



SUMÁRIO

(Acórdão 4/2026, 3.ª S/PL - Recurso Ordinário n.º 12/2025 – Processo n.º 11/2025-JRF)

1. O Processo de Julgamento de Responsabilidade Financeira (JRF) assume uma natureza jurídica híbrida e autónoma, distinguindo-se das matrizes civil, penal ou administrativa clássicas, embora incorpore elementos de todas elas, manifestando-se tanto na vertente reintegratória (reparação do dano) como na sancionatória (aplicação de multas por infrações financeiras).
2. A efetivação da responsabilidade financeira perante o Tribunal de Contas possui uma estrutura bifásica, na qual a fase de controlo ou administrativa (auditoria) culmina num relatório que constitui uma condição de procedibilidade e uma *notitia criminis* qualificada, vinculando a subsequente fase jurisdicional quanto ao seu objeto e sujeitos.
3. Na fase jurisdicional, o Tribunal atua num paradigma de processo equitativo (*fair trial*), de cariz adversarial, onde os princípios do dispositivo e da auto-responsabilidade das partes se encontram mitigados pelo dever de instrução oficiosa e pela busca da verdade material, cabendo ao juiz financeiro um papel ativo na gestão do acervo probatório oriundo da fase auditorial.
4. O Ministério Público, no âmbito desta jurisdição, embora ocupe a posição de demandante, não se configura como uma mera parte em sentido formal ou privado, mas como um sujeito processual e magistratura autónoma, vinculado a deveres de objetividade e à defesa da legalidade democrática, agindo *ex officio* na proteção do Erário Público.
5. De acordo com a jurisprudência consolidada do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Administrativo, aplicável nesta jurisdição financeira do Tribunal de Contas, e em virtude dos princípios da unidade patrimonial do Estado e da natureza funcional da sua magistratura, o Ministério Público goza de uma isenção material de multas processuais, por identidade de razão com a isenção de custas e emolumentos, sob pena de se gerar uma confusão inútil entre credor e devedor na esfera do Estado.



6. A aplicação subsidiária do Código de Processo Civil (CPC) (por via do reenvio dinâmico do Art.º 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)) deve ser harmonizada com o estatuto orgânico do Ministério Público, não sendo admissível a sua condenação em multa por intempestividade na junção de documentos (Art.º 423.º, n.º 2, do CPC) quando a sua atuação visa a prossecução de um interesse público objetivo.
7. Configura-se como um *factum principis* judicial a decisão que ordena a desapensação de autos de auditoria onde a prova já se encontrava materialmente vertida; tal ato gera uma necessidade instrutória superveniente que justifica a apresentação ulterior de suportes digitais, afastando o pressuposto da negligência ou intempestividade por verificação de justo impedimento ou impossibilidade lógica de apresentação anterior.
8. Os princípios da cooperação e da gestão processual (Art.ºs 6.º e 7.º do CPC) impõem que o tribunal, perante irregularidades ou omissões na instrução probatória, priorize o convite ao aperfeiçoamento e ao suprimento de falhas em detrimento da aplicação imediata de sanções pecuniárias, garantindo a integridade da lide e a lealdade no processo sancionatório financeiro.
9. Embora a condenação do Ministério Público em multa processual possa ser juridicamente censurável por erro na interpretação do estatuto orgânico daquele e dos pressupostos fácticos, tal não consubstancia necessariamente uma violação dos princípios constitucionais da legalidade, proteção da confiança ou proporcionalidade.

3.ª Secção – PL

Data: 11/2/2026

Recurso Ordinário: 12/2025

Processo: 11/2025-JRF / 3.ª S

RELATOR: Conselheiro Nuno Miguel P. R. Coelho

TRANSITADO EM JULGADO

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

I. RELATÓRIO

- 1 O Ministério Público, interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 3.ª Secção deste Tribunal de Contas (TdC), do despacho exarado em 23/6/2025, proferido no processo em referência (11/2025-JRF), que apreciou a junção tardia de prova documental pelo Ministério Público, admitiu essa junção ao abrigo do Art.º 423.º, n.º 2, do Código de Processo Civil, mas entendeu não demonstrada a impossibilidade de apresentação tempestiva, condenando o Ministério Público em multa de 1 (uma) UC.
- 2 O Ministério Público (MP), ora recorrente, apresentou as alegações constantes dos autos, que aqui se têm por reproduzidas, e das quais se extraem os seguintes segmentos conclusivos:
 - "1. O presente recurso tem como objeto a decisão judicial proferida, em 23.06.2025, no âmbito do processo n.º 1/2025JRF 3.ª S, através da qual foi decidido "[c]ondenar o Ministério Público em multa de 1 (um) UC pela intempestividade na junção da prova documental constante de quatro pen drive que acompanharam o requerimento entrado em 16-06-2025".*
 - 2. Como questão prévia suscita-se a constitucionalidade da decisão recorrida.*
 - 2.1. Porque a decisão recorrida:*
 - . Não reconhece o Ministério Público como "órgão do poder judicial" e de que, em consequência, as suas atribuições são judiciais...*
 - . Não reconhece que o Ministério Público... age na defesa dos direitos e interesses que lhe são confiados por lei... não pode ser condenado por multas processuais quando tal não for expressamente cominado na lei processual.*

. Não reconhece que não há qualquer analogia entre o Ministério Público e a parte (autor ou réu) que litiga na defesa de interesses próprios e privados.

. Não reconhece que o Ministério Público só não estará isento de multas processuais quando a lei processual expressamente o comine.

2.2. Porque a decisão recorrida, em consequência: - Violou as normas dos artigos 219.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP), 9.º do Código Civil (CC), 27.º, n.º 1, do Regulamento das Custas Processuais (RCP), o próprio n.º 2, do artigo 423.º do CPC e 4.º, 9.º, e 10.º do Estatuto do Ministério Público (EMP). Violou princípios constitucionais estruturantes, como o da legalidade... proteção da confiança... (...) e da justa medida ou proporcionalidade.

3. Quanto à decisão recorrida há três razões que fundamentam a nossa discordância:

3.1. Primeira razão: Uma decisão judicial... não aceitou a forma como a prova foi apresentada pelo Ministério Público... expurgando-a do processo. O Ministério Público... comprovou o motivo que o levou a não oferecer a prova de forma diferente... (...) fez prova da impossibilidade... e por isso não pode ser condenado em multa... cumprido o estipulado no artigo 423.º, n.º 2, do CPC.

3.2. Segunda razão: O artigo 423.º, n.º 2 do CPC refere que "(...) a parte é condenada em multa (...)". O Ministério Público não é parte... (...) não sendo parte é-lhe inaplicável o preceituado no n.º 2 do artigo 423.º do CPC.

3.3. Terceira razão: Está constitucionalmente atribuído ao Ministério Público a defesa dos interesses que a lei determinar... de forma autónoma. O Ministério Público não é, rigorosamente, parte... nem é interveniente... só pode vir a ser condenado em multa se e quando a lei processual civil... previr a sua condenação em multa... não prevê expressamente a condenação do Ministério Público em multa processual. (...)

Nestes termos... deve ser julgado procedente o presente recurso, revogando-se a decisão recorrida".

3 Notificada a demandada, aqui recorrida, AA, para responder, não foi apresentada, por ela, nenhuma resposta.

4 Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II. QUESTÕES A DECIDIR

5 Pelo presente recurso, o MP, aqui recorrente, com fundamento nos Art.ºs 644.º, n.º 2, alínea e), do Código de Processo Civil (CPC), e 79.º, n.º 1, alínea a), 80.º e 97.º, todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), veio sindicar a aludida decisão processual que o condenou em multa por aventada junção tardia de prova documental, nos termos do Art.º 423.º, n.º 2, do CPC.

- 6 Considerando as alegações do recorrente, as quais delimitam o âmbito de intervenção do tribunal *ad quem*, sem prejuízo das questões de conhecimento oficioso (cfr. Art.ºs 97.º, n.º 1, da LOPTC, e Art.ºs 635.º, n.ºs 3 e 5, e 639.º, n.ºs 1 e 2, do Código de Processo Civil (CPC), estes ex vi Art.º 80.º da mesma LOPTC), resulta da mesma que aquele discorda do segmento decisório objeto de recurso com fundamento em quatro argumentos distintos.
- 7 Em primeiro lugar, no entendimento do MP, aqui recorrente, a decisão recorrida assenta numa interpretação inconstitucional do seu próprio estatuto, enquanto Ministério Público, violando normas legais e constitucionais respeitantes ao mesmo estatuto constitucional, e também os princípios constitucionais da legalidade, proporcionalidade e proteção da confiança.
- 8 Depois, em segundo lugar, entende o recorrente que a mesma decisão não o podia considerar, para estes efeitos, como uma mera “parte”, designadamente para efeitos do Art.º 423.º, n.º 2, do CPC.
- 9 Em terceiro lugar, inexistente uma qualquer outra base legal expressa para a sua condenação em multa processual.
- 10 Por último, sempre o pressuposto da apresentação tardia da prova não se encontrava aqui preenchido, pois o requerimento de junção de prova digital resultou de uma decisão antecedente que afastou a prova inicialmente oferecida.
- 11 Tendo em conta este contexto alegatório e normativo, as matérias de conhecimento oficioso e também o enquadramento jurídico constitucional e legal que se impõe, as questões a tratar e a decidir por este Tribunal são as seguintes:
- (1) Da análise do *iter* processual aqui evidenciado, com a descrição da génese fáctica e processual da controvérsia aqui delimitada;
 - (2) Da natureza jurídica do processo de julgamento de responsabilidades financeiras e do seu alcance procedimental prático;
 - (3) Do papel do Ministério Público nesta e noutras sedes;
 - (4) Da delimitação, do objeto, do processo e do cumprimento do ónus de alegação e prova;
 - (5) Da apreciação em torno da natureza e da pertinência subjetiva da multa processual aplicada;

- (6) Da vertente jurídico-constitucional convocada e da aventada violação dos princípios constitucionais da legalidade, da proteção da confiança e da justa medida ou da proporcionalidade; e

- (7) Das conclusões a retirar sobre a apreciação global dos fundamentos do recurso, e, bem assim, do julgamento da procedência ou improcedência de tais fundamentos.

