª Secção do TdC para efeitos de julgamento das condições de procedibilidade dessa demanda e/ou ponderação de eventuais eventos com efeito suspensivo do prazo de prescrição do processo jurisdicional, a decisão casuística sobre essa matéria compete:
- 40.1 Em primeira instância, ao tribunal singular que julga a ação.
- 40.2 Em fase de recurso, ao tribunal coletivo que julga o recurso.
- 41 No caso *sub judice*, constata-se com relevo para a matéria em apreciação que:
- 41.1 Na sequência de notícia de infração obtida no âmbito de ação de controlo VIC, a decisão de juiz relator da 2.ª Secção do TdC, proferida em 7-9-2016, de empreender auditoria com o âmbito definido nesse despacho decorreu do aludido dever de agir de acordo com o princípio da legalidade em face de notícia de eventual infração.
- 41.2 O Relatório n.º 21/2023-VIC na parte relativa ao juízo sobre evidenciação de responsabilidades financeiras não extravasou do âmbito da auditoria, atento, nomeadamente, o despacho 7-9-2016.
- 41.3 Procedimento e relatório subsumíveis ao conceito de «controlo» empregue na primeira parte do n.º 1 do artigo 57.º da LOPTC, tendo o Relatório n.º 21/2023-VIC sido aprovado por coletivo da 2.ª Secção do TdC com competência legal (de auditoria) para o efeito.
- 41.4 O MP exerceu competência legal própria ao abrigo do artigo 89.º, n.º 1, alínea *a*), da LOPTC quando instaurou ação pública de efetivação de responsabilidades financeiras no respeito dos limites objetivos e subjetivos do juízo emitido em relatório da 2.ª Secção do TdC sobre alegada evidenciação de *infrações* financeiras.

41.5 A ação proposta pelo MP foi corretamente enquadrada na espécie de processo de responsabilidades financeiras atento o disposto no artigo 58.º, n.º 3, da LOPTC

42 Em conclusão:

42.1 Inexistem os vícios alegados pelos recorrentes, em particular não se verifica omissão de procedimento e/ou de relatório de controlo necessário para o MP propor ação de efetivação de responsabilidade financeira, nem incompetência do Tribunal singular recorrido para qualificar aquele relatório, nem violação do regime sobre espécies processuais;

42.2 As pretensões dos Recorrentes apreciadas na parte II.4.3 devem ser julgadas totalmente improcedentes.

#### **II.4.4 Audição dos Demandados no procedimento para *evidenciação***

43 O Recorrente D2 invocou a violação do seu direito de audição no procedimento que precedeu Relatório n.º 21/2023-VIC, tendo a sua argumentação nesta sede sido resumida, nomeadamente, nas conclusões 3.ª a 6.ª das respetivas alegações (*supra* § 2.2).

44 Importa começar pelo enquadramento do direito de audição em procedimento de auditoria que culmina em relatório que considera evidenciadas responsabilidades financeiras.

45 No quadro de procedimento de auditoria da 2.ª Secção do TdC, o visado em *evidenciação* de *infração financeira* tem direito a exercer contraditório pessoal, sendo prescrito pelo complexo normativo constituído artigos 13.º, n.ºs 1 e 2, 61.º, n.º 6, e 87.º, n.º 3, da LOPTC que:

45.1 O direito de audição deve ser assegurado antes da aprovação do relatório de auditoria que concretize as situações geradoras de eventuais responsabilidades com indicação documentada dos factos, do período a que respeitam, da identificação completa dos responsáveis, das normas violadas e dos montantes envolvidos.

45.2 Deve ser garantido o acesso a toda a informação disponível necessária ao exercício do contraditório.

45.3 O exercício do direito de audição é realizado por escrito.

45.4 O direito de audição do indiciado tem de ser respeitado a entidade responsável pela auditoria e atendido pelo MP enquanto titular da ação financeira, na medida em que, antes de proferir a decisão sobre o eventual exercício da ação de efetivação de responsabilidades

financeiras, tem de verificar se antes da aprovação do relatório de auditoria tinham sido concedido ao indiciado a possibilidade de exercer o contraditório.

46 A questão da alegada violação do direito de audição dos Demandados suscitada pelo Recorrente D2 apresenta-se em larga medida conexas com as questões analisadas na parte II.4.3.

47 O Recorrente D2 não nega que lhe foi facultado o direito de audição sobre o projeto de relatório com indicação do juízo de *evidenciação* da respetiva responsabilidade financeira, tendo, aliás, sido julgado provado que «foi elaborado o projeto de relatório junto a fls. 1120/1176 do processo 2584/14, o qual foi enviado aos demandados para efeitos do exercício do direito ao contraditório, que dele usaram, tendo apresentado a sua pronúncia» (cf. facto do ponto 6.3 da Sentença transcrito *supra* no § 7).

48 A tese do Recorrente D2 é que não recebeu nenhuma comunicação no sentido de que o processo seria uma «verificação externa de contas».

49 Contudo, essa omissão decorre da circunstância de se tratar de uma auditoria que não era uma verificação externa de contas, pelo que a pretendida notificação, cuja falta é reclamada pelo Recorrente D2, seria juridicamente infundada.

50 Em conclusão:

50.1 A ação de efetivação de responsabilidades financeiras deduzida pelo MP foi instaurada na sequência do envio ao MP de relatório da 2.<sup>a</sup> Secção do TdC em que foram indagadas as eventuais infrações objeto da ação depois de facultada ao Demandado D2 a possibilidade de se pronunciar;

50.2 Não tendo o relatório final do procedimento de auditoria sido tingido por mácula de nulidade decorrente de violação do direito de audição, a exceção dilatória invocada pelo Recorrente D2 deve ser julgada improcedente.

