

## SUMÁRIO

1. A obrigatoriedade de audição do indiciado *evidenciação* de *infração financeira* levada a cabo por órgão de controlo interno (OCI) visa assegurar o exercício de direitos do visado antes da decisão de envio de relatório para o Ministério Público (MP) e da eventual decisão do MP sobre a propositura ação.
2. A audição da pessoa indiciada como eventual autor de infração financeira compreende duas dimensões correspondentes a direitos analiticamente autónomos:
  - a) Ser informado sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos;
  - b) Participar no procedimento permitindo-lhe, antes de serem tomadas as decisões finais sobre o envio do relatório e exercício da ação jurisdicional, «pronunciar-se sobre todas as questões com interesse para a decisão, em matéria de facto e de direito» e «juntar documentos e pareceres ou requerer diligências de prova úteis para o esclarecimento dos factos com interesse para a decisão».
3. Quando o indiciado como responsável financeiro não deu previamente consentimento para notificação por correio eletrónico e não teve qualquer intervenção no procedimento de auditoria, a notificação para audição em sede de procedimento de auditoria com *evidenciação de responsabilidades financeiras* tem de se operar por carta registada dirigida para o domicílio do notificando ou por contacto pessoal com o notificando.
4. A omissão da prática de um ato nos termos indicados implica a inexistência de notificação.
5. A inexistência de notificação para audição sobre factos indiciados, provas e enquadramento jurídico corresponde a uma ofensa do conteúdo essencial dos direitos fundamentais do demandado à informação procedimental e à participação procedimental que implica a nulidade do relatório de auditoria e da decisão do MP de instaurar a ação jurisdicional.

6. A nulidade do relatório de auditoria deve ser conhecida pelo tribunal que julga a ação de efetivação de responsabilidades financeiras na medida em que afeta um ato administrativo que constitui condição objetiva de procedibilidade cuja falta constitui exceção dilatória inominada e impõe a absolvição de instância do demandado.

Secção – 3.ª Secção  
Data 03/05/2023  
Processo JRF: 14/2022

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADA EM JULGADO APÓS ACÓRDÃO N.º 21/2023

## I. RELATÓRIO

- 1 O Ministério Público (MP) requereu perante a 3.ª Secção do Tribunal de Contas (TdC) «o julgamento em processo de responsabilidade financeira sancionatória» de (Demandado).
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido:
  - 2.1 Da auditoria n.º 2017/235/A5/877 da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) que:
    - a) Teve como entidade auditada a Câmara Municipal de Beja (CMB), tendo sido aberta numa fase em que o Demandado já não exercia funções de presidente da CMB, mas abrangeu o período do respetivo mandato como presidente desse executivo (2013/2017).
    - b) A IGF foi informada pelos serviços da CMB de endereço eletrónico que seria utilizado pelo Demandado para o qual aqueles serviços remeteriam, nomeadamente, comunicações relativas a atividade da CMB (onde ele exercia funções como vereador).
    - c) O Demandado nunca foi ouvido pessoalmente no âmbito da auditoria.
    - d) Na auditoria, a IGF enviou em 2-10-2019, pelas 14:12 horas, comunicação eletrónica com peças de projeto de relatório da IGF para o endereço eletrónico informando o destinatário de que, querendo, podia exercer o seu direito de contraditório no prazo de 20 dias relativamente ao documento anexo na parte relativa à apreciação das suas hipotéticas responsabilidades.
    - e) O Demandado nunca enviou nenhuma comunicação para a IGF relativa à auditoria, nem teve qualquer interação com a equipa da IGF que realizou a auditoria.
    - f) A IGF não enviou nenhuma comunicação postal ao Demandado.