III. FUNDAMENTAÇÃO

III.1 FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

II.1 FACTOS PROVADOS

12 Não tendo sido fixada matéria de facto na decisão recorrida, mas por via do que se documenta nos autos, dá-se por assente a seguinte factualidade:

12.1 Em 27/3/2025, o MP apresentou a petição inicial respeitante ao Processo 11/2025-JRF, em que solicita o julgamento de AA por responsabilidade financeira reintegratória, alegando o desaparecimento de 56.344,14 € da Tesouraria da Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa, fundamentando a sua imputação em factos extraídos de uma auditoria anterior (Processo n.º 12/2023-ARF) e enumera a prova documental que sustenta a ação.

12.2 Assim, nessa petição, o mesmo MP indica como prova o processo de auditoria (11 volumes), um processo de inquérito (PEQD, 3 volumes) e três documentos específicos (Doc. 1, 2 e 3):

“Documental

a) Processo n.º 12/2023 — ARF \ 2.ª Secção, constituído por 11 volumes;

b) P.E.Q.D. n.º 218/2015, constituído por 3 volumes;

c) Documentos: Doc. 1, Doc. 2 e Doc. 3”.

12.3 Sendo que no corpo do texto, em vários artigos, faz referência descritiva a documentos desse acervo documental e também a elementos contidos em suportes digitais ("Pen 1", "Pen 2" e "Pen 3") que integravam o processo de auditoria.

12.4 Em 6/6/2025, nesse mesmo processo, foi proferido despacho incidente sobre a organização do processo e a admissibilidade da prova apresentada com a petição inicial, determinando, quanto a esta, a revogação da apensação do processo de auditoria (os 11 volumes e o PEQD mencionados pelo MP), ordenando a sua devolução à 2.ª Secção, por considerar que tais

procedimentos não constituem "causa" passível de apensação automática e que o processo jurisdicional deve ser delimitado apenas pelo que consta do requerimento inicial, culminando nos seguintes moldes:

"(...) Em face do exposto, decide-se que:

1) As partes devem ser informadas que a única prova documental junta até ao presente momento, suscetível de admissão e valoração pelo Tribunal são os documentos n.º1 a 3 juntos com o RI e cuja cópia foi entregue à Demandada no ato da citação, atento, nomeadamente, o prescrito nos artigos 3.º, n.º 3, 4.º, 6.º, n.º 1, 7.º, n.º 1, e 8.º, 148.º, n.º 1, 2 e 3, 219.º, n.º 1 e 3, 227.º, n.º 1, e 228.º, n.º 1, 415.º, n.º 1, e 423.º, n.º 1, do CPC em conjugação com os artigos 80.º e 91.º, n.º 2 e 3, da LOPTC.

2) O Tribunal apenas admitirá prova documental além da referida no ponto 1 por impulso de qualquer das partes se a parte interessada proceder de forma expressa à respetiva junção ou solicitação ao abrigo do disposto, nomeadamente, pelo complexo normativo constituído pelos artigos 91.º, n.º 2 e 3, e 423.º a 451.º do CPC".

12.5 Após ser notificado da devolução dos volumes de auditoria onde constava a sua prova, o MP apresenta, em 16/6/2025, um outro requerimento para formalizar a junção de elementos probatórios ao processo. Solicita, assim, a junção de quatro *pen drives* aos autos. Alega que estes dispositivos contêm o suporte digital da prova que sustenta os factos articulados na petição inicial e que, anteriormente, se encontrava nos volumes que o Tribunal ordenou desapensar e devolver.

12.6 Nesse mesmo requerimento, expressa o seguinte:

"(...) vem dizer que desconhece em que diploma legal se insere o artigo 91.º, n.ºs 2 e 3 aludido, requerendo, em consideração, especialmente, com o estabelecido no artigo 423.º, do CPC, aplicável ex vi pelo artigo 80.º, da LOP-TC, a junção aos autos do seguinte:

. De quatro (4) pen drives, sendo que três estão numeradas como pen 1, pen 2 e pen 3.

. A pen não numerada constituiu o suporte digital da prova dos artigos 1.º a 9.º (fls. 89-91, 100-103 e 797-991), 10.º, 11.º, 22.º e 23.º (fls. 188-190, 256-270 e 1030), 12.º (fls. 1079 e Doc. 1), 13.º-15.º, 21.º e 26.º-33.º (fls. 215-219, 1234-1260, 1678-1682) e artigo 34 (fls. 1974-1977).

. As pens 1,2, e 3 constituem o suporte digital da prova dos artigos 4.º-145.º".

12.7 Na sequência, veio a ser proferido despacho judicial, com data de 23/6/2025, em que o tribunal admite a junção das quatro *pen drives*, mas considera que a sua apresentação foi

intempestiva (extemporânea), uma vez que deveriam ter sido entregues com o articulado inicial, devidamente acompanhadas de cópias para a parte contrária.

- 12.8 Nesse mesmo despacho, o tribunal conclui que o MP, no âmbito de processos de efetivação de responsabilidade financeira, está sujeito ao sancionamento por junção tardia de provas, tal como previsto no Código de Processo Civil e por não ter sido alegada justificção para a dilação é aplicado o sancionamento com a seguinte fundamentação:

“No plano do Direito Probatório Formal, a iniciativa probatória das partes quanto à prova documental envolve uma específica responsabilização na seleção expressa de concretos meios de prova juntos e/ou requeridos devendo ser assegurado o contraditório antes da respetiva admissão, assunção e valoração pelo tribunal atento o disposto no artigo 90.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) e nos artigos 39.º n.ºs 3, 47.º, n.º 1, e 415.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC) ex vi artigo 80.º da

LOPTC.

A responsabilidade da parte que pretende introduzir ou apresentar documentos deve ser assumida em termos que permitam que as provas pré-constituídas cuja admissão, assunção e valoração se pretende sejam suscetíveis de referenciação de forma não confundível pelas contrapartes e pelo Tribunal (em regra por via de numerações sequenciais).

As disposições dos artigos 90.º, n.º 3, da LOPTC e dos artigos 148.º, n.ºs 1, 2 e 3, e 423.º, n.º 1, do CPC determinam que o demandante tem o dever de junção com o requerimento inicial de toda a prova documental apresentada bem como de cópias e duplicados designadamente com vista aos atos de citação.

O n.º 2 do artigo 91.º da LOPTC compreende regra própria sobre citação no processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras e o n.º 3 do mesmo preceito prescreve que às citações e notificações aplicam-se, ainda, todas as regras constantes do CPC.

A única norma constante do preceito invocado pelo requerente ao fundamentar a sua pretensão que se apresenta relevante para a questão sub judice é a que consta do n.º 2 do artigo 423.º do CPC: «se não forem juntos com o articulado respetivo, os documentos podem ser apresentados até 20 dias antes da data em que se realize a audiência final, mas a parte é condenada em multa, exceto se provar que os não pôde oferecer com o articulado».

Importa também atender ao disposto no artigo 427.º do CPC onde se prescreve que quando o documento seja oferecido depois do último articulado a sua apresentação é notificada à parte

contrária, salvo se esta estiver presente ou o documento for oferecido com alegações que admitam resposta.

Por outro lado, o MP no âmbito dos processos regulados pela LOPTC, apenas está isento de emolumentos, nos termos do artigo 20.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas e o direito supletivamente aplicável por força do artigo 80.º da LOPTC apenas isenta essa parte processual de custas, atento, nomeadamente, o disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento das Custas Processuais (RCP), i.e, o MP não beneficia de isenção de multas similar à conferida pelo artigo 522.º, n.º 1, do Código de Processo Penal (CPP).

Pelo que, sendo o conceito de multas distinto do de emolumentos e custas, o MP no âmbito do processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras está sujeito à condenação em multa prevista na lei processual (no artigo 423.º, n.º 2, do CPC ex vi artigo 80.º da LOPTC) como sancionamento de partes por intempestividade na junção de provas.

Consequentemente deve o MP enquanto requerente da junção extemporânea de prova ser condenado em multa cujo montante se fixa em 1 (um) UC tendo em atenção a moldura constante do artigo 27.º, n.º 1, do RCP.

Por último, o complexo normativo constituído pelos artigos 80.º e 90.º, n.º 3, da LOPTC e os artigos 148.º, n.º 1, 2, 3 e 4, 423.º n.º 1 e 2, e 427.º do CPC implica que o demandante que junta prova intempestivamente tem o dever de entregar as respetivas cópias com vista ao(s) ato(s) de notificação da(s) contraparte(s), podendo ser fixado pelo tribunal prazo para esse ato.

Dispositivo

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Admitir a junção de prova documental requerida em 16-06-2025 pelo Ministério Público.*
- 2) Condenar o Ministério Público em multa de 1 (um) UC pela intempestividade na junção da prova documental constante de quatro pen drive que acompanharam o requerimento entrado em 16-06-2025;*
- 3) Determinar a notificação do Demandante para entregar no prazo de dez dias cópia das provas juntas aos autos em 16-06-2025 para efeitos de notificação da contraparte;*
- 4) Determinar que, satisfeito o prescrito no ponto anterior, se proceda à notificação da Demandada entregando-lhe cópia do requerimento do MP, do presente despacho e das cópias das quatro pen drive entregues pelo Demandante”.*

III.2 FACTOS NÃO PROVADOS

13 Não resultam dos autos factos com relevância para a decisão a proferir que devam considerar-se como não provados.

III.3 FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

14 Como se expôs anteriormente, o MP, aqui recorrente, syndica nestes autos recursivos a descrita decisão processual que o condenou em multa por aventada junção tardia de prova documental, nos termos do Art.º 423.º, n.º 2, do CPC.

