

**SENTENÇA N.º 23/2022 – 3ª S**

**07/10/2022**

**Processo n.º 5/2022-JRF**

**Relator: Conselheiro Paulo Dá  
Mesquita**

ABSOLVIÇÃO / AÇÃO DE EFETIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / ENTIDADE REGULADORA / EXCEÇÃO DILATÓRIA / NULIDADE / ÓRGÃO DE CONTROLO INTERNO / PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PRÉVIO / MINISTÉRIO PÚBLICO / SUSPEIÇÃO

### SUMÁRIO

1. O procedimento administrativo que precede o exercício de ação de efetivação de responsabilidade financeira pelo Ministério Público (MP) pode ser uma auditoria levada a cabo por entidade qualificada como órgão de controlo interno (OCI) ou uma auditoria da 1.ª ou da 2.ª Secções do Tribunal de Contas (TdC).
2. As entidades reguladoras estão abrangidas pelo «regime de jurisdição e controlo financeiro do TdC» o que compreende a sujeição a auditorias financeiras realizadas por OCI suscetíveis de operar como procedimento administrativo prévio de ação de efetivação de responsabilidade financeira.
3. A decisão sobre o concreto OCI que devia ter conduzido a auditoria íntegra a «reserva de administração», pelo que, a decisão consensual de dois OCI no sentido de que o encargo para uma concreta auditoria competia a um desses organismos não pode ser reapreciada pelo Tribunal para efeitos de julgamento de exceção dilatória no contexto de processo de efetivação de responsabilidade financeira.
4. Na medida em que a recusa do membro do Governo não foi suscitada pelos demandados durante o procedimento administrativo, a falta desse impulso sem que se verifique o conhecimento superveniente de facto relevante para aquele efeito obsta a que no quadro julgamento de exceções

dilatórias do processo de efetivação de responsabilidade financeira o Tribunal possa apreciar a eventual omissão do dever administrativo de conhecer a suspeição do membro do Governo.

5. O processo de efetivação de responsabilidade financeira apresenta natureza jurisdicional e integra-se num sistema em que o julgamento depende do exercício prévio de ação por entidade autónoma do órgão julgador e são reconhecidos aos demandados relativamente àquele requerimento inicial (que opera como acusação) os direitos de contestação por escrito e de participação na audiência de julgamento no âmbito da qual podem ser apresentadas provas e alegações sobre todas as questões de facto e de direito consideradas pertinentes pelos sujeitos processuais (audiência obrigatória quando o demandado não se conforma com o pedido do demandante e pretende um conflito dialético sobre os pressupostos de procedência da ação).
6. Sendo o objeto do processo delimitado por uma ação intentada pelo MP que enquanto instituição autónoma representada no TdC pelo Procurador-Geral da República em termos de demanda exerce uma competência legal própria deve concluir-se que na medida em que um Tribunal independente vai julgar aquela ação estão devidamente salvaguardados os direitos constitucionais ao contraditório e à tutela jurisdicional efetiva protegidos, respetivamente, pelos artigos 32.º, n.º 10, e 20.º, n.ºs 1 e 4, da [Constituição da República Portuguesa](#).
7. A violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública apenas preenche os elementos objetivos da infração prevista na primeira parte da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da [LOPTC](#) quando: (a) É sancionável como nulidade; ou (b) apresenta aptidão ou perigo abstrato-concreto de impacto financeiro.
8. A referida aptidão de impacto financeiro envolve um juízo sobre alteração potencial do resultado financeiro sustentado na conexão entre o(s) desvalor(es) consubstanciado(s) na violação de normas e princípios legais sobre contratação com o resultado envolvido no procedimento, não sendo necessário para o preenchimento do ilícito um concreto dano resultante de relação causal entre o específico vício e um prejuízo financeiro ou a prova de um perigo concreto desse prejuízo.
9. Os três Demandados devem ser absolvidos quanto a todos os ilícitos que lhes foram imputados pelo MP (dezanove infrações a cada um dos dois primeiros e quinze infrações ao terceiro), julgando-se, em consequência, os pedidos formulados pelo MP totalmente improcedentes.