- g) A auditoria da IGF culminou em relatório final tendo o mesmo sido objeto de decisão do Governo que determinou a remessa à 2.ª Secção do TdC.
- 2.2 Relatório oriundo de órgão de controlo interno (ROCI) da 2.ª Secção do TdC com o n.º 14/2022, na sequência da receção da auditoria da IGF, tendo sido determinado pelo órgão competente da 2.ª Secção do TdC o respetivo envio ao MP.
- 2.3 «Processo Administrativo de Acompanhamento MP de OCI» com o n.º 29/2022 aberto pelo MP no TdC na sequência da receção do ROCI n.º 14/2022.
- 2.4 No âmbito do referido procedimento administrativo do MP foi ordenada a notificação da pessoa indiciada pela IGF como responsável financeiro para querendo proceder ao pagamento voluntário de multa indicada no prazo de 15 dias tendo a comunicação sido remetida por via postal, com aviso de receção para a morada do notificando, sendo o aviso assinado por terceiro em 16-8-2022.
- 2.5 Em 2-9-2022, o ora Demandado, através de requerimento subscrito pela sua mandatária forense, comunicou ao MP que «desconhece completamente o Relatório da IGF» mencionado na notificação e «desconhece, por conseguinte a “*indiciação constante no referido relatório*”» referida na comunicação do MP, pedindo a anulação de todos os atos do procedimento praticados após a emissão do relatório da IGF por o requerente não ter sido notificado para o exercício do direito ao contraditório.
- 2.6 Em 5-9-2022, o magistrado do MP proferiu despacho em que considerou que o ora Demandado «foi legalmente notificado» pela IGF no procedimento de auditoria, tendo, consequentemente indeferido «a requerida anulação do processado até à emissão do projeto de relatório da IGF», determinando a notificação desse despacho à mandatária do ora Demandado informando «que o requerente, para que os autos não prossigam para julgamento, ainda está em tempo para proceder ao pagamento voluntário da multa nesta fase».
- 3 No requerimento inicial (RI), o MP pediu a condenação do Demandado como autor de duas infrações financeiras sancionatórias, p. p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alíneas *b)* e *l)*, da LOPTC, na multa individual e por cada infração de 25 UC e no total de 50 UC a que corresponde o montante de 5.100,00 € (50 UC X 102,00 €).
- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
- 4.1 O Demandado apresentou contestação com alegação articulada que conclui com o seguinte «pedido»:

« Termos em que:

a) Deve ser declarada a nulidade do procedimento administrativo antecedente, por violação do princípio do contraditório e normas legais e regulamentares que o densificam e do termos subsequentes do procedimento e do presente processo judicial instaurado ao seu abrigo, determinando-se, em consequência, a devolução do processo à IGF para repetição dos atos ilegalmente omitidos, com disponibilização de todo o acervo documental do procedimento ao visado para o exercício do contraditório;

Quando assim se não entenda

b) Deve ser declarada a prescrição do procedimento por responsabilidade financeira nos termos expostos, absolvendo-se o demandado com as legais consequências;

Se assim não for entendido,

c) Deve o demandado ser absolvido das infrações que lhe são imputadas, por não provadas, com as legais consequências;

Ainda que assim se não entenda,

d) Por se encontrarem reunidos os requisitos legais, deve o demandado ser dispensado das multas, nos termos previstos no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.»

4.2 O MP foi notificado da contestação não tendo reagido.

4.3 Realizou-se audiência de julgamento que depois de produção de prova pessoal (cinco testemunhas) terminou com alegações orais das partes.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 FACTOS PROVADOS

5 Tendo por referência a factualidade com relevância para a causa (infra §§ 11 a 17), julgam-se provados os factos que se passam a indicar.

5.1 O Demandado foi Presidente da Câmara Municipal Beja (CMB) no quadriénio de 2013-2017.

5.2 Em 14.09.2015, a técnica superior jurista da CMB, A, apresentou uma informação/Proposta para abertura do procedimento por ajuste direto para aquisição de serviços para produção da Rural Beja 2015 - Vinipax.

5.3 Em 16.09.2015, a referida proposta foi aprovada pelo executivo da CMB.

5.4 Em 15.09.2015, o convite foi assinado pelo Demandado.

5.5 Em 22.09.2015, o ato de adjudicação foi da autoria do então Vice-Presidente da CMB.

5.6 Em 19.10.2015, o Contrato Avulso 30/15 de aquisição de serviços para produção da Rural Beja 2015 - Vinipax, fundado no ato de adjudicação referido, foi celebrado entre o

Município de Beja, representado pelo Demandado, e a sociedade Big Moment, Lda., pelo valor de 74.800,00 €.

- 5.7 Em 30.05.2016, o jurista afeto ao Gabinete Jurídico da CMB, B, remeteu ao Demandado mensagem de correio eletrónico (que indicava como «assunto» «aquisição de serviços no contexto do Orçamento de Estado para 2016: Informação jurídica sobre procedimentos e limites com diferenças relativamente a 2015»), com um anexo que continha o que era referido no corpo da mensagem como «informação sucinta» na qual constava, designadamente, que «[o]s valores apagar em 2016 não podem ultrapassar os valores pagos em 2015, quando resultantes (. . .) da celebração de outros contratos com idêntico objeto e ou contraparte vigente em 2015 (artigo 35.º O.E.)», referindo-lhe que tal resultava da Lei do orçamento de Estado para 2016.
- 5.8 Em 22.08.2016, a Técnica Superior/jurista da CMB, A, apresentou uma informação / proposta para abertura do procedimento por ajuste direto para aquisição de serviços para produção da Rural Beja 2016 - Vinipax.
- 5.9 Na referida informação não se fez menção da limitação a que alude o n.º 1 do artigo 35.º da LOE/2019 (aprovada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março), tendo o preço indicado sido no valor de 74.900,00 €.
- 5.10 O Demandado concordou com essa informação / proposta por despacho proferido em 24.08.2016.
- 5.11 Em 29.08.2016, o convite foi assinado pelo Demandado.
- 5.12 Por proposta do júri do procedimento, veio a ser adjudicada a prestação dos serviços, à única entidade que apresentou proposta válida, considerando que, uma das consultadas apresentou proposta que não correspondia ao objeto do contrato e a outra omitiu resposta ao convite que lhe foi dirigido.
- 5.13 O ato de adjudicação foi praticado pelo Demandado em 01.10.2016.
- 5.14 O Demandado aprovou também a minuta do contrato.
- 5.15 Em 04.10.2016, o Contrato Avulso 40/16 de aquisição de serviços para produção da Rural Beja 2016 Vinipax, fundado no ato de adjudicação referido, foi celebrado entre o Município de Beja, representado pelo Demandado e a sociedade Tempus de Ficção Organização de Eventos, Lda. pelo valor de 74.900,00 €.