15 O seu recurso assenta, fundamentalmente, em quatro argumentos distintos, acima elencados, e que podem ser desdobrados e analisados nas seis etapas de fundamentação que se seguem.

- (1) Da análise do iter processual aqui evidenciado, com a descrição da génese fáctica e processual da controvérsia aqui delimitada

16 A compreensão rigorosa do que se encontra aqui em causa, neste recurso, exige a fixação da cronologia processual, tal como emerge da descrição da matéria processual e factual acima definida.

17 O MP, no exercício da sua competência principal e oficiosa (Art.º 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC), intentou a correspondente ação de responsabilidade financeira (processo para julgamento de responsabilidades financeiras). No respetivo requerimento inicial, indicou como prova documental os processos físicos de auditoria e controlo (designadamente o Processo n.º 312/2023-ARF e apensos), que se encontravam, à data, materialmente apensos aos autos principais na 3.ª Secção.

18 Num momento subsequente à entrada da ação, o Juiz Conselheiro Relator proferiu despacho (em 6/6/2025) determinando a desapensação dos referidos volumes físicos e a sua devolução à secção de origem (2.ª Secção), retirando-os, efetivamente, da disponibilidade imediata do processo judicial em curso.

19 Confrontado com a remoção física da prova que sustentava a sua alegação, o MP procedeu à digitalização dos elementos pertinentes e requereu, em 16/6/2025, a sua junção aos autos através de quatro dispositivos de armazenamento ("pendrives"). Este ato ocorreu 10 dias após o despacho de desapensação.

20 O Tribunal *a quo*, isto é, o mesmo Juiz Conselheiro, analisando o requerimento de 16/06/2025, considerou a junção intempestiva à luz do Art.º 423.º do CPC, em despacho de 23/6/2025. Explicita

que a prova documental deve acompanhar o articulado inicial e que o MP não alegou nem provou "impossibilidade" ou "justo impedimento" para a apresentação tardia. Em consequência, admitiu a prova, mas condenou o MP em multa processual, rejeitando a tese da isenção orgânica do estatuto daquele.

- 21 As questões suscitadas neste recurso, embora este seja emergente de um despacho interlocutório de gestão processual, convocam a debate alguns temas estruturantes da justiça financeira, do direito constitucional e também processual. Na verdade, a resolução do recurso interposto pelo MP exige uma dissecação mais aprofundada sobre aquilo que entendemos sobre a natureza híbrida do processo de efetivação de responsabilidades financeiras, o estatuto ontológico e funcional do MP, enquanto magistratura (e não mera parte), nesta e noutras sedes, e os limites do poder sancionatório do juiz face a constrangimentos probatórios gerados pela própria dinâmica judicial (*factum principis*).

- (2) Da natureza jurídica do processo de julgamento de responsabilidades financeiras e do seu alcance procedimental

- 22 O Processo de Julgamento de Responsabilidade Financeira (JRF), estabelecido pela LOPTC, insere-se na jurisdição especializada do TdC, cuja competência abrange a fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas, a apreciação da boa gestão financeira e a efetivação de responsabilidades por infrações financeiras.
- 23 A responsabilidade financeira, enquanto categoria jurídica, é reconhecida pela doutrina como autónoma, distinguindo-se da responsabilidade civil, penal ou administrativa tradicionais, embora partilhe elementos de todas elas.
- 24 Esta responsabilidade possui uma natureza mista, manifestando-se tanto na vertente reintegratória (reparação do dano ilícito e culposo causado pelo agente) quanto na vertente sancionatória (aplicação de multas).
- 25 Defende-se, neste ponto o entendimento, para o qual aqui se remete, que

“a ilicitude financeira subjacente aos ilícitos estabelecidos na lei, quer de natureza sancionatória quer de natureza reintegratória, tem na sua base a inobservância ou a violação de uma obrigação genérica de serviço com repercussões financeiras e, nessa medida, a dimensão da sua natureza administrativa é evidente.

A efetivação da responsabilidade financeira, na sua dupla dimensão, tem subjacente um quadro garantístico sustentado em regras predefinidas, quer quanto à tipicidade e âmbito da infração quer mesmo de um ponto de vista procedimental, com algumas especificidades. Ainda que subjacente a uma dimensão sancionatória, tal quadro não tem de ser totalmente sobreposto ao sistema garantístico de natureza penal. Recorde-se, aliás, que após a alteração à LOPTC introduzida pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, nos termos do artigo 67.º, n.º 4, a aplicação subsidiária de normas do CP, concretamente o disposto nos títulos I e II, da parte geral do Código, restringe-se apenas ao regime substantivo da responsabilidade financeira. O regime subsidiário é o CPC. Tal «afastamento» da matriz penal parece continuar a fazer «o seu caminho», como decorre de alguma doutrina mais recente sobre a matéria, ainda que sem muito consenso” - assim, José Mouraz Lopes, “Processo de responsabilidade financeira diante do Tribunal de Contas”, in Paulo Pinto de Albuquerque (Org.), *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais*, Volume II, 2019, Lisboa: Universidade Católica Editora, pp. 1233-1234.

- 26 Podemos encontrar, neste debate, posições doutrinárias que não negando alguma aproximação ao direito penal, afirmam que o “ramo do direito sancionatório que mais se aproxima das características específicas da responsabilidade financeira sancionatória é o direito disciplinar” (assim, Pedro Caeiro, “A natureza jurídica da responsabilidade financeira sancionatória e a concorrência entre infrações financeiras e crimes: o olhar de um estrangeiro”, in *Relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI*, Ciclo de Seminários, Tribunal de Contas, Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2019, pp. 323-356) e, outras, que defendem que toda a responsabilidade financeira é matéria de Direito Público, apontando um caminho de autonomia e especificidade, sem a ligar estritamente ao direito penal (Frederico Lacerda Costa Pinto, “O Modelo Substantivo e Processual da Responsabilidade Financeira Sancionatória e Reintegratória”, in *Relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI*, in *Relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI*, Ciclo de Seminários, ob. cit., pp. 391-407).
- 27 Especificamente sobre a natureza jurídica da responsabilidade financeira sancionatória, a sua classificação oscila entre o direito penal, o direito de mera ordenação social (contraordenacional) e o direito disciplinar, ou se constitui, até, como um *tertium genus* autónomo. O Tribunal Constitucional, no seu Acórdão n.º 635/2011, de 20/12/2011, processo n.º 548/10, fala de um “tipo autónomo de responsabilidade sancionatória - a financeira”. Esta posição é fundamental pois afasta a aplicação direta e automática de todos os princípios constitucionais penais (como o Art.º

29.º da CRP) com a mesma intensidade, conferindo à responsabilidade financeira uma identidade própria baseada no Art.º 214.º da Constituição.

- 28 Vale, aqui também, a diferenciação que se possa realizar entre as designadas responsabilidades financeiras sancionatórias e reintegratórias, embora elas sejam, na sua essência, matérias de direito público, pois ambas nascem da violação de regras imperativas relativas à gestão de fundos públicos e ao exercício de funções públicas. A ilicitude que está na base destas infrações é uma "ilicitude financeira", definida pelo incumprimento de normas que regem a despesa pública, a arrecadação de receitas e a gestão patrimonial do Estado.
- 29 Certo é que a responsabilidade de cariz sancionatório assume uma relação com o direito criminal particularmente intensa. O Art.º 67.º, n.º 4, da LOPTC impõe a aplicação subsidiária da Parte Geral do Código Penal (Títulos I e II) ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória. Isto implica uma convocação de princípios como a legalidade (*nullum crimen sine lege*), a não retroatividade da lei mais severa e a estrutura da culpa (dolo/negligência) para dentro de um contexto administrativo-jurisdicional.
- 30 Por seu turno, a responsabilidade reintegratória mantém uma forte "dimensão civilista". Ela espelha a estrutura da responsabilidade civil extracontratual, exigindo dano, nexo de causalidade e culpa, e visando a reparação patrimonial. Contudo, difere da responsabilidade civil geral por ser regulada por normas de direito público, ser julgada por um tribunal especializado (e não pelos tribunais comuns) e basear-se em infrações tipificadas em vez de uma cláusula geral de negligência.
- 31 Todavia, a LOPTC, no seu Art.º 58.º, prevê o julgamento de ambas as responsabilidades, muitas vezes cumuladas no mesmo processo, o que obriga o juiz financeiro a uma ginástica hermenêutica constante na aplicação integrada do direito subsidiário, sem desvirtuar a natureza sancionatória da ação.
- 32 A existência dessas vertentes e ambivalências, implica que o processo de JRF deve observar integralmente as garantias processuais fundamentais inerentes a um direito que também é sancionatório, em conformidade com o nosso direito constitucional (Art.ºs 20.º [acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva], 32.º [garantias do processo criminal] e 214.º, n.º 1, alínea c) [efetivação da responsabilidade por infrações financeiras como competência legal do TdC] da Constituição da República Portuguesa [CRP]) e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem

(Art.ºs 6.º [direito a um processo equitativo] e 7.º [princípio da legalidade]). Este enquadramento reforça o rigor formal exigido, tanto na delimitação dos factos quanto na identificação dos sujeitos passivos da ação.