#### **II.4.5 Eventual prescrição do procedimento relativo às infrações objeto da demanda**

51 Os Recorrentes em conexão com os vícios que foram apreciados na parte II.4.3 do presente Acórdão também invocaram a prescrição dos procedimentos pelas infrações em que foram condenados pela Sentença recorrida.

52 A Sentença recorrida apreciou a invocada exceção de prescrição nos pontos 82 a 100 da respetiva fundamentação de direito, pelo que na medida em que acima já se transcreveram os pontos 82 a 88 importa agora transcrever os pontos 89 a 100:



«89. Consequentemente, o prazo de prescrição “conta-se a partir da data da infração” (cf. n.º 2 do artigo 70.º da LOPTC) e “suspende-se...com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos” (cf. n.º 3 do mesmo preceito) e não com a entrada da conta no Tribunal, pois não estamos, substancialmente, perante uma mera VIC, mas antes perante uma VEC, com um procedimento de auditoria.

90. Assim, em função da responsabilidade financeira sancionatória que está em causa, importa determinar qual é a data da infração, para se contar, a partir daí, o prazo de prescrição de 5 anos.

91. No caso da infração por violação das normas sobre o pagamento de despesas públicas, tal infração consuma-se quando ocorre o ato de autorização, ou seja, quando é subscrito o despacho de autorização, no pedido apresentado pelos serviços, com vista ao pagamento de despesas públicas.

92. Existindo, in casu, diversos atos dessa natureza ao longo da execução orçamental de 2015 e 2016, é possível considerar, ao abrigo do n.º 4 do artigo 67.º, com base no instituto ou figura do “crime continuado” e atendendo ao disposto no artigo 30.º, n.º 2, do Código Penal, que o prazo de prescrição se contará a partir do último ato de subscrição de uma ordem de pagamento.

93. Como decorre dos n.ºs 6.26 e 6.27 dos f. p. tais últimas ordens de pagamento foram subscritas pelos demandados D1 e D2 em 26.09.2016 e 23.11.2016, respetivamente, contando-se assim, a partir de tais datas, o prazo de prescrição em relação a tal infração.

94. Já no caso da infração financeira sancionatória atinente à execução de ato não submetido a fiscalização prévia e que estava legalmente sujeito à mesma, tal infração consumou-se, in casu, com a escritura de 21.04.2017, de transmissão do passivo da Lamego Renova para o ML (cf. n.º 6.33 dos f. p.).

95. Mas se é verdade que, como atrás se disse, o prazo de prescrição das infrações financeiras sancionatórias é de “cinco anos”, não pode deixar de se tomar em consideração que tal prazo, in casu, suspendeu-se excecionalmente, precisamente na sequência de legislação excecional introduzida no âmbito da pandemia da Covid-19.

96. Com efeito, 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”, ocorreu uma causa excecional de suspensão da contagem do prazo de prescrição entre 09.03.2020 e 02.06.2020 (2 meses e 23 dias) e, 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, ocorreu uma nova suspensão da prescrição entre 22.01.2021 e 05.04.2021 (2 meses e 13 dias).

97. Este regime excecional e temporário de suspensão do prazo de prescrição, por força do qual aqueles períodos de suspensão do prazo de prescrição 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, já foi por diversas vezes aplicado neste Tribunal, citando-se a título de exemplo os Acórdãos n.ºs 22/2021 e 17/2022 da 3.ª Secção<sup>3</sup>.

98. Perante este quadro legal do regime da prescrição, que deve aplicar-se ao caso dos autos, vejamos agora, atenta a factualidade provada, do fundamento da pretensão dos demandados.

99. Assim, atendendo:

i) Às datas das infrações, que devem considerar-se:

---

<sup>3</sup> Acessíveis em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Paginas/acordaos-3s.aspx>, nos separadores dos respetivos anos.

- no caso da infração apreciada no item *B.C-1.ª* supra, a de 26.09.2016 (quanto ao demandado D1) e 23.11.2016 (relativamente ao demandado D2) por serem essas as datas dos últimos atos de execução dos demandados;

- no caso da infração apreciada no item *B.C-2.ª* supra, 21.04.2017 (por ser a data em que foi dada execução a ato que devia ter sido submetido a fiscalização prévia)

*ii)* À suspensão da prescrição entre o início da auditoria, 07.09.2016 e até 07.09.2018, por não poder ultrapassar dois anos, por força do n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC e na medida em que a audiência dos responsáveis, ora demandados, foi posterior (a 08.03.2023 ambos os demandados - cf. fls. 1178/1179 e 1211/1222 do processo 2584/2014);

*iii)* A suspensão da prescrição por força do regime excecional e temporário da legislação aprovada durante a pandemia da Covid-19 entre 09.03.2020 e 02.06.2020 (86 dias) e entre 22.01.2021 e 05.04.2021 (74 dias), num total de 5 meses e 10 dias;

*iv)* À interrupção da prescrição com a citação de ambos os demandados a 09.02.2024 (cf. fls. 238 e 242 destes autos), a qual se mantém operativa, por força do n.º 5 do artigo 70.º da LOPTC;

Creemos ser de concluir que não decorreu aquele prazo de 5 anos<sup>4</sup>, pelo que a responsabilidade dos demandados, pelas infrações financeiras em causa, não se mostra prescrita.

100. Nestes termos e, em resumo, quanto à 2.ª questão supra equacionada, é de concluir que não assiste razão aos demandados, *improcedendo assim a sua pretensão de julgar extinto, por prescrição, o procedimento quanto às apuradas infrações.»*

53 A apreciação da eventual prescrição deve ter por referência a data da prática de cada uma das condutas ilícitas imputadas pelo Demandante aos Demandados.