- 5.16 O Demandado, enquanto Presidente da CMB, agiu de forma livre, voluntária e consciente, ao autorizar o pagamento do contrato avulso 40/16.
- 5.17 O Demandado nos vários atos do procedimento indicado não atendeu, como devia, a que a lei do orçamento de Estado para 2016 proibia que na celebração de outros contratos com idêntico objeto e ou contraparte vigente em 2015 houvesse qualquer incremento de valor.
- 5.18 No procedimento específico, os técnicos da CMB que intervieram não alertaram o Demandado que o contrato ao ter um valor superior em 100 euros relativamente a contrato com objeto idêntico celebrado em 2015 violava proibição estabelecida na lei do orçamento de Estado para 2016.
- 5.19 De acordo com informação disponibilizada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), no ano de 2015 a taxa de variação média do IPC (o indicador estatístico que mede a evolução mensal dos preços de um cabaz de bens e serviços) foi de 0,5%.
- 5.20 O Demandado é licenciado em engenharia mecânica, tendo sido professor.
- 5.21 O Demandado foi eleito em 1979 Presidente da Câmara Municipal de Serpa onde se manteve durante 32 anos, tendo abdicado do cargo a 1 de novembro de 2012.
- 5.22 O Demandado nunca tinha sido derrotado nos sucessivos atos eleitorais a que concorreu como candidato à Câmara Municipal de Serpa e em 2013 como candidato a presidente da CMB, tendo o ato eleitoral de 2017 sido o primeiro em que foi derrotado nas eleições autárquicas em que se apresentou como candidato.
- 5.23 Nos anos de 2016-2017, o Demandado auferiu o montante mensal de 999,88 €, referente a despesas de representação como Presidente da CMB.
- 5.24 Para além disso, auferia mensalmente um montante que não foi determinado a título de pensão de aposentação paga pela Caixa Geral de Aposentações.
- 5.25 Não há conhecimento de que o Demandado tenha sido alguma vez condenado como responsável por infração financeira.

## II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 6 Tendo por referência a factualidade articulada com relevância para a causa, para além das alegações factuais incompatíveis com matéria julgada provada na parte II.1 e de temas que não

apresentavam relevância para o julgamento da causa, não se consideram provados os seguintes factos:

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

### II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

7 O julgamento sobre a matéria de facto suportou-se em factos admitidos por todos os sujeitos processuais e na valoração de provas pré-constituídas admitidas no processo jurisdicional (as que acompanharam o requerimento inicial do MP e o documento que foi junto pelo Demandado, neste caso para o facto do § 5.19) tendo presente o quadro normativo conformador da repartição de funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 11 a 17), as regras e princípios de Direito Probatório (nomeadamente o de aquisição processual, reconhecido no artigo 413.º do CPC, como instrumental do princípio da verdade material) complementada pela prova testemunhal (que, de qualquer modo, não alterou nenhum dos aspetos fundamentais que resultavam das provas documentais ou que, por outro lado, estas não permitiam julgar provados), impondo-se destacar que:

- 7.1 Não foi suscitado qualquer incidente de falsidade quanto às provas pré-constituídas admitidas no processo.
- 7.2 O julgamento sobre a matéria de facto compreendeu uma apreciação global da prova dos temas relevantes, em conjugação com uma análise atomizada de cada específico facto controvertido, atenta, ainda, a decomposição de pontos de facto específicos em conexão

com os elementos de prova determinantes para o julgamento do tribunal sobre factos provados (§ 8) e não provados (§ 9).

7.3 O doc. n.º 3 que acompanhou o requerimento inicial reporta-se a um procedimento que não integra o objeto do processo (elaboração de projetos para edifício sito na Praça da República e Rua Dr. Afonso Costa em Beja).