- 33 A efetivação de responsabilidades no TdC está organizada numa estrutura bifásica marcada pela transição obrigatória da fase de controlo (densificada e ultimada nos relatórios de que trata o Art.º 57.º da LOPTC) para a fase jurisdicional (regulamentada nos Art.ºs 89.º e ss. e tendo o processo civil, e o CPC, como regime subsidiário, ex vi Art.º 80.º, todos da mesma LOPTC).
- 34 A fase pré-jurisdicional (ou de apuramento) encontra-se plasmada no mencionado Art.º 57.º da LOPTC. Este dispositivo impõe que, sempre que os relatórios de verificação externa de contas ou de auditoria, realizados pelo próprio TdC ou por entidades de controlo (como as referidas no Art.º 12.º, n.º 1, da LOPTC), evidenciem factos constitutivos de responsabilidade financeira, os respetivos processos devem ser remetidos ao MP para o desencadeamento de eventuais procedimentos jurisdicionais. Este mecanismo estabelece um pressuposto processual de procedibilidade de carácter rigoroso.
- 35 O relatório de controlo (os relatórios das ações de controlo realizadas pelo TdC e aprovadas pelas 1.ª ou 2.ª secções, ou os relatórios das ações de controlo interno) não é apenas um documento informativo, mas sim um ato formal que estabelece o indiciamento dos factos e, implicitamente, dos agentes. A ação de JRF (fase jurisdicional, Artigo 89.º) segue-se, assim, a um procedimento de apuramento prévio, o que vincula a ação do MP e, consequentemente, a delimitação inicial do objeto e dos sujeitos da lide subsequente.
- 36 Juridicamente, este documento é muito mais do que uma opinião técnica; é uma condição de procedibilidade da ação de responsabilidade financeira. Sem um relatório aprovado que evidencie factos ilícitos, o sistema judicial do Tribunal não pode, em regra, ser ativado. O relatório condensa a prova documental e pericial recolhida, cristalizando a "verdade administrativa" sobre a gestão fiscalizada – apontando para a importância destes relatórios de controlo, o Acórdão deste TdC n.º 38/2024, 3.ª S/PL, de 18/10/2024. A sua aprovação em plenário ou secção confere-lhe um selo de legitimidade institucional que pesará, inevitavelmente, na fase seguinte.
- 37 Por outro lado, a ação de julgamento de responsabilidades financeiras é atribuída, de forma taxativa (tarifada), ao MP, ou subsidiariamente, aos órgãos de direção ou de controlo interno,

conforme o Artigo 89.º, n.º 1, da LOPTC. O MP atua perante o TdC como titular da ação pública de efetivação de responsabilidades.

- 38 Esta exclusividade confere um carácter vinculativo à decisão de propor a ação, a qual deve assentar nas conclusões e indícios formalmente reportados na fase de controlo. A legitimidade ativa primária e preferencial do MP neste TdC passa a ser um aspeto central do sistema de fiscalização e defesa das prerrogativas do TdC que se enquadra, para isso, enquanto verdadeiro tribunal, nos termos do Art.º 214.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), o qual também exerce uma função jurisdicional plena nesta efetivação de responsabilidades financeiras.
- 39 Pondera-se que esta natureza jurisdicional plena em que atua o TdC, neste tipo de ações, imponha um afastamento progressivo dos paradigmas inquisitórios típicos da fase administrativa de auditoria, em favor de um modelo adversarial, pautado pelo princípio do dispositivo (ou do pedido), pelo contraditório e pela igualdade de armas.
- 40 Por isso se acompanha a jurisprudência da Sentença n.º 23/2023, 3.ª S, deste TdC, de 4/12/2023, no Processo n.º 19/2022-JRF, ao enunciar que em processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras, as provas suscetíveis de valoração pelo tribunal são apenas as que foram admitidas no concreto processo até ao encerramento da audiência de julgamento e que o objeto do processo é recortado pelas causas de pedir e pedidos do concreto requerimento inicial, devendo ser alegados pelo demandante, em face desse recorte, todos os factos essenciais, independentemente de estarem especificados na narrativa desenvolvida no relatório de auditoria para justificar o respetivo juízo de evidenciação.
- 41 Mas isso também não impedirá, por exemplo, que o demandante (MP) possa alterar a qualificação de infração preconizada no relatório de auditoria, não obstante a ação jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras não se pode reportar a infração diversa da(s) considerada(s) evidenciada(s) naquele mesmo relatório.
- 42 E que a admissibilidade da ampliação da matéria de facto em sede de recurso, nos termos conjugados dos Art.ºs 5.º, n.º 2, e 662.º, n.º 3, ambos do CPC, portanto restrita a factos considerados não essenciais, quando tal seja indispensável para a descoberta da verdade material, sublinhando que o TdC não deve ficar "prisoneiro" de uma instrução deficiente se houver meios de prova que imponham decisão diversa – assim, no Acórdão n.º 23/2025 – 3.ª S/PL, deste TdC, de 15 de abril de 2025.

- 43 Há uma clara transposição dos princípios de garantia processual (processo civil e processo penal, como são exemplo, o princípio do pedido (dispositivo), do ónus de alegação dos factos e de apresentação das provas, mas também *in dubio pro* demandado, princípio da culpa, individualização da responsabilidade) para o processo financeiro sancionatório, evitando automatismos condenatórios baseados apenas em irregularidades administrativas.
- 44 Sabendo, do mesmo modo, que o paradigma processual e do direito probatório material a ser invocado não prescinde de um convívio integrado e consequente, entre esses mesmos processos civil e penal.
- 45 O processo civil convocado por razões de tramitação do processo e de ónus de alegação e de produção de prova, e, o processo penal, invocado ao nível da ponderação dos princípios de valoração da prova e de ponderação da culpa ínsitos a um direito sancionatório especial, tal como se pode inferir das próprias regras legais remissivas aqui convocadas (Art.ºs 67.º, n.º 4, e 80.º, ambos da LOPTC), se pode deduzir dos princípios jurídicos materiais aqui aplicáveis em face da consideração do regime normativo específico no seu todo (em especial, o disposto nos Art.ºs 58.º, n.ºs 1 a 3, 61.º, n.º 5, 61.º, n.ºs 1 e 2, 65.º, n.ºs 2 a 8, 67.º, n.ºs 2 a 4, e 80.º, todos da LOPTC) e se pode concluir da convocação dos princípios constitucionais já atrás mencionados.
- 46 Sendo que este TdC, no seu Acórdão n.º 9/2017, 3.ª S/PL, de 26/4/2017, sublinha que a fase jurisdicional deste processo visa efetivar responsabilidades com base em factos, mas sujeita a um regime de garantias processuais que, embora não seja penal, deve assegurar o *due process of law*.
- 47 Numa decorrência da unidade funcional e sistemática entre o direito substantivo e direito processual, transponível para todas as realidades adjetivas em que são cada vez mais recorrentes as preocupações com os meios processuais utilizados para a prossecução das finalidades últimas de cada ramo substantivo do direito (v.g. garantias constitucionais e procedimentais adequadas aos vários tipos de processo e condicionamento das decisões substantivas pelos meios processuais à disposição), isto não obstante a proclamação de princípio, contida no Art.º 2.º, n.º 2, do Código de Processo Civil, de que a todo o direito corresponderá uma ação adequada a fazê-lo reconhecer em juízo, a prevenir ou reparar a violação dele e a realizá-lo coercivamente).
- 48 Mas isso, não implica, no nosso entender, desde logo de um ponto de vista prático e consequencial, que se possa entender que as fases procedimentais auditoriais prévias não existiram para efeitos de coligir um acervo relevante de dados documentais e provas, assim

previamente adquiridas, vendo a apensação dos autos antecedentes como uma “contaminação” a extricar da ação de efetivação de responsabilidades financeiras.

- 49 Na verdade, se a fase jurisdicional apela para a convocação de garantias processuais e para a necessidade de uma delimitação rigorosa, na petição inicial respetiva, de um ónus de alegação de factos, de delimitação do objeto do processo e de convocação específica e concreta das provas a produzir nesta mesma sede judicativa, a verdade é que também tudo aponta para que, de um ponto de vista prático, se possa e deva ter acesso mais imediato e direto, não só ao dito relatório de controlo, mas também às provas documentais e ao acervo processual antecedente, até por via dos pressupostos e requisitos processuais que terão de ser aferidos nesta nova fase processual.
- 50 Sendo que esses pressupostos conexos com a fase de controlo antecedente - os relatórios das ações de controlo realizadas pelo TdC e aprovadas pelas 1.ª ou 2.ª secções, ou os relatórios das ações de controlo interno, onde também incidiram alguns princípios de garantia e contraditório – terão de ser conhecidas nesta subsequente fase jurisdicional, e podem ser invocados tanto pelo demandante (MP) como pela defesa (demandados).
- 51 Estamos a falar, por exemplo, na necessidade de verificação da condição de procedibilidade da ação de responsabilidade ou, então, no deslindar da pertinência da invocação de exceções, como a prescrição, que têm a ver com a análise de um curso vicissitudes processuais documentadas nos autos prévios respetivos.
- 52 Pois tanto o processo de julgamento de contas como o processo de julgamento de responsabilidades financeiras se baseiam em factos evidenciados em relatórios de verificação externa de contas ou em relatórios de controlo (ações de controlo do próprio TdC ou em relatórios de controlo interno), em conformidade com o disposto nos n.ºs 2 e 3 do Art.º 58.º da LOPTC.
- 53 E, aqui, a busca incessante de paralelismos de harmonização, sem a escolha por uma clarificadora autonomização dogmática e normativa, podem não ser satisfatórios, como se atesta pela convocação, sempre com reservas, do direito de processo civil (este com a aplicação subsidiária sempre latente de um assumido paradigma processual universal), do processo penal, do contencioso administrativo sancionatório (contraordenacional), do processo disciplinar, ou, numa última alternativa, até por apelo aos processos de jurisdição voluntária.
- 54 Por isso é afastar a refutação dos argumentos de não verificação dos pressupostos normativos da apensação, encarada no Art.º 267.º do CPC para uma situação que não é a prevista, de ações que

tenham sido instauradas em separado, quando estamos diante de tramitações sequenciais e encadeadas, embora encaradas com um grau incisivo de autonomia na sua natureza diferenciada.