53.1 No caso do D1:

a) Um primeiro conjunto de onze (11) alegadas infrações ocorridas nas seguintes datas: 28.08.2015, 29.09.2015, 26.10.2015, 30.11.2015, 22.12.2015, 27.01.2016, 29.02.2016, 24.03.2016, 28.04.2016, 29.08.2016 e 26.09.2016 (factos constantes do ponto 6.26 da Sentença, cf. *supra* § 7);

b) Uma outra alegada infração ocorrida em 21.04.2017 (facto constante do ponto 6.33 da Sentença, cf. *supra* § 7);

53.2 No caso de D2 um conjunto de cinco (5) alegadas infrações ocorridas nas seguintes datas: 30.05.2016, 27.06.2016, 25.07.2016, 25.10.2016 e 23.11.2016 (factos constantes do ponto 6.27 da Sentença, cf. *supra* § 7);

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

---

<sup>4</sup> Com efeito, considerando a suspensão do prazo de prescrição entre 07.09.2016 e 07.09.2018, esta teria ocorrido em 07.09.2023, não fora a suspensão excecional da legislação da pandemia da Covid19, que alargou tal prazo por mais 5 meses e 10 dias e, nessa medida, a prescrição só ocorreria em 17.02.2024.

- 54.1 O prazo é de 5 anos (artigo 70.º, n.º 1);
- 54.2 O prazo conta-se a partir da data da infração ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência (artigo 70.º, n.º 2).
- 54.3 O prazo da prescrição do procedimento suspende-se com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos (artigo 70.º, n.º 3).
- 54.4 A prescrição do procedimento interrompe-se com a citação do demandado em processo jurisdicional (artigo 70.º, n.º 5).
- 54.5 A prescrição do procedimento tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade (artigo 70.º, n.º 6).
- 55 A configuração de infrações financeiras sancionatórias continuadas pode ser suportada no artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC e respetivo reenvio para os títulos I e II do livro I do Código Penal (CP), i.e., artigos 1.º a 39.º do CP.
- 56 Antes do mais, tem de ser apreciado o problema da relevância da figura jurídico-penal da infração continuada ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP para efeitos de julgamento da questão prévia da exceção perentória de prescrição do procedimento, na medida em que o MP pediu que o Demandado D1 fosse condenado quanto ao primeiro conjunto de onze infrações por uma infração financeira sancionatória na forma continuada, tendo requerido o mesmo quanto ao Demandado D2 e às cinco infrações que lhe foram imputadas.
- 57 A figura do crime continuado na atual lei penal (artigo 30.º, n.º 2, do CP) apresenta-se como unificação jurídica de um concurso efetivo de infrações penais com implicações imediatas nas respetivas consequências sancionatórias, categoria conceptual cujo eventual relevo e transposição com as necessárias adaptações para efeitos sancionatórios regulados em outros ramos do Direito pode ser relevante ao nível das respetivas teorias gerais da infração (devendo no plano das consequências jurídicas da infração em matéria de pluralidade de infrações ser enquadrada pelas especificidades das diferentes disciplinas jurídicas).
- 58 A individualidade da infração e a distinção entre unidade e pluralidade de infrações sancionatórias apresenta-se de forma prévia e independente do eventual reconhecimento (ou rejeição) da figura de infração continuada que constitui uma unificação por razões jurídicas de infrações que de outra forma seriam tratadas como plúrimas [ainda que sujeitas ao regime específico de sancionamento da acumulação de infrações conhecidas no mesmo processo ou em processos apensos, no caso do atual Direito Penal vigente em Portugal através da *pena única* (na fórmula de Eduardo Correia) ou *pena conjunta* (na terminologia concorrente de Figueiredo

Dias), mas em outros regimes normativos objeto de acumulação material de sanções, como o da responsabilidade financeira sancionatória].

- 59 A continuação infracional em termos abrangentes da figura prevista no artigo 30.º, n.º 2, do CP releva para efeitos de causa de suspensão do prazo de prescrição do procedimento criminal estabelecida na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 119.º do CP quando prescreve que *o prazo de prescrição só corre nos crimes continuados desde o dia da prática do último ato*.
- 60 Como sublinhava Manuel Cavaleiro de Ferreira, a alínea *b*) do n.º 2 do artigo 119.º do CP determina a suspensão de prazo de prescrição que, de outra forma, deveria ser contabilizado, i.e., «para fazer a contagem do prazo de prescrição há, portanto, que deduzir-lhe o tempo de duração da suspensão»<sup>5</sup>.
- 61 Contudo, o regime sobre suspensão do prazo de prescrição do procedimento por infrações financeiras sancionatórias é distinto do regime sobre suspensão do prazo de prescrição do procedimento criminal, compreendendo causas próprias de suspensão do prazo (artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC) no quadro de uma opção de política legislativa independente que não importou as soluções vigentes no CP de 1982 que nesta parte não se aplica subsidiariamente (com efeito o artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC remete apenas para o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal e o regime sobre prescrição do procedimento criminal integra o Título V relativo à extinção da responsabilidade criminal).
- 62 Passando a apreciar a questão suscitada no plano sistemático-teleológico das infrações financeiras sancionatórias, a figura da infração continuada enquanto categoria geral e abstrata tem na base concepções de uma teoria geral de infrações sancionatórias que compreende estatuições relativas às consequências jurídicas de uma subcategoria de concurso de infrações.
- 63 O eventual sancionamento de várias infrações pela moldura de uma única infração ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP, por motivos dogmáticos e jurídico-normativos, tem de ser precedido pelo conhecimento da eventual extinção do procedimento (nomeadamente por prescrição) de cada uma das infrações em concurso, i.e., o conhecimento da problemática da sanção deve ser precedido da identificação de eventuais infrações suscetíveis de perseguição estatal.
- 64 Concluindo, as várias infrações financeiras sancionatórias agregadas juridicamente sob a figura da *continuação* (ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC) são objeto de prazos de prescrição autónomos para efeitos de eventual extinção do procedimento,

---

<sup>5</sup> *Lições de Direito Penal Parte Geral — II Penas e Medidas de Segurança*, Editorial Verbo, Lisboa, 1989, p. 199.

atendendo à autonomia dos regimes sobre prescrição dos procedimentos por crimes e infrações financeiras sancionatórias, nomeadamente, quanto ao início da contagem do prazo e respetiva suspensão.