7.4 Os factos constantes dos §§ 5.9, 5.12, 5.14, 5.19, 5.22 e 5.25 foram alegados pelo Demandado.

8 Quanto à matéria de facto provada resulta de inferências a partir de prova documental incontroversa sendo os elementos probatórios congruentes entre si e as *regras da experiência* (designadamente sobre o funcionamento de autarquias locais com órgãos e serviços de dimensão semelhante ao município de Beja).

9 Relativamente à matéria de facto indicada no § 6, apreciada criticamente toda a prova constatou-se ausência de prova sobre as preposições que aí constam devendo destacar-se que esses factos foram mencionados na discussão da prova, mas não têm conexão com prova documental junta.

## II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

### II.4.1 Sistematização da análise jurídica

10 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas em duas partes:

10.1 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento no caso concreto;

10.2 Conhecimento da defesa por exceção deduzida pelo Demandado.

### II.4.2 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto

11 O objeto do processo é delimitado por uma ação intentada pelo MP, no exercício de uma competência legal própria [artigo 89.º, n.º 1, al. *a*), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)], na sequência de procedimentos administrativos prévios (nos termos do complexo normativo constituído pelos artigos 12.º, n.º 2, al. *b*), 29.º, n.º 6, 57.º, n.º 2, e 58.º, n.º 3, da LOPTC).

12 O exercício da ação de efetivação de responsabilidade financeira pelo MP apresenta-se enquadrado pela autonomia da instituição e respetiva magistratura, bem como pela destrição estrutural entre procedimento de recolha de indícios com vista a eventual exercício da ação e processo jurisdicional perante o tribunal.

- 13 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.
- 14 No processo de efetivação de responsabilidades financeiras, o tribunal de julgamento não pode proferir despacho de aperfeiçoamento, tendo apenas em função dos momentos processuais as seguintes alternativas no plano decisório:
  - 14.1 Primeiro, de natureza dicotómica, entre indeferimento liminar (por ineptidão) e decisão de citação dos Demandados (artigo 91.º, n.º 1, da LOPTC);
  - 14.2 Depois, julgamento sobre a procedência da concreta ação exercida pelo MP (que pode compreender variantes em função dos pedidos formulados, entre a total procedência e a completa improcedência).
- 15 Julgamento de ações de responsabilidade financeira instauradas pelo MP em que o ónus de alegação recai exclusivamente sobre o autor e titular da ação, não sendo partilhado com o organismo que desenvolveu a auditoria, o tribunal de julgamento ou os Demandados — cf. artigo 91.º, n.º 1, al. *b*), da LOPTC conjugado com o disposto nos artigos 5.º, n.º 1, e 552.º, n.º 1, al. *d*), do Código de Processo Civil (CPC).
- 16 Enquadramento sistemático-teleológico que delimita o âmbito do julgamento aos temas de prova necessários para a concreta ação e não envolve decisões sobre matérias estranhas ao respetivo âmbito jurisdicional, quer se reportem à reparação judicial de matéria decidida em procedimentos administrativos, quer compreendam apreciações sobre a economia, eficiência e eficácia de atividades gestionárias em aspetos que não se apresentem nucleares para o julgamento dos pedidos formulados.
- 17 No processo de efetivação de responsabilidade financeiras vigora, ainda, o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal, na medida em que:
  - 17.1 O requerimento inicial 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);
  - 17.2 A revogação pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, da 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»), no sentido da vinculação do tribunal ao *teto* do(s) pedido(s) do demandante.

- 18 Delimitado o objeto do processo pelo pedido e alegação da matéria factual essencial para a sustentação daquele, «o juiz não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito» (artigo 5.º, n.º 3, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC).
- 19 Independentemente das teses em confronto e respetiva argumentação, o tribunal em sede de interpretação e aplicação do Direito aprecia as questões essenciais à luz do que entende ser imposto pela metodologia, princípios e normas jurídicas relevantes.

#### **II.4.3 Conhecimento da defesa por exceção deduzida pelo Demandado**

##### **II.4.3.1 O pedido de declaração de nulidade por falta de contraditório no procedimento prévio à ação formulado pelo Demandado**