CONSTITUCIONALIDADE / CONTRATOS  
RELACIONADOS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA /  
CULPA / DIMINUIÇÃO DA CULPA /  
FRACIONAMENTO DE DESPESA / PROCESSO  
DE JULGAMENTO DE RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / URGÊNCIA /  
VISTO PRÉVIO

**SENTENÇA N.º 4/2023 – 3ª S**

**08/02/2023**

**Processo n.º 9/2022-JRF**

**Relator: Conselheiro José Mouraz  
Lopes**

## **SUMÁRIO**

1. As competências legalmente estabelecidas e diferenciadas, de modo pormenorizado, nos artigos 77º, 78º e 79º da [LOPTC](#), relativamente às funções de auditoria, identificação de infrações e sua qualificação, bem como despoletar o processo de julgamento de responsabilidade financeira (MP ou OCI) e o julgamento, garantem de forma inequívoca o princípio do acusatório com referência à responsabilidade financeira, ou seja, “quem audita não julga”, não comportando qualquer colisão com qualquer norma ou princípio estabelecido na [CEDH](#) e na [CRP](#).
2. A composição e o quórum dos coletivos de juízes para julgamento de recurso, quer nas decisões da 1º secção, quer na 2ª secção, regulamentadas nos artigos 64º do [Regulamento do Tribunal de Contas](#), assegura a situação de impedimentos que possam ocorrer por via do número de juízes da 3º secção e, nessa medida impede que nenhum juiz que interveio em auditoria, em decisão de primeira instância ou que tenha tomado «de outro modo posição sobre questões suscitadas nos recurso», possa, por isso, intervir em decisão de recurso, não violando por isso o princípio da imparcialidade e do processo equitativo.
3. A culpa é um elemento indispensável da responsabilização financeira, tanto na dimensão sancionatória como reintegratória, só ocorrendo uma situação de responsabilidade financeira quando a conduta do agente é efetuada por negligência ou por dolo. Não havendo responsabilidade financeira sem culpa do agente, não há qualquer colisão do regime da responsabilidade financeira com as exigências do princípio da culpa.

4. A dimensão/requisito, «urgência» a que se refere o artigo 155º do [CCP](#), ainda que se exprima por «um conceito indeterminado, a preencher pelo recurso a valores e às circunstâncias de cada caso» só pode dar-se por verificada quando se demonstre que a utilização de um procedimento normal resultaria ineficaz ou revelar-se-ia inidóneo para dar, em tempo oportuno, a resposta necessária a uma circunstância de risco ou perigo iminente e atual que se deva sobrepor àqueles interesses, por ameaçar seriamente a satisfação de um interesse público de maior relevo ou prioridade.
5. A dimensão ilícita da proibição de fracionamento de despesa a que se alude do artigo 16º n.º 2 do [Dec. Lei 197/99](#), de 8/06 («é proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma») exige uma intencionalidade específica, envolvendo a subtração da despesa ao regime legal estabelecido no diploma, por parte de quem tem a capacidade de decidir sobre a despesa a utilizar nos procedimentos a levar a termo.
6. Não ocorre a infração quando não tenha existido por parte de quem tem a capacidade de decidir qualquer intenção de fracionar despesa ao regime legal previsto (intencionalidade específica).
7. Nos termos do artigo artigos 46º n.º 1 alínea b) e artigos 48 n.º 2, da [LOPTC](#) e artigo 130º n.º 1 da [Lei n.º 42/2016](#), são apresentados a visto os contratos de aquisição de bens que impliquem despesa nos termos do artigo 48º, quando reduzidos a escrito por força de lei. Para efeitos de dispensa de apresentação a visto à época, nos termos da [LOPTC](#) em vigor considera-se o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si.
8. Comete a referida infração quem não apresentou os contratos a visto, ainda que de valor individual de per si inferior a 350.000,00, mas que consubstanciam prestações alimentares (embora envolvendo diferentes tipos de alimentos, ainda que bacalhau e peixe) evidenciando que estavam relacionados entre si ou pelo menos «aparentavam» estar relacionados entre si.
9. O Tribunal pode dispensar a multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada, sendo que a noção de culpa diminuta, tem o sentido de uma «quase ausência de culpa».
10. Estando em presença de várias infrações diferenciadas cometidas em momentos distintos das funções de gestão do demandado, envolvendo vários procedimentos e com valores e significados diferentes, mesmo que cometidos de forma negligente, não se está em presença de uma situação de culpa diminuta que permita fazer funcionar o instituto da dispensa de multa.