65 Importa, de seguida, analisar a questão da suscetibilidade de eventos ocorridos no procedimento que culminou no Relatório n.º 21/2023-VIC poderem ter efeito suspensivo dos prazos de prescrição do procedimento por infrações investigadas no âmbito do procedimento *para evidenciação*.

66 Plano em que se impõe concluir o seguinte:

66.1 O procedimento que culminou no Relatório n.º 21/2023-VIC deve ser qualificado como «auditoria» (cf. *supra* parte II.4.3 do Acórdão, que se dá por reproduzida), nomeadamente, para efeitos do artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC.

66.2 A auditoria determinou a suspensão do prazo de prescrição do procedimento das infrações investigadas, a partir do respetivo início determinado pelo despacho que em 07.09.2016 determinou a sua abertura (facto constante do ponto 6.2 da Sentença, cf. *supra* § 7).

66.3 Não podendo a suspensão ir além do período máximo de 2 anos, pelo que a contagem do prazo de prescrição do procedimento pelas várias infrações imputadas terminou em 07.09.2018, data em que a auditoria estava pendente e os Demandados ainda não tinham sido notificados para se pronunciarem sobre o relato / projeto de relatório.

67 Passando às suspensões do prazo que não dependem de nenhum evento específico suscetível de prova e devem ser oficiosamente conhecidas pelo tribunal na medida em que se reportam à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito:

67.1 A contagem do prazo esteve suspensa entre 09.03.2020 e 02.06.2020 por força do disposto no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 conjugado com os artigos 5.º e 6.º, 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 (86 dias);

67.2 O prazo voltou a correr entre o dia 21.06.2020 e o dia 21.01.2021;

67.3 A contagem do prazo voltou a estar suspensa entre 22.01.2021 e 05.04.2021 por força do disposto no artigo 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, e os artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril (74 dias).

- 67.4 Isto é, a contagem dos prazos de prescrição do procedimento infracional esteve suspensa por um total de 5 meses e 10 dias.
- 68 Por último, os prazos de prescrição devem ser «alargados» em 5 meses e 10 dias atendendo a que o artigo 5.º da Lei n.º 13-B/2021 prescreve que os prazos de prescrição e caducidade cuja suspensão tinha sido decretada pelos artigos 6.º-B, n.ºs 3 e 4, e/ou 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 e cessou por força das alterações introduzidas pela Lei n.º 13-B/2021 «são alargados pelo período correspondente à vigência da suspensão».
- 69 Tendo presentes as normas acima indicadas deve concluir-se que:
- 69.1 Relativamente aos ilícitos imputados a D1 como ocorridos em 28.08.2015, 29.09.2015, 26.10.2015, 30.11.2015, 22.12.2015, 27.01.2016 e 29.02.2016, antes da citação ocorrida no dia 09.02.2024 já se tinha perfeito o prazo de prescrição, pelo que a citação não teve qualquer efeito interruptivo do prazo de prescrição;
- 69.2 Relativamente aos ilícitos imputados em continuação infracional a D1 como ocorridos em 24.03.2016, 28.04.2016, 29.08.2016 e 26.09.2016, no dia 09.02.2024 ainda não se tinha esgotado o prazo de prescrição, pelo que a citação interrompeu o prazo de prescrição
- 69.3 Relativamente ao ilícito imputado a D1 como ocorrido em 21.04.2017, no dia 09.02.2024 ainda não se tinha esgotado o prazo de prescrição, pelo que a citação interrompeu o prazo de prescrição
- 69.4 Relativamente aos ilícitos imputados em continuação infracional a D2 como ocorridos em 30.05.2016, 27.06.2016, 25.07.2016, 25.10.2016 e 23.11.2016, no dia 09.02.2024 ainda não se tinha esgotado o prazo de prescrição, pelo que a citação interrompeu o prazo de prescrição
- 70 Em conclusão:
- 70.1 Deve ser julgada procedente a exceção perentória invocada pelo Recorrente D1 quanto às eventuais infrações imputadas pelo MP como cometidas em 28.08.2015, 29.09.2015, 26.10.2015, 30.11.2015, 22.12.2015, 27.01.2016 e 29.02.2016.
- 70.2 Deve ser julgada improcedente a exceção perentória invocada pelo Recorrente D1 quanto aos ilícitos que lhe foram imputados em continuação infracional como ocorridos em 24.03.2016, 28.04.2016, 29.08.2016 e 26.09.2016.
- 70.3 Deve ser julgada improcedente a exceção perentória invocada pelo Recorrente D1 quanto ao ilícito que lhe foi imputado como ocorrido em 21.04.2017.

70.4 Deve ser julgada improcedente a exceção perentória invocada pelo Recorrente D2 quanto aos ilícitos que lhe foram imputados em continuação infracional como ocorridos em 30.05.2016, 27.06.2016, 25.07.2016, 25.10.2016 e 23.11.2016.