- 20 O Tribunal deve começar por conhecer a primeira questão prévia suscitada pelo Demandado, nos termos do artigo 608.º, n.º 1, do CPC, i.e., a pretensão de que seja declarada a nulidade do procedimento administrativo que precedeu a ação por violação do princípio do contraditório.
- 21 O exercício da ação de efetivação de responsabilidades financeiras pelo MP tem de ser obrigatoriamente precedido de procedimentos administrativos prévios nos termos do complexo normativo constituído pelos artigos 12.º, n.º 2, al. b), 29.º, n.º 6, 57.º, n.º 2, e 58.º, n.º 3, da LOPTC — como se destacou supra nos §§ 11 a 19.
- 22 O processo jurisdicional regulado no plano processual pela LOPTC e CPC apenas se inicia com a ação instaurada pelo MP no exercício de uma competência própria dessa entidade relativa à propositura dessa tipologia de ação jurisdicional (atento o disposto nos artigos 89.º e seguintes da LOPTC).
- 23 A circunstância de os processos de efetivação de responsabilidades financeiras apenas se iniciarem com o exercício 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 administrativos anteriores à propositura da ação (quer sejam dirigidos por entidade responsável pela auditoria quer pelo MP), o que implica uma autonomia entre as nulidades dos procedimentos administrativos e as do processo jurisdicional, embora algumas daquelas possam e devam ser conhecidas pelo tribunal no quadro dos seus poderes jurisdicionais — como se sublinha no Acórdão n.º 27/2018-30.OUT-1.ªS/PL e n.º 39/2019-8.OUT-1.ªS/PL as causas de eventual nulidade de procedimento administrativo que se afigurem relevantes para o julgamento de questões jurídico-práticas abrangidas por concretas competências jurisdicionais próprias da 1.ª ou da 3.ª Secção do TdC devem ser conhecidas pelo órgão jurisdicional do TdC.
- 26 O regime das nulidades do processo de efetivação 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 Ineptidão do requerimento inicial que pode ter uma de três causas: «a) Quando falte ou seja ininteligível a indicação do pedido ou da causa de pedir; b) Quando o pedido esteja em contradição com a causa de pedir; c) Quando se cumulem causas de pedir ou pedidos substancialmente incompatíveis» (artigo 186.º, n.º 2, do CPC).
- 29 No caso *sub judice* não se verifica a ineptidão do requerimento inicial do MP tendo por referência as categorias previstas no artigo 186.º, n.º 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.

- 30 Nos processos jurisdicionais de efetivação de responsabilidades financeiras requeridos pelo MP, os momentos diretamente regulados pela LOPTC relativos à prolação de decisões pelo Tribunal sobre admissão da ação em primeira instância são apenas dois:
- 30.1 Primeiro, uma decisão de natureza dicotômica, entre duas alternativas, indeferimento liminar (por ineptidão) ou decisão de prosseguimento do processo, ao abrigo do artigo 91.º, n.º 1, da LOPTC;
- 30.2 Depois da audiência, o julgamento por sentença sobre a procedência da ação deduzida pelo MP, o qual pode compreender, entre os extremos da total procedência e da completa improcedência, matizes variados em função dos pedidos formulados e exceções deduzidas no quadro do artigo 94.º da LOPTC.
- 31 O julgamento em primeira instância de processo de efetivação de responsabilidades financeiras incumbe a um tribunal independente em formação singular de ação que, em regra, terá de ser instaurada pelo MP<sup>1</sup>.
- 32 Como princípio, as questões de fundo que não envolvem ineptidão do requerimento inicial do MP apenas devem ser julgadas no quadro da sentença.

#### **II.4.3.3 Conhecimento de eventual exceção dilatória inominada decorrente de alegada nulidade da auditoria que precedeu a propositura de ação pelo Ministério Público**

- 33 A apreciação no quadro de processo jurisdicional de eventual nulidade por falta de contraditório em sede de procedimento prévio à propositura da ação compreende duas matérias conexas:
- 33.1 Avaliar a ocorrência do vício;
- 33.2 Na afirmativa, julgar se o mesmo implica o preenchimento de exceção dilatória.
- 34 Como já se demonstrou, o vício de procedimento administrativo que precede ação jurisdicional não é suscetível de ser enquadrado como invalidade de um ato do processo de efetivação de responsabilidades financeiras.

---

<sup>1</sup> Quando o MP decide não exercer a competência própria de instauração de ação de efetivação de responsabilidade financeira, a ação pode ser subsidiariamente proposta por órgãos de direção, superintendência ou tutela sobre os visados, relativamente aos relatórios das ações de controlo da 1.ª ou 2.ª Secção do TdC ou pelos OCI responsáveis pelos relatórios referidos na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 12.º da LOPTC, ao abrigo das disposições conjugadas do artigo 89.º, n.º 2, da LOPTC, em conjugação com as alíneas *b*) e *c*) do n.º 1 do mesmo preceito. Contudo, no presente caso tendo a ação sido instaurada pelo MP essa possibilidade subsidiária apresenta-se como irrelevante para apreciação das questões jurídicas suscitadas.