- 55 Por isso, entendemos que a invocação da inexistência de preceitos próprios na LOPTC (como os dos Art.ºs 97.º, n.º 3, ou 102.º, n.º 1) ou mesmo no CPC que possam servir para a determinação da apensação, não pode justificar o afastamento dessa possibilidade ou mesma a pertinência dessa prática.
- 56 Sendo que essa prática da apensação decorre da própria natureza bifásica deste procedimento aqui em causa, numa busca de paralelismos de harmonização das soluções do processo civil com as analogias que podem ser criadas com o processo penal, com o contencioso administrativo sancionatório ou, até, com o processo disciplinar.
- 57 Sabendo que se trata, aqui, da sucessão ou sequenciação de processos e não de apensação de verdadeiras ações que corram simultaneamente e em separado, lógica que decorre naturalmente, da compreensão dos fios condutores, por exemplo, entre o processo de contraordenação, a impugnação da decisão da autoridade administrativa e a intervenção do MP (cfr. Art.º 62.º do DL n.º 433/82 de 27/10 [Regime Jurídico das Contraordenações]), entre o processo penal em fase de julgamento e os autos antecedentes do inquérito ou da instrução após a acusação ou despacho de pronúncia (cfr. Art.º 311.º do Código de Processo Penal), ou, finalmente, entre o processo laboral de impugnação da decisão disciplinar e o processo instrutor (disciplinar) que deve ser apresentado pela entidade patronal e fica junto por apenso ou é mesmo incorporado nos autos respetivos (cfr. Art.º 98.º I, n.º 4, do Código de Processo de Trabalho).
- 58 E, neste ponto, a práxis do TdC tende a favorecer a apensação ou a instrução por certidão das auditorias de controlo aos processos de JRF. A anexação dos autos, pura e simples, pode ser vista com reservas, nesta sede, pois confundirá os ditos planos administrativo e jurisdicional, pois quando o tribunal é chamado a decidir em processo de JRF deve garantir que a prova contida nos anexos, apensos ou certidão, foi submetida ao contraditório na fase judicial, sob pena de nulidade.
- 59 Razão, assim, para o mencionado Acórdão n.º 38/2024, 3.ª / PL, deste TdC, de 18/10/2024, ter reiterado a formalização dos relatórios de controlo (sejam de auditorias *stricto sensu*, verificações de contas ou inquéritos) como uma condição objetiva de procedibilidade da ação de efetivação de responsabilidades. Sem este pressuposto — a existência de um relatório prévio onde o visado tenha sido ouvido (direito de audição administrativa) — a ação judicial não pode prosseguir.

- 60 Sendo que a proximidade e o conhecimento mais imediato dos “resultados” da fase de auditoria antecedente não contende com o rigor que deve ter o juiz do julgamento das responsabilidades financeiras em assumir, no tempo jurisdicional próprio, que o ónus da prova e de alegação recai na essencialidade sobre o demandante, não podendo suprir inércias probatórias essenciais através do recurso oficioso aos processos de controlo antecedentes.
- 61 A interpretação mais rigorosa e consentânea com o carácter sancionatório do processo e com o disposto no Art.º 90.º, n.º 3, da LOPTC, leva à inadmissibilidade da remissão global para a totalidade dos autos ou relatórios. A exigência de que as provas sejam “apresentadas” significa que, no mínimo, a remissão, quando aplicável à prova documental pré-existente, deve ser específica e cirúrgica.
- 62 Pelo que a remissão genérica ou não especificada para os elementos probatórios se tem como inválida, por violar os princípios do contraditório e da especialidade da prova. O ónus probatório do MP no julgamento de responsabilidades financeiras destina-se não apenas a fundar a condenação, mas a garantir o exercício pleno da defesa. Um demandado confrontado com uma remissão para milhares de páginas dos autos onde se integra o relatório de auditoria não teria assegurado o seu direito de defesa, por não saber precisamente quais os documentos (e quais as partes desses documentos) que o MP utiliza para sustentar cada facto imputado na petição.
- 63 Portanto, o MP pode e deve fazer referência à documentação incorporada nos autos de apuramento (os previstos no Art.º 57.º da LOPTC), mas tal remissão tem de ser precisamente indexada, indicando o documento, as suas fls. ou localização nos autos, e a sua relevância direta para corroborar os factos alegados no requerimento inicial. Uma cláusula de estilo que remeta para o processo preparatório *in totum* é insuficiente e configura uma deficiência na instrução que pode ser sancionada por insuficiência de prova ou ininteligibilidade do requerimento.
- 64 Em processos de JRF os relatórios de auditoria funcionam como uma *notitia criminis* qualificada, não valendo, como tal, por si só, mas sim pela prova que o sustenta e que deve ser escrutinada em audiência (não beneficiando de uma presunção de veracidade). O relatório de controlo funciona como *notitia criminis* qualificada (não é apenas um documento informativo, pois é um ato formal que estabelece o indiciamento dos factos e, implicitamente, dos agentes) e como condição de procedibilidade, mas não pode valer, nunca, como uma sentença antecipada.

- 65 A expressão "provas disponíveis" contida no n.º 3 do artigo 90.º da LOPTC deve ser interpretada como um dever de diligência do MP. Significa que o MP deve carrear para o processo judicial todas as provas que resultaram da auditoria e que sustentam a acusação. Não significa que o Tribunal deva considerar "disponível" tudo o que está nos arquivos da instituição.
- 66 Se as "provas disponíveis" são aquelas que decorrem dos relatórios (Art. 57.º), então o MP tem o dever funcional de as identificar especificamente e de as apresentar adequadamente ao juiz. O Acórdão n.º 21/2023 da 3.ª Secção, embora discuta a gestão documental digital (GDoc), reforça que a prova deve ser identificada e submetida a contraditório. A simples existência digital de um documento nos autos antecedentes da fase de auditoria e no seu acervo digital não o torna automaticamente prova no processo judicial se não for formalmente convocado (mesmo que oficiosamente).
- 67 Mas por outro lado, também será inequívoco que o juiz financeiro, também no seio das ações de JRF, deve usar os poderes de instrução oficiosa previstos (cfr. Art.º 411.º do CPC) de uma forma mais ampla e intensa, na busca da verdade material e fazendo uma utilização criteriosa do acervo documental constante da fase auditorial, sem prejuízo das garantias do demandado.
- 68 Se num processo de responsabilidade financeira o MP não obstante a alegação não junta um documento pertinente, mas o juiz sabe que ele existe nos arquivos da auditoria, talvez o perfil do juiz cível estrito (numa visão mais formalista do processo) pudesse ignorar o documento. O juiz financeiro tem o dever funcional de o ir buscar e abrir o contraditório quanto ao mesmo, sob pena de não integrar na plenitude a sua missão legal e constitucional. A jurisprudência confirma que a insuficiência de prova trazida pelas partes não isenta o juiz de investigar, não constituindo isso uma violação da imparcialidade, mas um cumprimento do dever de inquisitório bem delimitado.
- 69 Podendo dizer-se que os relatórios de controlo serão o "ponto de partida" (designadamente ao nível da prova documental), mas o "ponto de chegada" é a audiência de julgamento, onde todas as provas requeridas, devidamente produzidas, e o contraditório (garantismo próprio do processo jurisdicional de cariz financeiro) podem (e devem) infletir as conclusões assumidas nos requerimentos iniciais, fundados nesses mesmos relatórios.
- 70 Mas, como concluímos anteriormente, isso não implica a proibição ou algum impedimento à apensação ou a anexação material dos relatórios de controlo ao processo de julgamento de responsabilidades financeiras, nos moldes categorizados, antes pelo contrário, análise que se

entende importante para conhecer da validade e integridade dos pressupostos do despacho aqui impugnado.

- 71 Assim, se é certo que o TdC evoluiu de um modelo inquisitório para um paradigma de processo equitativo (*fair trial*), onde a separação entre a função de acusação/promoção e a função de julgamento deve ser atuante, a verdade é que a mesma autonomização não poder ser absolutizada. Neste cenário, o Ministério Público assume o papel de demandante (ou acusador público), sujeitando-se aos princípios da auto-responsabilidade das partes e do dispositivo, mas de um modo mitigado, mesmo no que respeita ao ónus da prova e da instrução tempestiva.
- 72 Nesse sentido, pode concluir-se que num processo de julgamento de responsabilidades financeiras, em face da sua natureza ação pública de cariz híbrido, os princípios do dispositivo e da auto-responsabilidade das partes terão de assumir uma articulação mais consentânea.

- (3) Do papel do Ministério Público nesta e noutras sedes

- 73 O posicionamento aqui assumido também se pode extrair de uma visão sobre o estatuto e o papel do MP nestes processos de efetivação de responsabilidades financeiras, não apenas como "parte", não deixando de o ser, mas como um sujeito processual (verdadeiro promotor da ação) vinculado a deveres de objetividade e à proteção das garantias do próprio demandado.
- 74 Sendo, que, nessa linha, o exercício dos poderes legais pelo MP, nestas instâncias de julgamento de responsabilidades financeiras, não constitui uma constrição aos direitos do demandado, sendo que a autonomia do MP na promoção da ação não fere o princípio do processo equitativo (*fair trial*), pois aquele, ao exercer os seus poderes, deve garantir que o demandado tenha plena consciência da acusação para poder contraditar a prova documental (geralmente oriunda de relatórios de auditoria) – assim, no Acórdão n.º 9/2017 – 3.ª S/PL, deste TdC, de 26 de abril de 2017.
- 75 Tal como referido, este processo de julgamento de responsabilidades financeiras, apresenta natureza jurisdicional e integra um sistema onde o julgamento depende do exercício prévio de ação por entidade autónoma, designadamente o MP, o que constitui a pedra angular da legitimidade constitucional das sanções aplicadas pelo TdC.
- 76 A jurisprudência deste TdC tem reiterado, como vimos, a existência de uma "destrinça estrutural" entre o procedimento de recolha de indícios (fase pré-jurisdicional ou de auditoria) e o processo jurisdicional perante o tribunal. O próprio acórdão n.º 26/2025, 3.ª S/PL, deste TdC, de 7/10/2025,

é paradigmático ao afirmar que o exercício da ação de efetivação de responsabilidade financeira pelo MP está enquadrado pela autonomia da instituição e da respetiva magistratura, sem que essa autonomia se possa confundir com a função de julgamento.