#### II.4.6 Nulidade da Sentença recorrida por omissão de pronúncia

71 O Recorrente D2 invocou, ainda, a nulidade da Sentença recorrida por omissão de pronúncia, tendo a sua argumentação nesta sede sido resumida, nomeadamente, nas conclusões 21.<sup>a</sup> a 22.<sup>a</sup> das respetivas alegações (*supra* § 2.2).

72 O MP na sua resposta pronunciou-se sobre a referida alegação:

«4.1. A não apreciação da validade (inexistência, nulidade ou anulabilidade) de um contrato de arrendamento celebrado entre a “Lamego Renova-Construção e Gestão de Equipamentos, S.A.” e a “Lamego Convida-Gestão de Equipamentos Municipais, EEM”, não se traduz em vício de omissão de pronúncia, dado que tal facto não constitui, por si e em si, uma questão a resolver nos termos do artigo 608.º, n.º 2, do CPC e, por isso, a sentença recorrida não pode estar ferida da nulidade insanável apontada e prevista na alínea d), do n.º 1, do artigo 615.º, do mesmo diploma legal.

4.2. A questão a resolver e que foi resolvida na sentença recorrida tinha a ver com os pagamentos efetuados pelos ora recorrentes carenciados de autorização da Câmara Municipal de Lamego e da Assembleia Municipal de Lamego.»

73 A Sentença recorrida, nomeadamente, desenvolveu nos pontos 20 a 31 e 35 a 40 da respetiva fundamentação de direito a sua análise os pressupostos da tipicidade e da imputação objetiva a D2 da demanda do MP em conexão com o contrato sobre o qual o Recorrente D2 entende que existiu omissão de pronúncia:

«20. O demandante imputa aos demandados esta infração, tendo por base as autorizações de pagamento que os mesmos subscreveram, para pagamento de “rendas”, na sequência do denominado “contrato de arrendamento”<sup>6</sup>, celebrado em 30.09.2014, sem terem obtido autorização, quer da CML, quer da AML, atento o montante da despesa e a sua plurianualidade e desobedecendo até a deliberações daqueles órgãos autárquicos, que reprovaram o pagamento dessas despesas que vieram a autorizar (cf., além do mais, artigos 18.º a 25.º do requerimento inicial).

21. Considerando a factualidade provada, nomeadamente os n.ºs 6.8 a 6.11. e 6.19 a 6.29 dos f. p., cremos é de concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira

---

<sup>6</sup> A qualificação dos contratos celebrados entre as partes não depende, como sabemos, da denominação atribuída por estas, mas do clausulado inserto nos mesmos e do seu enquadramento numa tipologia jurídica, numa operação de aplicação do direito aos factos, por parte do Tribunal.

A qualificação do contrato descrito em 6.9. dos f. p., como de “arrendamento” ou de “locação financeira imobiliária”, poderia ser relevante para efeitos de saber se o mesmo estava, ou não, sujeito a fiscalização prévia. Mas não é esse o objeto dos presentes autos.

Nessa medida, não sendo relevante a qualificação jurídica do contrato, para efeitos do que está em causa nestes autos – aferir da prática pelos demandados da imputada infração financeira – não trataremos da análise desta questão e designaremos, neste aresto, o contrato em causa como “denominado contrato de arrendamento”.

sancionatória prevista na 2.<sup>a</sup> parte da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na medida em que, com a sua apurada conduta de autorizarem as descritas ordens de pagamento, sem submeterem previamente a despesa em causa à autorização da CML e da AML, em face da sua plurianualidade e do seu montante anual, violaram norma financeira sobre a autorização e pagamento de despesas públicas.

22. Com efeito, na sequência do “denominado contrato arrendamento” e da cláusula 7.<sup>a</sup> do mesmo (cf. n.ºs 6.9 e 6.11. dos f. p.), o ML assumiu a posição contratual da Lamego Convida, de arrendatário do Centro (ou pavilhão) multiusos de Lamego, por um período de 21 anos e pelo valor total de 21 114 434,10 € (+ IVA).

23. Consequentemente, esta obrigação, anual e plurianual, devia ter sido objeto de uma proposta do executivo municipal e de aprovação na AML, considerando o quadro plurianual municipal e os elementos a incluir no orçamento municipal (cf. artigos 44.º e 46.º do RFALEI<sup>7</sup>), bem como as competências de aprovação do orçamento municipal e opções do plano, por parte da assembleia municipal, sobre proposta da câmara municipal (cf. artigo 25.º do RJALEI<sup>8</sup>).

24. Acresce que a competência para autorizar tal despesa, em função do seu montante anual, era do órgão câmara municipal, por ultrapassar o limite de competência própria do presidente de câmara (cf. artigo 18.º, n.º 1, alíneas a) e b), do DL n.º 197/79 de 08.06., preceito que embora revogado pelo DL 40/2011 de 22.03 foi reprecinado pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011 de 11.04).

25. Provavelmente terão sido esses os propósitos, não explícitos, do demandado D1, ao ter apresentado na sessão de 01.12.2014, da CML, a proposta descrita no n.º 6.19 dos f. p., nomeadamente no seu ponto 3, mas tal proposta foi reprovada (cf. n.º 6.20 dos f. p.) e, como bem documenta a ata dessa reunião, o ponto de especial dissenso tinha a ver precisamente com a vontade maioritária do executivo municipal de não aceitar a vinculação do ML aos efeitos daquele “denominado contrato de arrendamento”.