**SENTENÇA N.º 11/2023 – 3ª S**

**03/05/2023**

**Processo n.º 14/2022-JRF**

**Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita**

EXCEÇÃO DILATÓRIA / NOTIFICAÇÃO  
PARA AUDIÇÃO / NOTIFICAÇÃO POR  
CORREIO ELETRÓNICO / NULIDADE /  
ÓRGÃO DE CONTROLO INTERNO /  
PROCEDIMENTO DE AUDITORIA /  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /  
RESPONSÁVEL FINANCEIRO

## 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.

COMPETÊNCIA / INTERPETAÇÃO CONFORME  
À CONSTITUIÇÃO / RECOMENDAÇÕES /  
RECURSOS

**ACÓRDÃO N.º 31/2022 – 3ª S/PL**

**29/11/2022**

**Processo REC n.º 1/2022**

**Relator: Conselheiro José Mouraz  
Lopes**

1. Os relatórios de auditoria e verificação de contas, da competência da 1ª e 2ª secções do Tribunal de Contas, bem como das Secções Regionais da Madeira e dos Açores do Tribunal de Contas, não permitem, pela sua natureza, fora dos casos em que envolvem matéria de condenação emolumentar, a admissibilidade de impugnação por via de recurso.
2. No exercício da função de auditoria do TdC, a lei e as boas práticas que a regem admitem a formulação de recomendações, decorrentes e consequentes com os juízos técnicos formulados na auditoria, exortando à alteração de procedimentos, tendo em vista melhoria de práticas levadas a termo, com vista à concretização do interesse público.
3. A ultrapassagem da dimensão do juízo de auditoria, por via de outras dimensões que possam em concreto envolver, como o conteúdo das recomendações ou outros juízos que possam daí decorrer, quando ponham em causa direitos, liberdades e garantias ou impliquem restrições a

esses direitos ou interesses, não pode impedir, no entanto, a tutela judicial efetiva através da admissibilidade de recurso.

4. Estando em causa a apreciação de recomendações formuladas em relatório de auditoria, só uma interpretação constitucionalmente suportada nos artigos 20º e 268º n.º 4 da [CRP](#) permite que o artigo 96º n.º 2 da [LOPTC](#) não viole o direito à tutela jurisdicional efetiva, impondo-se, por isso, uma interpretação conforme à Constituição de tal norma que admita o recurso interposto ao relatório da 2ª secção, na parte que compreende recomendações, em concreto, formuladas, quando ponham em causa direitos, liberdades e garantias ou impliquem restrições a esses direitos ou interesses.
5. Na arquitetura orgânica do Tribunal de Contas o mesmo recurso só pode ser conhecido pela 3ª secção em Plenário, nos termos do artigo 79º n.º 1 alínea b), aplicada por via de ausência de outra norma específica, sendo tramitado de acordo com o regime processual estabelecido nos artigos 97º a 100º da [LOPTC](#) e normas do Código de Processo Civil que se tornem necessárias de aplicar supletivamente, de acordo com o disposto no artigo 80º do [LOPTC](#).

**ACÓRDÃO N.º 5/2023 – 3ª S/PL**

**08/02/2023**

**Processo RO n.º 3/2022**

**Relator: Conselheiro António  
Francisco Martins**

DIREITO DE AÇÃO / ENTIDADE REGULADORA  
INDEDEPENENTE / ERRO NOTÓRIO / ERSAR /  
FISCALIZAÇÃO / INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL  
/ NULIDADE / ÓRGÃO DE CONTROLO INTERNO  
/ REAPRECIAÇÃO DA DECISÃO DE FACTO /  
VALORAÇÃO DA PROVA

## SUMÁRIO

1. A independência funcional das entidades reguladoras independentes não é colocada em causa pela circunstância de estarem sujeitas a fiscalização sobre o cumprimento de procedimentos de legalidade, nomeadamente em matéria de gestão financeira e patrimonial, não se vislumbrando qualquer inconstitucionalidade das normas que preveem essa possibilidade de fiscalização, a exercer seja pelo Tribunal de Contas seja pelos órgãos de controlo interno.