- 77 Esse posicionamento do MP, enquanto interveniente na atividade processual, decorre do enquadramento estatutário constitucional e legal (cfr. Art.ºs 219.º e 220.º, ambos da CRP, 3.º, n.º 2, da Lei de Organização do Sistema Judiciário [LOSJ], e 3.º do Estatuto do Ministério Público [EMP]).
- 78 O Art.º 219.º da CRP define o MP como um órgão constitucional com competência para representar o Estado e defender a legalidade democrática. O seu estatuto é de autonomia, caracterizando-se como uma magistratura paralela à judicial, mas independente desta.
- 79 O MP goza de autonomia em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local (cfr. Art.ºs 3.º, n.º 2, da LOSJ, e 3.º, n.º 1, do EMJ). Esta autonomia caracteriza-se na vinculação do MP a critérios de legalidade e objetividade e na exclusiva sujeição dos magistrados do MP às diretivas, ordens e instruções legalmente previstas (cfr. Art.ºs 3.º, n.º 3, da LOSJ, e 3.º, n.º 2, do EMP).
- 80 No Tribunal de Contas, o MP tem legitimidade ativa principal (ou primária) para a ação de responsabilidade financeira (cfr. Art.º 89.º da LOPTC). Ele não age mediante mandato do Governo ou da Administração; age por dever de ofício (*ex officio*) sempre que os relatórios de controlo evidenciem infrações.
- 81 Assim, embora o MP ocupe a posição de demandante na arquitetura processual (lado ativo da lide, respeitante a parte processual), a sua natureza não se confunde com a de um mero autor de interesse privado, antes na prossecução de um interesse público objetivo, neste caso a integridade da ordem financeira.
- 82 Por isso a qualificação das funções constitucionalmente atribuídas ao Ministério Público (a promoção processual oficiosa, a título principal ou acessório, o exercício da ação penal, a representação do Estado, a defesa dos interesses que a lei determinar, para além da legalidade democrática), tem sobrelevado as funções de parte em sentido formal, no sentido de as considerar com a qualificação de sujeito processual, isto para além do debate em torno da sua integração na noção de poder judicial ou enquanto órgão autónomo da administração da justiça – assim, Gomes Canotilho e Vital Moreira, em anotação ao Artigo 219.º, em Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume II, Coimbra: Coimbra Editora, 4.ª edição revista, 2010, pp. 601-607, e José Lobo

Moutinho, em anotação ao Artigo 219.º, in Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 209-214.

- 83 Ao contrário de um advogado de parte, o MP tem por pressuposto estatutário e processual um dever de objetividade e de consonância com a legalidade, o que se traduz, por exemplo, num dever de investigar e concluir tanto a favor como contra o demandado ou o arguido (competindo-lhe, no processo penal, colaborar com o tribunal na descoberta da verdade e na realização do direito, obedecendo em todas as intervenções processuais a critérios de estrita objetividade, nos moldes do disposto no n.º 1 do Art.º 53.º do Código de Processo Penal).
- 84 Pelo que tratar o MP como uma verdadeira parte processual para efeitos de condenação em multa por atraso processual, como acaba por fazer o despacho impugnado, não tem em consideração o estatuto daquele e contende com a natureza da própria multa processual civil que, como veremos, visa sancionar a negligência de quem defende interesses privados; aplicá-la ao MP, que também representa o Estado e defende o Erário, gera paradoxos insolúveis, como se verá adiante.
- 85 Sendo a aventada desigualdade traduzida na isenção do Ministério Público do pagamento de custas ou de multa e na exigência desse pagamento aos outros interessados processuais como materialmente fundada, segundo nos aponta a jurisprudência firmada: o MP é o representante do Estado, encarregado de defender a igualdade democrática, exercer a ação penal e promover a realização do interesse social, nos termos legais e constitucionais, como veremos a partir da análise da jurisprudência constitucional, do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Administrativo (STA), adiante no ponto (5) desta fundamentação.

- (4) Da delimitação do objeto do processo e do cumprimento do ónus de alegação e prova

- 86 A condenação em multa assentou na premissa de que o MP falhou na apresentação tempestiva da prova. Para avaliar esta premissa, é necessário recordar o que se entendeu como constituindo prova neste tipo de processo (JRF) e como ela se relaciona com o objeto da lide.
- 87 Como vimos anteriormente, a delimitação objetiva da responsabilidade financeira é realizada pelo requerimento inicial do MP, vigorando aqui o princípio da identidade do objeto processual: o Tribunal julga a ação proposta e os factos nela articulados, e não o "relatório de auditoria" em abstrato.
- 88 Neste ponto estamos em concordância, tanto com a doutrina como com a jurisprudência: o MP tem o ónus de alegar factos concretos, específicos e individualizados no requerimento inicial. Não

basta uma "remissão genérica" para o relatório de controlo anterior. A petição inicial deve ser autossuficiente na descrição da conduta ilícita, da culpa e do nexo de causalidade, bem como na prova que convoca e para onde pode remeter de forma concretizada.

- 89 Como se delineou, do mesmo modo, o dever do MP, enquanto demandante, de instrução probatória, centra-se, no processo de JRF, no que se dispõe no Art.º 91.º, n.º 3, da LOPTC, o qual estipula: "Com o requerimento são apresentadas as provas disponíveis".
- 90 Podemos retomar, tudo aquilo que se concluiu atrás, a propósito da natureza e da estrutura do processo de julgamento de responsabilidades financeiras (JRF) e da possibilidade de consideração da apensação dos autos de auditoria de controlo que corresponderão a uma fase processual antecedente.
- 91 E aqui reside a opção jurisprudencial mais consistente e no qual reside o ponto nevrálgico da controvérsia a resolver nesta via recursiva. O MP argumenta que a prova já estava apresentada sob a forma dos processos físicos de controlo (apensos) e o tribunal *a quo* não aceitou a forma como a prova foi apresentada pelo Ministério Público (fazendo juntar os autos de auditoria por apenso), expurgando-a do processo.
- 92 Já após esta extração dos autos apensos, em determinação desse despacho que não foi impugnado, o MP veio apresentar prova documental nos moldes já descritos.
- 93 Questiona-se se a condenação faria sentido, neste contexto, na própria previsão do disposto no n.º 2 do Art.º 423.º do CPC, e sem levar aqui em consideração o próprio estatuto do MP.
- 94 Pensamos que esta condenação em multa não faz sentido neste pressuposto fáctico e na consideração de toda a fundamentação anteriormente exposta.
- 95 Na verdade, tendo em conta aquela que tem sido a prática deste TdC, em que a técnica instrutória do MP, enquanto demandante nestas ações de JRF, se faz de forma remissiva e com apelo para o conteúdo documental dos autos de auditoria apensos, só podemos pensar que a apresentação instrutória é consequente da anterior desapensação e que criou uma impossibilidade superveniente (real e consequente) de apresentação anterior da prova.
- 96 O MP foi surpreendido pelo teor dessa decisão extrativa dos autos apensos e que não foi antecedida, como o poderia ou deveria ter sido, em gestão inicial do processo (gestão processual), de um convite ao demandante para o suprimento da aventada irregularidade ou omissão na

instrução dos autos, partindo-se do pressuposto que estaríamos diante esse vício – assim, em aplicação do disposto, conjugadamente, nos Art.ºs 6.º, n.º 2, e 590.º, n.º 3, ambos do CPC.

- 97 No mesmo ponto, há que considerar o princípio processual da cooperação (cfr. Art.º 7.º do CPC) impõe que magistrados, advogados e partes cooperem para a verdade material. Num processo de julgamento de responsabilidades financeiras, em face da sua natureza especial, em que os princípios do dispositivo e da auto-responsabilidade das partes se encontram mitigados por exigências inerentes à natureza da ação pública híbrida aqui em presença, o tribunal *a quo*, optando por aquela interpretação estrita sobre a não possibilidade de apensação dos autos, deveria ter convidado o MP a suprir a falta de suporte digital num prazo razoável (convite ao aperfeiçoamento), em vez de aplicar uma sanção pecuniária consequencial.
- 98 Como vimos anteriormente, podem ser distinguidos vários níveis de remissão probatória para a documentação inserta nos autos de auditoria de controlo que antecederam a fase jurisdicional, pressupondo, até, a possibilidade dessa apensação que aqui é negada pelo posicionamento do tribunal *a quo*.
- 99 Reconhece-se que na presente situação se imporia sempre uma maior especificação ou detalhe na apresentação da prova documental (por exemplo, “a prova do facto X consta do documento a fls. Y do Apenso Z”, e assim por diante), relativamente aos factos alegados na petição inicial, pelo MP, aqui demandante. Mas essa irregularidade admitiria sempre a via do convite ao aperfeiçoamento, que também deveria ter sido acionada na perspetiva de não criar um efeito surpresa, como veio a acontecer, relativamente à desapensação dos autos de auditoria de controlo.
- 100 Certo é que ao determinar a desapensação dos autos de auditoria, em 06/06/2025, o tribunal *a quo* alterou a composição material do processo. O que antes estava “conexo” ou próximo (via apensação) passou a estar completamente “fora”.
- 101 Esta decisão judicial criou uma necessidade instrutória superveniente. O MP, para manter a instrução da causa, viu-se compelido a reintroduzir a prova documental inserida nos autos desapensados, desta vez em formato digital (*pendrives*).
- 102 Assim, à data da petição inicial o MP estava crente numa prática habitual (que pode ser mais ou menos criticável) e na possibilidade de uma remissão para a prova assegurada pela apensação. A

necessidade de apresentação dos dossiers de prova digital autônomos (as ditas *pendrives*) só nasceu com o despacho de desapensação.