26. Por isso, na sequência dessa deliberação e, também, das duas deliberações posteriores da AML de 19.12.2014 sobre a matéria, especialmente aquela em que a AML manifesta preocupação e recomenda a dissolução da Lamego Renova, preocupação que, mais uma vez, como a ata documenta, se relaciona com as consequências para o ML, da assunção por este, das obrigações resultantes do “denominado contrato de arrendamento” e do mútuo bancário, não poderia o demandado D1 deixar de ter a plena perceção de que não podia, por vontade exclusivamente sua, obrigar o ML ao pagamento daquela despesa.

27. Mas foi isso, precisamente, que o demandado D1 fez, ao dar inicialmente indicações verbais para se proceder ao pagamento das obrigações resultantes do “denominado contrato de arrendamento” e depois, face à cautela e cuidado posto pelo técnico que elaborou a informação do DFP, ao acabar por assumir essas indicações por escrito, pelo seu despacho de 16.01.2015 (cf. n.º 6.23 dos f. p.).

28. E, pese embora o demandado D2 tenha apenas assumido funções no executivo municipal em 19.01.2015, ou seja, três dias depois daquele despacho e cerca de um mês depois das deliberações da CML e da AML, não só aceita este propósito que vem do demandado D1 – ou seja, não acatar tais deliberações, no que tange à discordância da assunção de obrigações, pelo ML, resultantes do “denominado contrato de arrendamento” – como assume, expressamente, pelo seu despacho de 10.02.2015 a ordem de pagamento

---

<sup>7</sup> Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 03.09.

<sup>8</sup> Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico, aprovado pela Lei n.º 75/2013 de 12.09.



das primeiras rendas, naquele circunstancialismo, respeitantes aos meses de outubro a dezembro de 2014 (cf. n.º 6.24 dos f. p.).

29. E, na sequência desse procedimento, vieram depois a ser pagas pelo ML, ao longo do ano de 2015, as “rendas” resultantes de obrigações daquele “denominado contrato de arrendamento” e, durante o ano de 2015 e 2016, os demandados autorizaram as ordens de pagamento descritas nos n.ºs 6.26 e 6.27 dos f. p., que se concretizaram nos pagamentos autorizados.

30. Desta forma, especialmente considerando as ordens de pagamento subscritas pelos demandados e descritas nos n.ºs 6.26. e 6.27 dos f. p., violaram aqueles as disposições legais citadas nos §§ 23 e 24 supra, sobre a competência da assembleia municipal para aprovar o quadro plurianual de despesa e o orçamento anual, bem como a competência para autorizar a despesa anual, que deveria ter sido autorizada pela CML.

31. Mostra-se assim preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na medida em que os demandados autorizaram o pagamento de despesas públicas em violação daquelas normas secundárias.

[...]

35. A questão que se poderia ter levantado, oportunamente, com a celebração de tal “denominado contrato arrendamento”, era a de saber se quem o celebrou, em representação da Lamego Convida, tinha poderes para o efeito, ou seja, para vincular uma empresa municipal a obrigações de pagamento de “rendas” ao longo dos próximos 21 anos, no último dia de atividade da mesma e quando já tinham sido aprovadas - um ano e meio antes - as deliberações de dissolução da mesma, que nessa altura já deveriam ter sido cumpridas.

36. Ora, não seria difícil concluir que os poderes conferidos ao liquidatário, na sequência daquelas deliberações, eram apenas os de proceder à dissolução da Lamego Convida, com transmissão dos direitos e obrigações existentes à data de tais deliberações, e não poderes para a constituição de novas obrigações, nomeadamente a que aqui está em causa que, independentemente da qualificação do contrato (arrendamento ou locação financeira), não era um ato de gestão corrente, atento o período de duração do contrato (21 anos) e a obrigação global resultante do mesmo (21.114.434,10 € + IVA).

37. Não tendo sido oportunamente suscitada, pelos órgãos autárquicos e em sede própria, a validade de tal contrato por falta dos poderes do liquidatário para o celebrar e, quiçá, a eventual responsabilidade do mesmo pelas consequências daquele ato, ainda assim é de notar que o mesmo não tem a consequência que os demandados lhe pretendem atribuir, nomeadamente a de se poder considerar que o pagamento das rendas seria mera execução da internalização, porquanto, como se disse e se quer aqui enfatizar, tal obrigação de pagamento das rendas não existia quando das deliberações de dissolução e liquidação da Lamego Convida, pelo que não pode considerar-se que tal passivo foi transmitido para o ML por internalização.

38. Também não assiste razão ao demandado D1 quando pretexta que, pelo facto de cada uma das “rendas” mensais ser de valor inferior ao limite previsto no n.º 1 do artigo 18.º do DL 197/99, isso afastaria o preenchimento da previsão objetiva da infração.

39. Com efeito afigura-se-nos linear que tal objeção não tem fundamento pois os atos relativos à realização de despesa pública devem ter em conta o princípio da unidade da despesa, nos termos do qual “a despesa a considerar é a do custo total da locação ou da aquisição de bens ou serviços”, sendo aliás “proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma” (cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do DL 179/99, preceito que embora revogado pelo DL 40/2011 de 22.03 foi represtinado pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011 de 11.04).

40. Ora, no caso, estando perante um “denominado contrato de arrendamento”, pelo período de 21 anos, pelo valor total de 21 114 434,10 € (+ IVA), as autorizações deveriam ter

em consideração, além da competência do órgão executivo para autorizar a despesa anual, a circunstância de estarmos perante uma despesa plurianual não aprovada pela assembleia municipal, não sendo pois pelo valor mensal de cada “renda” que se poderia aferir da competência para autorizar o seu pagamento.

41. Em termos de responsabilidade financeira sancionatória, importa ainda ter presente que são considerados responsáveis “o agente ou agentes da ação” - cf. art.º 61º, nº 1, aplicável *ex vi* art.º 67º, nº 3, ambos da LOPTC.