- 35 O processo de efetivação de responsabilidades financeiras integra a reserva constitucional do TdC, atento o estabelecido no artigo 214.º, n.º 1, alínea *c*), da Constituição da República Portuguesa (CRP), sendo matéria da competência legal exclusiva da 3.ª Secção do TdC, órgão que no exercício das suas competências jurisdicionais é independente de todos os que levam a cabo procedimentos administrativos prévios a ação jurisdicional.
- 36 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.
- 37 Condição de procedibilidade cuja falta deve ser enquadrada como exceção dilatória inominada, na medida em que a lei impõe que a ação jurisdicional seja obrigatoriamente precedida por relatório enquadrável numa das duas tipologias referidas no artigo 58.º, n.º 3, da LOPTC, enquanto procedimento prévio de obtenção de prova indiciária sobre eventual infração financeira.
- 38 Em abstrato, a omissão de procedimentos administrativos prévios à ação instaurada pelo MP se for enquadrada como exceção dilatória é 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.
- 39 Pelo que, a ação instaurada pelo MP que não seja precedida de um relatório de ação de controlo do TdC ou de um relatório de órgão de controlo interno (OCI) sobre a indicição de infração financeira apresenta-se tingida pela falta de uma condição objetiva de procedibilidade a qual, enquanto exceção dilatória inominada, deve ser oficiosamente conhecida pelo tribunal e determinar a absolvição de instância ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 576.º, n.º 2, e 578.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
- 40 O procedimento administrativo 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 ação de controlo da 1.ª ou da 2.ª Secção do TdC (artigo 57.º, n.º 1, da LOPTC), existindo variantes nos respetivos procedimentos.
- 41 No caso *sub judice* existiu um relatório aprovado por OCI em que se apreciou a factualidade objeto da ação instaurada pelo MP e em particular as infrações imputadas por este órgão de justiça aos Demandados.
- 42 Sendo uma auditoria desenvolvida por OCI o procedimento é também regulado pelo Código do Procedimento Administrativo (CPA), designadamente em matéria de invalidade de atos

- administrativos, atentos, nomeadamente, os artigos 1.º, n.º 1, 2.º, n.ºs 1, 2 e 4, 148.º e 161.º a 163.º, do CPA.
- 43 Se o tribunal concluir pela nulidade do relatório de auditoria o mesmo será insuscetível de produzir o efeito jurídico enquanto *evidenciação de responsabilidade financeira* que é uma condição necessária para a propositura de ação jurisdicional pelo MP.
- 44 As questões específicas sobre o procedimento administrativo prévio à propositura da ação jurisdicional que se colocam com relevância para o julgamento de eventual exceção dilatória no caso *sub judice* são as seguintes:
- 44.1 Saber se a comunicação para endereço eletrónico que alegadamente pertence a pessoa singular indiciada por alegada evidenciação de infração financeira serve como notificação para contraditório num caso em que a pessoa em causa não deu consentimento para ser notificado por essa via nem interveio por qualquer via no concreto procedimento antes do envio daquela comunicação?
- 44.2 Na negativa, qual a consequência jurídico-processual da falta de notificação para contraditório atento, nomeadamente, o disposto nos artigos 12.º, n.º 2, al. *b*), e 13.º, n.º 2, da LOPTC?
- 45 As auditorias indagatórias de eventuais infrações financeiras enquadram-se «num sistema de controlo, tanto nacional como comunitário, em cuja estrutura e funcionamento têm lugar de relevo os órgãos e departamentos de controlo interno, em particular as inspeções e auditorias dos ministérios e serviços autónomos», estando os OCI sujeitos a «um especial dever de colaboração» com o TdC o qual compreende, designadamente, «o envio dos relatórios das suas ações, por decisão do ministro ou do órgão competente para os apreciar, sempre que contenham matéria de interesse para a ação do Tribunal, concretizando as situações geradoras de eventuais responsabilidades» (artigos 11.º, n.º 3, 12.º, n.º 1 e n.º 2, alínea *b*), da LOPTC).
- 46 O sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI) foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho, estabelecendo que o SCI se encontra «colocado na dependência do Governo e em especial articulação com o Ministério das Finanças», sendo integrado pelas «inspeções-gerais, a Direção-Geral do Orçamento, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e os órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício do controlo interno» (artigos 1.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 166/98).