103 Acompanha-se, assim, o entendimento, que o pressuposto da apresentação tardia da prova não se encontrava aqui preenchido, pois o requerimento de junção de prova digital resultou de uma decisão antecedente que afastou a prova inicialmente oferecida.

104 Nesse sentido, temos aqui preenchido, de alguma forma, o conceito de *factum principis* judicial, em que a doutrina do "justo impedimento" (cfr. Art.º 140.º CPC) abrange eventos não imputáveis à parte que obstem à prática do ato.

105 Nesse sentido, não se encontra consubstanciada a dita apresentação intempestiva da prova documental, tendo procedência, desde logo por esta via, a fundamentação do recurso apresentado.

106 O Ministério Público não deixa de comprovar, por evidência contextual, o motivo que o levou a não oferecer a prova de forma diferente, tendo justificado devidamente a apresentação subsequente, cumprindo o estipulado no Art.º 423.º, n.º 2, *in fine*, do CPC.

- (5) Da apreciação em torno da natureza e da pertinência subjetiva da multa processual aplicada

107 Mas a latitude das questões suscitadas impõe uma análise da demais fundamentação apresentada, completando a pronúncia que se impõe neste recurso.

108 O recurso do MP defende que a decisão recorrida assenta numa interpretação inconstitucional do seu próprio estatuto, violando normas legais e constitucionais respeitantes ao mesmo estatuto constitucional, e também os princípios constitucionais da legalidade, proporcionalidade e proteção da confiança.

109 Depois, em segundo lugar, entende o mesmo recorrente, que a mesma decisão não o podia considerar, para estes efeitos, como uma mera "parte", designadamente para efeitos do Art.º 423.º, n.º 2, do CPC.

110 Na verdade, a condenação do MP em multa processual suscita questões de legalidade e constitucionalidade que têm sido objeto de tratamento jurisprudencial superior.

111 O despacho recorrido, neste ponto, baseia-se na distinção que terá de ser realizada, para além do perfil técnico, entre custas (entenda-se, nesta jurisdição financeira, taxa de justiça/emolumentos), em que o MP se encontra isento (Art.ºs 20.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de

Contas e 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento das Custas Processuais), e que têm por fundamento a "confusão" patrimonial (o Estado não paga ao Estado).

112 Por seu turno, nas multas processuais trata-se de sanções civis por conduta processual anómala, sendo que o mesmo despacho argumenta que aquela isenção de custas não abrange as multas, salvo norma expressa (como no processo penal, no Art.º 522.º, n.º 1, do CPP, que o Juiz *a quo* considerou inaplicável ao processo financeiro).

113 Contudo, esta interpretação mais exigente ou paritária colide com o entendimento jurisprudencial maioritário e historicamente consolidado do Tribunal Constitucional (TC), STJ e STA, e também na própria prática jurisdicional deste TdC, com a seguinte síntese argumentativa:

. Unidade Patrimonial ou de Tesouraria: Sendo o Ministério Público representante do Estado, e sendo as multas receita do Estado, a condenação geraria uma "confusão" entre credor e devedor. O pagamento seria um ato inútil (transferência contabilística interna), proibido por lei (princípio da economia).

. Natureza Funcional: O magistrado do MP atua no exercício de funções públicas. Não age a título pessoal. Não existe norma que responsabilize o órgão "Ministério Público" por multas decorrentes do exercício funcional. Se houver negligência grave, a responsabilidade é disciplinar (perante o CSMP) e não processual/patrimonial perante o juiz da causa.

. Fundamentos Materiais: A isenção de multa não viola a igualdade de armas, pois a desigualdade é "materialmente fundada" na natureza distinta das funções do MP (defesa da legalidade vs. interesses privados).

114 Esta jurisprudência tem sido reiterada e mantém a sua atualidade, sendo aplicável por identidade de razão ao TdC, dado o MP atuar, aqui, com o mesmo estatuto constitucional.

115 Assim, na jurisprudência constitucional, podemos referir os Acórdãos do TC n.ºs 59/91, Processo n.º 288/90, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19910059.html>, 355/01, Processo 774/2000, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010355.html>, 538/2007, Processo n.º 423/07, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20070538.html>, e 33/2012, Processo n.º 633/2011, DR II.ª Série n.º 47/2012, de 6/3/2012, disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/33-2012-1977324>, nos quais podemos encontrar a conclusão que “o Tribunal Constitucional decide não julgar inconstitucional a

dimensão normativa que resulta do artigo 145.º, n.ºs 5 e 6, do Código de Processo Civil, segundo a qual o Ministério Público está isento da multa aí prevista, devendo, contudo, e nos termos do artigo 80.º, n.º 3, da Lei do Tribunal Constitucional, o tribunal a quo fazer aplicação de tal preceito, no sentido de exigir que o Ministério Público, não pagando a multa, emita uma declaração no sentido de pretender praticar o acto nos três dias posteriores ao termo do prazo” ou, mais recentemente, em conjugação com a jurisprudência uniformizada do STJ, que o mesmo TC “Não julga inconstitucional a norma do artigo 145.º, n.ºs 5 e 6, do Código de Processo Civil, quando interpretado no sentido de ser admissível a prática de atos processuais pelo Ministério Público dentro dos três primeiros dias úteis subsequentes ao termo do prazo, sem que a sua validade fique dependente da emissão de uma declaração no sentido de pretender praticar o ato nesses três dias”.

116 Não se deixa, no entanto, de aqui fazer referência aos sucessivos votos (declarações de voto em vencimento) contrários à posição maioritária dentro do TC, com a invocação de que as normas do Art.º 145.º, n.ºs 5 e 6, do CPC, interpretadas no sentido de permitir a prática de atos processuais pelo MP dentro dos três primeiros dias úteis subsequentes ao termo do prazo, sem que a sua validade fique dependente do pagamento da multa prevista em tais normas, são inconstitucionais, por violação do princípio da igualdade e do direito a um processo equitativo (cfr. Art.ºs 13.º, n.º 1 e 20.º, n.º 4, ambos da CRP). Transcreve-se, neste âmbito, a argumentação do então juiz constitucional Paulo Mota Pinto, em declaração de voto vencido, no identificado Acórdão 355/2001:

“Ora, é evidente que o Ministério Público, justamente porque na posição processual de defensor da legalidade, está obrigado (se não a dar o exemplo de cumprimento estrito dos prazos legais, sem prática do acto em dias subsequentes ao seu termo, pelo menos) a observar, quanto ao sentido do prazo que deve cumprir (mesmo que de duração justificadamente maior), um regime igualmente estrito ao das partes processuais, e não um regime genericamente mais favorável. A remissão para a actuação do Ministério Público na “função de representante da legalidade” ou no “cumprimento de estritos deveres funcionais”, que constitui a ratio decidendi do presente aresto, não pode, pois, a meu ver, deixar de resumir-se à consideração de que o Ministério Público, justamente porque actua em defesa da legalidade... não tem que observar o prazo legalmente previsto, com o efeito cominatório também previsto na lei, e que, em nome da legalidade e da disciplina processual, é imposto às partes”.

117 Para esta opção jurisprudencial e doutrinal não maioritária, o MP, embora isento do pagamento de taxas por razões de economia pública e confusão patrimonial com o Estado, não beneficia de

uma imunidade adjetiva que o coloque acima dos deveres de diligência instrutória impostos a qualquer demandante.

118 Certo é que podemos encontrar aquele outro entendimento uniformizado da jurisprudência, no mesmo sentido, nos Acórdãos do STJ de 10/7/1996, processo 046450, disponível em <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/61e959d3b8eef00d802568fc003b712b?OpenDocument>, de 9/10/1996, processo 803/96 (não publicado), de 11/12/1996, processo 96P754, disponível em <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/79caaf8c6045dfa4802568fc003b84b3?OpenDocument>, de 9/2/1999, BMJ 484, pp. 311 e ss., e, finalmente, o acórdão do STJ de fixação de jurisprudência de 18/4/2012, publicado no DR I.ª Série n.º 98, de 21/5/2012, que definiu:

“O Ministério Público, em processo penal, pode praticar acto processual nos três dias úteis seguintes ao termo do respectivo prazo, ao abrigo do disposto no artigo 145º, n.º 5, do Código de Processo Civil, sem pagar multa ou emitir declaração a manifestar a intenção de praticar o acto naquele prazo”.

119 A jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo (STA) também segue o mesmo diapasão, por exemplo no Acórdão do STA de 17/12/2008, Processo n.º 01069/08, disponível <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/01069-2008-83509875>, ao considerar que em contencioso administrativo, o MP goza de ampla isenção: “O MP, quando atua em defesa da legalidade e não em representação do Estado, continua a poder usar da faculdade prevista no n.º 5 do art.º 145º do CPC, sem que tenha de se sujeitar à multa aí cominada”.

120 De um ponto de vista prático este TdC tem evitado multar o MP nestas situações, preferindo utilizar despachos de aperfeiçoamento ou prorrogação de prazos (também em gestão processual, nos termos do disposto no Art.º 141.º do CPC, aproximando-se, na prática, das razões acima expostas.

121 Nesse sentido, a aplicação da multa ao MP, nesta situação dos autos, não se encontra solidificada num argumento legal sólido, isto em face, também assim, do seu estatuto legal.

- (6) Da vertente jurídico-constitucional convocada e da aventada violação dos princípios constitucionais da legalidade, da proteção da confiança e da justa medida ou da proporcionalidade

122 O recurso interposto pelo Ministério Público sustenta, mais ainda, que a aplicação da descrita multa processual, nas circunstâncias em que o foi, não deixou de violar princípios estruturantes do Estado de Direito, designadamente a legalidade, a proteção da confiança e a proporcionalidade.