42. Ou seja, no caso, são de considerar como responsáveis o presidente e o vice-presidente da autarquia, demandados D1 e D2, por terem levado a cabo as sucessivas condutas materiais de autorizarem as ordens de pagamento elencadas nos n.ºs 6.26 e 6.27 dos f. p., ao longo dos anos de 2015 e 2016 o demandado D1 e ao longo do ano de 2016 o demandado D2.»

- 74 Neste domínio é nuclear a distinção entre *questões* e *argumentos*, temática em que emerge como ponto de referência central José Alberto dos Reis que sublinhava: «as questões suscitadas pelas partes só podem ser devidamente individualizadas quando se souber não só quem põe a questão (sujeitos), qual o objeto dela (pedido), mas também qual o fundamento ou razão do pedido apresentado»<sup>9</sup>.
- 75 Autor que, à frente, destacava a aludida distinção analítica enquanto «coisas diferentes» entre, por um lado, *questões* que devem ser conhecidas e, por outro, *argumentos, considerações* ou *razões*<sup>10</sup>.
- 76 Com base nessa distinção, o tribunal no exercício do dever de cognição jurisdicional não está obrigado à apreciação exaustiva de todos os *argumentos* invocados pelas partes<sup>11</sup>, devendo desenvolver o seu raciocínio jurídico a partir de cânones metodológicos que não se cingem ao arsenal argumentativo introduzido pelas partes.
- 77 Nesta sede, a Sentença recorrida limitou-se a não atender a um argumento do Demandado D2, que, sublinhe-se, não se integrava na defesa por exceção, não constituía matéria objeto de qualquer pedido formulado ao tribunal *ad quo*, nem os factos julgados provados permitiam um juízo no sentido pretendido por D2.
- 78 Em síntese, a problemática da relevância da validade do contrato de arrendamento foi apreciada pela Sentença no respetivo ponto 37 em conexão com o tema de direito que constituía a questão a decidir, tendo a infração financeira imputada sido considerada preenchida pelo tribunal

---

<sup>9</sup> *Código de Processo Civil Anotado*, vol. V, reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra, 1981, p. 54.

<sup>10</sup> *Op. cit.*, p. 143.

<sup>11</sup> Sublinhava sobre este segmento Alberto dos Reis: «o que importa é que o tribunal decida a questão posta; não lhe incumbe apreciar todos os fundamentos ou razões em que elas se apoiam para sustentar a sua pretensão» (*idem, ibidem*).

recorrido por força da violação pelo Demandado dos seus deveres de respeito da repartição legal de competências decisórias entre órgãos da autarquia local quanto a atos que implicam despesa.

79 Em conclusão, não se verifica a nulidade de sentença por omissão de pronúncia invocada pelo Recorrente D2.

#### **II.4.7 Preenchimento dos pressupostos normativos para a condenação do Recorrente D2 como autor de infração financeira sancionatória**

80 O Recorrente D2 desenvolve uma linha de argumentação no sentido do não preenchimento dos pressupostos normativos para a sua condenação por uma infração financeira constante da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, tendo a sua argumentação nesta sede sido resumida, nomeadamente, nas conclusões 23.ª a 31.ª e 35.ª a 40.ª das respetivas alegações (*supra* § 2.2).

81 A norma sancionatória primária constante da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC tem o seguinte teor: «1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas [...] pela violação das normas sobre [...] assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos»

82 A norma sancionatória secundária cuja violação foi imputada ao Recorrente D2 resulta do disposto artigo 18.º, n.º 1, alíneas *a)* e *b)*, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho (represtinado pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril) prescrevendo: os presidentes de câmara apenas competentes para autorizar despesas com locação e aquisição de bens até 30000 contos 149.639,37 €, enquanto as câmaras municipais são competentes para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços «sem limite».

83 O fundamento da imputação objetiva ao Demandado D2 de seis infrações na forma continuada afigura-se claro e inequívoco (cf. *supra* parte II.4.6 do presente Acórdão).

84 A responsabilidade por *infração* financeira sancionatória não apresenta no regime legal dimensão exclusivamente objetiva pois depende de que a ação ou omissão que integra o tipo de ilícito seja imputável ao concreto agente a título de dolo ou negligência (artigo 61.º, n.º 5, *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC), tendo o Recorrente D2 agido com dolo direto relativamente à infração preenchida (de acordo com a fórmula do artigo 14.º, n.º 1, do CP aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPC).

85 Com efeito, atentos os pontos 6.30 e 6.31 da factualidade provada (cf. *supra* § 7), o Demandado D2 representou um facto que preenche o tipo de infração financeira imputada e atuou com intenção de realizar esse facto, i.e., D2 preencheu os elementos intelectual e volitivo do dolo

direto relativamente à infração prevista nas disposições conjugadas do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC e artigo 18.º, n.º 1, alíneas a) e b), do Decreto-Lei n.º 197/99.

86 Consequentemente são improcedentes todas as pretensões do Recorrente D2 quanto ao enquadramento jurídico da sua conduta.

#### II.4.8 Alegada nulidade por violação do princípio do pedido

87 O Recorrente D2 defende, nomeadamente, nas conclusões 32.ª a 34.ª das respetivas alegações (*supra* § 2.2), a nulidade da Sentença recorrida por violação do princípio do pedido na condenação de D2.

88 O MP tinha pedido no Requerimento Inicial a condenação do Demandado D2 em multa de 60 UC tendo a Sentença recorrida condenado o Demandado D2 na multa de 60 UC.