- 47 Existindo um Conselho Coordenador do SCI (artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 166/98) presidido pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), que também é um OCI, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea c), da Lei Orgânica da IGF (LOIGF) aprovada pelo Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril.
- 48 A IGF enquanto OCI quando tem notícia de eventuais infrações financeiras deve empreender a respetiva indagação e formular juízos de indiciação para efeitos dos artigos 11.º, n.º 3, 12.º, n.º 1 e n.º 2, alínea b), 57.º, n.º 2, e 58.º, n.º 3, da LOPTC.
- 49 O visado em *evidenciação* por OCI de *infração financeira* tem direito a exercer contraditório pessoal, sendo prescrito pela alínea b) do n.º 2 do artigo 12.º e pelo n.º 2 do artigo 13.º da LOPTC, respetivamente, que:
- 49.1 O direito de audição deve ser assegurado antes da aprovação do relatório do OCI 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.
- 49.2 A ação não pode ser proposta sem que tenha sido assegurado ao concreto demandado o direito de ser «ouvido» «sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos».
- 50 Audição da pessoa indiciada como responsável que tem, ainda, o efeito de fazer cessar a suspensão do prazo prescricional determinada pelo início da auditoria, caso, entretanto, não tenham decorrido dois anos desde o *dies ad quo* dessa suspensão (artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC).
- 51 O direito de audição do indiciado vincula a entidade responsável pela auditoria e compreende, ainda, uma restrição dos poderes do 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, deve ponderar a pronúncia do indiciado que exerceu esse direito no procedimento de auditoria e deve ouvir o indiciado sobre todos os aspetos referidos no n.º 2 do artigo 13.º da LOPTC caso considere indiciada a responsabilidade financeira por via de um juízo próprio desse órgão de justiça (em que, nomeadamente, pondere argumentos de OCI e do indiciado).
- 52 Como se destacou no § 71 do Acórdão de Fixação de Jurisprudência do Plenário do TdC n.º 1/2019, de 13-12-2019 (publicado no *Diário da República*, 1.ª Série, de 17-2-2020), o dever de o MP se regular pelos valores da objetividade e legalidade não significa ausência de ónus processuais e procedimentais.

- 53 A necessidade de atender à pronúncia do indiciado constitui uma exigência que se integra na responsabilização do MP pela valoração dinâmica dos *indícios suficientes* aprofundada em pontuais revisões do regime legal sobre o procedimento de evidenciação de responsabilidades financeiras (nomeadamente a operada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto), o que também se reflete nas respetivas obrigações procedimentais relativamente às auditorias da 1.ª e da 2.ª Secções do TdC (cf. §§ 32 a 52 da Sentença n.º 8/2023-03.MAR-3.ªS).
- 54 A obrigatoriedade de audição do indiciado no contexto do procedimento anterior visa assegurar o exercício de direitos de defesa previamente à decisão de envio do relatório para o MP e antes da decisão do MP sobre a propositura ação, dando-se a possibilidade ao visado de conhecer as imputações que lhe são feitas, contradizê-las e apresentar ou requerer a produção de meios de prova pertinentes sendo um regime especial que se integra no modelo geral sobre os direitos de participação do interessado nos procedimentos administrativos.
- 55 O direito à participação procedimental tem expressão constitucional no artigo 267.º, n.º 5, da CRP onde se estabelece que o processamento da atividade administrativa será regulado em lei que, nomeadamente, assegurará «a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito».
- 56 As normas dos artigos 115.º, n.º 1, 116.º, n.ºs 1 e 2, 121.º, n.ºs 1 e 2, e 122.º, n.ºs 1 e 2, do CPA e dos artigos 12.º, n.º 2, alínea *b*) e 13.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC concretizam o comando constitucional sobre o direito de participação dos cidadãos na formação das deliberações que lhes disserem respeito em procedimentos administrativos de auditoria que os visem em *evidenciação de responsabilidades financeiras*.
- 57 A comunicação estadual ao interessado para o exercício do respetivo direito à audição prévia deve atender ao disposto nas normas dos números 1 e 3 do artigo 268.º da CRP, as quais, respetivamente, estabelecem que «os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas» e que «os atos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei, e carecem de fundamentação expressa e acessível quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos».
- 58 A audição da pessoa indiciada como eventual autor de infração financeira no procedimento de auditoria desenvolvido por OCI compreende duas dimensões correspondentes a direitos fundamentais analiticamente autónomos embora conexos no plano funcional:

- 58.1 Ser informado sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos;
- 58.2 Participar no procedimento, sendo ouvido «antes de ser tomada a decisão final» para poder «pronunciar-se sobre todas as questões com interesse para a decisão, em matéria de facto e de direito» e «juntar documentos e pareceres ou requerer diligências de prova úteis para o esclarecimento dos factos com interesse para a decisão».
- 59 *A forma prevista na lei* relativa à necessária comunicação para o exercício do direito de participação procedimental é a *notificação* acompanhada da advertência sobre o *prazo (não inferior a 10 dias)* em que podem dizer o que se lhes oferecer (artigo 122.º, n.º 1, do CPA) acompanhada de *projeto de relatório concretizando as situações geradoras de eventuais responsabilidades com indicação documentada dos factos, do período a que respeitam, da identificação completa dos responsáveis, das normas violadas, dos montantes envolvidos e demais elementos necessários para que os interessados possam conhecer todos os aspetos relevantes para a decisão, em matéria de facto e de direito, indicando também as horas e o local onde o processo pode ser consultado* (artigos 12.º, n.º 2, alínea b), da LOPTC e 122.º, n.º 2, do CPA), encontrando-se os requisitos da notificação com relevo para o caso *sub judice* regulados nos artigos 63.º, n.º 2, 111.º, n.º 1, e 112.º, n.ºs 1 e 2, do CPA.
- 60 No procedimento de auditoria n.º 2017/235/A5/877 o indiciado como responsável financeiro não deu consentimento prévio para notificação por correio eletrónico (cf. supra § 2) e não se pode presumir que esse consentimento tivesse sido dado, pelo que, a notificação para audição em sede de procedimento de auditoria com *evidenciação de responsabilidades financeiras* tinha de se operar por carta registada dirigida para o domicílio do notificando ou por contacto pessoal com o notificando e a ausência de ato praticado nesses termos implica a inexistência de notificação, atento o disposto nos artigos 63.º, n.º 2 (*a contrario sensu*), e 112.º, n.º 1, alínea c), e n.º 3, alínea b), do CPA.
- 61 Regime legal sobre a notificação para efeitos de audição no procedimento administrativo de *evidenciação de responsabilidades financeiras* que não pode ser derogado por regras de regulamento do procedimento de inspeção da IGF aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010 do Ministro de Estado e das Finanças.
- 62 A notificação em sede de audição prévia no quadro de procedimento de auditoria dirigido por OCI em que essa entidade considere verificar-se *evidenciação de responsabilidades financeiras* é:

- 62.1 Um ato jurídico em que se dá conhecimento de um juízo indiciário (com dimensões factuais e jurídicas) e da possibilidade de o notificando se pronunciar dentro de determinado prazo perentório sobre a matéria (podendo inclusive assumir iniciativas probatórias) sob pena de renúncia ao direito de participação procedimental.
- 62.2 Uma declaração receptícia com um destinatário concreto.
- 63 Impondo-se concluir que no caso concreto:
- 63.1 O Demandado não foi notificado no âmbito do procedimento de auditoria para exercício do contraditório prévio à aprovação desse ato.
- 63.2 A notificação ocorrida em sede de procedimento administrativo do MP não permitiu o exercício do contraditório sobre as imputações e as provas que as sustentavam, mas apenas visou informar o destinatário da possibilidade de pagamento voluntário da multa.
- 64 A inexistência de notificação para audição sobre factos indiciados, provas e enquadramento jurídico correspondeu a uma ofensa do conteúdo essencial dos direitos fundamentais do Demandado à informação procedimental e à participação procedimental o que implica a nulidade do relatório de auditoria por força do disposto nos artigos 161.º, n.º 2, alínea *d*), e 162.º, n.ºs 1 e 2, do CPA.
- 65 A decisão do MP de instaurar a presente ação jurisdicional também se apresenta tingida por nulidade por força das disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 2, da LOPTC e dos artigos 161.º, n.º 2, alínea *d*), e 162.º, n.ºs 1 e 2, do CPA.
- 66 A nulidade do relatório de auditoria deve ser conhecida pelo tribunal na medida em que afeta um ato administrativo que constitui condição objetiva de procedibilidade da presente ação de efetivação de responsabilidades financeiras e, conseqüentemente, determina o julgamento sobre a verificação dessa exceção dilatória que impõe a absolvição de instância do Demandado por força do complexo normativo constituído pelos artigos 267.º, n.º 5, e 268.º, n.ºs 1 e 3, da CRP, artigos 12.º, n.º 2, alínea *b*), 13.º, n.º 2, 29.º, n.º 6, 57.º, n.º 2, 58.º, n.º 3, 80.º e 89.º, n.º 1, da LOPTC, artigos 63.º, n.º 2, e 112.º, n.º 1, alínea *c*), e n.º 3, alínea *b*), 115.º, n.º 1, 116.º, n.ºs 1 e 2, 121.º, n.ºs 1 e 2, 122.º, n.ºs 1 e 2, 161.º, n.º 2, alínea *d*), e 162.º, n.ºs 1 e 2, do CPA e artigos 576.º, n.º 2, 577.º e 578.º do CPC.

### III. DECISÃO

**Em face do exposto, decide-se:**

- 1) Declarar a existência de exceção dilatória inominada que obsta ao julgamento do mérito da ação instaurada pelo Ministério Público.
- 2) Absolver da instância o Demandado.

\*

- Registe e notifique.
- Após abra conclusão. DN.

Lisboa, 3 de maio de 2023

O Juiz Conselheiro,

---

(Paulo Dá Mesquita)