123 Todavia, em nosso entender, a decisão recorrida pode ser criticada pela desconsideração da natureza e estrutura do processo de julgamento de responsabilidades financeiras e, até, do estatuto constitucional e legal do Ministério Público, mas nunca pela ausência de equidade, justeza ou proporcionalidade, ou por violar a proteção de confiança, tal como esses princípios podem ser concretizados na doutrina e na jurisprudência.

124 Assim, quanto ao princípio da legalidade, ele encontra-se consagrado nos Art.ºs 3.º, n.º 2, e 219.º, ambos da CRP. Exige, o mesmo, que a atuação dos órgãos do Estado se funde em lei anterior e clara, sendo central no debate sobre a aplicação subsidiária do CPC à jurisdição financeira, tal como aprofundado anteriormente.

125 O Ministério Público alega que a decisão recorrida violou este princípio ao aplicar uma multa sem "cominação expressa" na lei processual financeira. Todavia, esta tese padece de um erro de interpretação sobre o sistema de fontes da atuação processual do próprio TdC.

126 A legalidade no domínio do processo de JRF realiza-se através da aplicação articulada da LOPTC e do CPC. Como vimos, o Art.º 80.º da LOPTC funciona como uma norma de reenvio dinâmico. Ao estabelecer que, na falta de disposição própria, se aplicam as normas do processo civil, o legislador integrou o artigo 423.º do CPC no bloco de legalidade aplicável à efetivação de responsabilidades financeiras. Assim, a multa prevista para a junção tardia de documentos é uma sanção legalmente prevista e perfeitamente determinável.

127 Ora, como vimos, não se acompanha a opção do Juiz *a quo* na aplicação ao MP e nesta situação em concreto, de um regime de não isenção das multas processuais e, consequentemente, da sua condenação por intempestividade na apresentação da prova documental, também porque não se encontram reunidos os pressupostos previstos no n.º 2 do Art.º 423.º do CPC.

128 Mas isso não implica a consideração que a mesma decisão tenha violado o princípio constitucional da legalidade, uma vez que assenta num normativo legal específico e efetivo, apenas com um sentido interpretativo que não acompanhamos e que entendemos errado, pelos motivos bastamente explicitados nos pontos de fundamentação antecedentes.

129 No que respeita à aventada violação do princípio da confiança, há que considerar que o mesmo para ser invocado, segundo a jurisprudência do TC, ter-se-ão de considerar verificados os seguintes requisitos em cumulação: um comportamento público ou estadual gerador de expectativa, uma expectativa legítima e justificada, um investimento ou empreendimento efetivo nessa confiança pelo demandante e a prevalência do interesse público sobre outros interesses que se verifiquem no caso – assim, por todos, nos Acórdãos do TC n.ºs 500/2019, de 26/9/2019, Processo n.º 1150/2017, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20190500.html>, e 1133/2025 de 15/12/2025, Processo n.º 1383/2025, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20251133.html>.

130 Este princípio encontra-se ínsito ao princípio do Estado de Direito Democrático (consagrado no Art.º 2.º da CRP), e, nesta situação, é convocado pelo recorrente para aferir a sua legitimidade da expectativa na manutenção de práticas processuais (como a apensação automática de auditorias em processo de JRF) e a proibição de "decisões surpresa".

131 Ora, se é verdade que a apresentação tardia da prova documental pelo MP assenta no gorar de uma expectativa assente numa ideia de confiança relativamente à abertura jurisdicional para a apensação e a faculdade de remissão probatória para o acervo das auditorias, não é menos verdadeiro que o tribunal *a quo* visou de forma legítima a autonomia do processo jurisdicional e o contraditório efetivo.

132 Reconhecendo-se, do mesmo modo, que a expectativa do MP não é juridicamente tutelável ao ponto de impedir a aplicação de normas processuais de instrução, pois a apensação de relatórios de auditoria, entendível como uma inerência pragmática (como a que defendemos), não exclui a estrita necessidade da prova que sustenta o pedido (ou a acusação) constar dos autos de forma individualizada e inteligível para o demandado.

133 Assim, o entendimento do MP que a remissão genérica para volumes apensos de auditorias de controlo anterior basta para a prova dos pedidos em processos de JRF não é claramente uma expectativa legítima e justificada.

134 Este tribunal de recurso não acompanha o despacho recorrido por fundamentos e razões, atrás amplamente desenvolvidos, que não chegam ao desvalor constitucional da violação da tutela constitucional da confiança, mas sim por via da violação do dever de boa gestão processual e de

cooperação, que se centra numa maior mitigação do dispositivo e da auto-responsabilidade das partes neste tipo de processo específico de JRF, nesta jurisdição do TdC.

135 Finalmente, neste ponto, o MP invoca ainda a violação do princípio da proporcionalidade, argumentando que a condenação em 1 UC é injusta e desajustada à sua função pública.

136 Mais uma vez esta invocação mistura considerações e valorações ínsitas aos fundamentos do recurso. Uma coisa será uma interpretação ou aplicação normativa que esquece ou desconsidera o estatuto legal e constitucional do MP, equiparando-o a uma parte privada num processo judicial, ou que pressupõe, erradamente, também, que se encontram reunidos os pressupostos para a aplicação de uma multa processual pela intempestividade na entrega de prova documental. Outra coisa muito diferente, é concluir que a condenação de multa processual em 1 UC por visar o MP possa ser considerada desproporcional ou injusta na sua medida.

137 A tripla dimensão da adequação, da necessidade e da proporcionalidade da medida (assim, na derivação da ideia de proporcionalidade que se pode retirar do Art.º 18.º, n.º 2, da CRP), que é convocada quando se apela para a consideração do princípio da proporcionalidade, não faz aqui qualquer sentido.

138 A não aplicação da multa ao MP em vista do seu estatuto legal e constitucional e porque não se encontram reunidos os requisitos legais para a sua aplicação concreta, em nada têm a ver com a sua adequação, necessidade e proporcionalidade específica e concreta, no sentido constitucional desse princípio.

139 Assim, a sanção pecuniária aplicada pelo tribunal *a quo*, a subsistir, situa-se bem na consideração da moldura legal prevista no CPC, sendo a sua fundamentação, embora improcedente por outras razões, adequada neste ponto, ao capacidade de assinalar a irregularidade temporal e compelir o demandante a observar os prazos perentórios de junção de prova. A necessidade decorre do facto de que, sem sancionamento, as normas sobre prazos instrutórios tornar-se-iam meras recomendações desprovidas de eficácia imperativa.

140 Por outro lado, em termos abstratos seria impossível considerar que 1 UC (€ 102,00) constitui um sacrifício excessivo ou intolerável para uma instituição que gere e promove ações de elevado valor pecuniário. A multa não visaria nunca punir o património pessoal do magistrado, mas sim sinalizar institucionalmente a falha procedimental.

141 A alegação de que a multa é desproporcional por ser "aplicada ao Estado" é um argumento que milita contra o recorrente: se o valor é irrelevante para o erário público, menos razão existe para invocar a violação de um princípio que, na sua essência e finalidade, visa proteger a esfera jurídica dos cidadãos contra excessos do poder estatal.

142 Atento o exposto, não tem procedência esta fundamentação de recurso, quando invoca violação, pela decisão recorrida, dos princípios constitucionais da legalidade, da proteção da confiança e da justa medida ou da proporcionalidade.

- (7) Das conclusões a retirar sobre a apreciação global dos fundamentos do recurso, e, bem assim, do julgamento da procedência ou improcedência de tais fundamentos

143 Em conclusão, numa apreciação global dos fundamentos do recurso: o recurso terá provimento porque a decisão condenatória em multa fez uma incorreta interpretação das normas legais e constitucionais relativas ao estatuto do Ministério Público, que o isenta de custas e também de multas processuais no domínio dos processos de julgamento de responsabilidades financeiras prosseguidos no TdC, e, porque, do mesmo modo, e, conseqüentemente, porque se considera que nunca se encontrariam reunidos, em concreto, os pressupostos legais do n.º 2 do Art.º 423.º do CPC, para a condenação do recorrente em multa processual por intempestividade na apresentação da prova documental.

144 Neste ponto, a decisão aqui impugnada errou na apreciação da matéria de facto e de direito quanto à exceção da multa, por que o MP comprovou a impossibilidade de junção anterior. A "impossibilidade" não era física absoluta, mas processual e lógica. Enquanto os processos físicos estavam apensos, a prova estava junta. A necessidade de suporte digital (*pendrives*) foi uma ocorrência posterior (n.º 3 do Art.º 423.º CPC) gerada pela decisão de desapensação que não foi acompanhada de uma gestão processual adequada e de uma cooperação do próprio TdC para o aperfeiçoamento da lide (cfr. Art.ºs 6.º e 7.º, ambos do CPC), desde para uma correta alegação e apresentação da prova, no contexto próprio processual e judicativo em que nos encontramos (natureza e heterogeneidade dos processos de JRF).

145 Neste sentido, o coletivo que constitui este plenário da 3.ª Secção do TdC irá conceder provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público, revogando o despacho recorrido na parte em que aplicou a multa de 1 UC.

IV. DECISÃO

Em face de tudo exposto, decide-se:

- julgar procedente o presente recurso e, consequentemente, revogar o despacho recorrido, exarado em 23/6/2025, proferido no processo em referência (11/2025-JRF), na parte em que condena o Ministério Público, aqui recorrente, por junção tardia de prova documental, na multa de 1 (uma) UC.

Sem emolumentos.

Registe e notifique.

Lisboa, /02/2026

Os Juízes Conselheiros,

Nuno Miguel P. R. Coelho – Relator

Participou na sessão e assinou digitalmente o acórdão

António Martins

Participou na sessão e votou favoravelmente o acórdão

Paulo Pereira Gouveia

Participou na sessão e votou favoravelmente o acórdão