89 A alegação do Recorrente D2 é no sentido de que o princípio do pedido foi violado porque o Magistrado do MP nas alegações orais em audiência teria defendido que o Demandado D2 preencheu infração pela qual foi demandado apenas na forma negligente.

90 Por seu turno, o MP na sua resposta ao recurso defende que a Sentença recorrida «não excedeu o pedido formulado pelo Ministério Público no requerimento para efetivação de responsabilidade financeira (sancionatória)».

91 No processo de efetivação de responsabilidades financeiras vigora o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal, no sentido da vinculação do tribunal ao *teto* do(s) pedido(s) do demandante, na medida em que o RI deve compreender o pedido sobre os «montantes que o Demandado deve ser condenado a repor, bem como o montante concreto da multa a aplicar» [artigo 91.º, n.º 1, al. c), da LOPTC) desde que a Lei n.º 20/2015, de 9 de março, revogou a versão originária do n.º 1 do artigo 94.º da LOPTC (que estabelecia que «o juiz não está vinculado ao montante indicado no requerimento, podendo condenar em maior ou menor quantia»)].

92 Aplica-se ao processo de responsabilidades financeiras a norma do artigo 615.º, n.º 1, al. e), do CPC que prescreve ser nula a sentença que «condene em quantidade superior ou em objeto diverso do pedido».

93 O Demandante tinha a faculdade de redução do pedido, o que constitui uma desistência parcial que quando exercida opera como *ato unilateral não receptício*, na terminologia empregue por

José Alberto dos Reis<sup>12</sup>, faculdade cujo exercício podia ter lugar «até ao encerramento da discussão» ao abrigo do artigo 265.º, n.º 2, do CPC, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.

- 94 A redução do pedido tem de ser expressa e inequívoca, não tendo no caso *sub judice* havido nenhuma manifestação do Demandante com esse sentido, acresce que se a infração imputada fosse cometida na forma negligente a mesma seria punível com multa até 90 UC (atentas as disposições conjugadas dos números 2 e 5 do artigo 65.º da LOPTC), pelo que a eventual defesa em tese dessa moldura nunca poderia compreender uma implícita redução do pedido de condenação em 60 UC (que ainda se contém na moldura abstrata da infração negligente).
- 95 Em conclusão, o MP não empreendeu qualquer redução do pedido de condenação do Demandado D2 numa multa de 60 UC, sendo manifestamente infundada a alegação do Recorrente D2 sobre suposta nulidade da Sentença por violação dos limites do pedido do Demandante.

#### II.4.9 Sancionamento do Recorrente D2

- 96 O Recorrente D2 veio, por fim, formular pedido subsidiário para que a multa «seja relevada» (conclusões 41.ª a 43.ª)<sup>13</sup>.
- 97 Neste ponto, uma vez mais, o Recorrente D2 apenas enfatizou o seu inconformismo e divergência com a Sentença recorrida sem apresentar quaisquer questões ou mesmo argumentos que não tivessem sido fundamentadamente ponderados na decisão impugnada.
- 98 Sobre esta vertente do recurso em matéria de direito apenas se justifica sublinhar que:
- 98.1 Não pode haver lugar à relevação da responsabilidade ao abrigo do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, na medida em que a mesma apenas pode ter lugar antes do processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras.
- 98.2 A *infração* praticada pelo Recorrente D2 foi dolosa, pelo que, não pode ser enquadrada na categoria «culpa diminuta» prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC como condição necessária para a dispensa de multa.
- 98.3 A multa aplicada situou-se no limite mínimo da moldura abstrata (60 a 180 UC) e inexistiu motivo para atenuação especial.

---

<sup>12</sup> *Comentário ao Código de Processo Civil*, 3.º vol., Coimbra Editora, Coimbra, 1946, p. 95-96.

<sup>13</sup> O Recorrente D1 não formulou qualquer pedido subsidiário quanto à sanção que lhe foi concretamente aplicada.

#### II.4.10 Julgamento sobre a procedência do recurso e emolumentos

99 Encerrando a apreciação empreendida:

99.1 Os recursos devem ser julgados totalmente improcedentes.

99.2 Em matéria de emolumentos, as normas do artigo 16.º, n.ºs 1, alínea *b*), e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC) são de aplicação automática, pelo que cada um dos Recorrentes deve ser condenado em 40% do valor de referência (VR) estabelecido no artigo 2.º, n.º 3, do RJETC.

### III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Conhecer a questão prévia suscitada pelo Ministério Público retificando o ponto b) do dispositivo da Sentença n.º 21/2024, devendo onde consta «65º, n.º 1, al. h), primeira parte (execução de contrato não submetido a fiscalização prévia, quando a isso estava legalmente sujeito)» passar a estar «65º, n.º 1, al. b), segunda parte (violação das normas sobre o pagamento de despesas públicas)».
- 2) Julgar improcedente o recurso interposto por AA mantendo a sua condenação pela prática de duas infrações financeiras de natureza sancionatória em multas de 60 UC e 25 UC, num total de 85 UC;
- 3) Condenar o Recorrente AA no pagamento de emolumentos no montante de 40% do VR;
- 4) Julgar improcedente o recurso interposto por BB mantendo a sua condenação pela prática de uma *infração* financeira sancionatória em uma multa de 60 UC;
- 5) Condenar o Recorrente BB no pagamento de emolumentos no montante de 40% do VR.

\*

Registe e notifique. DN.

Lisboa, 6 de novembro de 2024.

Os Juízes Conselheiros,

---

Paulo Dá Mesquita – Relator

---

José Mouraz Lopes

Paulo H. Pereira Gouveia – participou na sessão por  
videoconferência e votou favoravelmente o Acórdão