2. A eventual falta de competência do órgão de controlo interno para a realização da auditoria e elaboração do relatório de auditoria, pressuposto do processo de julgamento de responsabilidades financeiras, não é matéria sujeita ao controlo jurisdicional do Tribunal de Contas, não configurando uma “nulidade”, geradora de nulidade de todo o processo.
3. Contendo o relatório de auditoria do órgão de controlo interno os requisitos exigidos no artigo 12.º, n.º 2, alínea b), da [LOPTC](#), tendo sido enviado a este Tribunal pelo ministro competente para o apreciar e, já neste Tribunal, enviado ao Ministério Público por despacho do juiz competente, mostra-se preenchido o pressuposto objetivo para o exercício do direito de ação previsto nos artigos 58.º e 89.º da [LOPTC](#).
4. A decisão sobre a matéria de facto pode ser alterada em via de recurso se a apreciação crítica do conjunto da prova (factos tidos como assentes, prova produzida ou documento superveniente) impuser decisão diversa, embora tal reapreciação não importe a realização de um segundo julgamento por parte do tribunal *ad quem*.
5. O exercício que se impõe ao tribunal *ad quem* é o de, num primeiro momento, analisar a fundamentação da decisão recorrida para aferir se a mesma respeitou as regras legais de valoração das diversas provas produzidas, se a mesma deu cumprimento à análise crítica das provas e se o discurso dessa análise crítica é lógico e coerente e, num segundo momento, indagar se foram cometidos os alegados erros na valoração das provas produzidas e/ou se não foram tomadas em consideração algumas provas e deviam tê-lo sido por serem provas relevantes, de tal forma que a sua apreciação impunha uma decisão diversa da que foi adotada, na decisão recorrida, sobre o/os concretos pontos da matéria de facto impugnada.

ADSE / DOMICÍLIO / ESTATUTO DE GESTOR PÚBLICO / INSTITUTO PÚBLICO / LOCAL DE TRABALHO / MEMBRO DO CONSELHO DIRETIVO / PARQUE DE VEÍCULOS DO ESTADO (PVE) / VEÍCULO DE SERVIÇO

**ACÓRDÃO N.º 8/2023 – 3ª S/PL**

**22/03/2023**

**Processo RO n.º 4/2022**

**Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita**

## SUMÁRIO

1. O regime legal sobre utilização de veículos aplicável ADSE desde a criação do «Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I. P.» pelo [Decreto-Lei n.º 7/2017](#), de 9/01 é conformado pelo seguinte silogismo:
  - 1.1 Premissa maior: os institutos públicos integrados na administração indireta do Estado são entidades sujeitas ao regime jurídico do parque de veículos do Estado (PVE) aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 170/2008](#).
  - 1.2 Premissa menor: a ADSE é um instituto público integrado na administração indireta do Estado (artigo 1.º do [Decreto-Lei n.º 7/2017](#)).
  - 1.3 Conclusão: a ADSE encontra-se sujeita ao regime jurídico do PVE aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 170/2008](#).
2. O regime jurídico do PEV apenas permite a atribuição às entidades constantes do elenco taxativo do artigo 8.º, n.º 1, alínea a), de veículo de serviço para o seu transporte, designadamente, para a deslocação entre o domicílio e o local de trabalho.
3. No caso de institutos públicos sujeitos a regime próprio segundo o qual o [Estatuto de Gestor Público](#) (EGP) é aplicável aos membros do Conselho Diretivo (CD) podem ser afetadas viaturas de serviço ao transporte dos titulares desse órgão social desde que, nomeadamente, estejam previamente preenchidas as seguintes condições:

- 3.1** Despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças publicado no Diário da República com orientações genéricas sobre o valor máximo das viaturas de serviço afetas a membros do CD de institutos públicos a que se aplique o EGP (artigo 33.º, n.º 2, do EGP);
  - 3.2** Despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças publicado no Diário da República sobre o valor máximo das viaturas de serviço afetas ao transporte de membros do CD do concreto instituto público (artigo 33.º, n.º 1, do [EGP](#)).
- 4.** Os institutos públicos que não tenham sido objeto de específico despacho proferido ao abrigo do artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, do [EGP](#) estão sujeitos exclusivamente ao regime jurídico do PVE cujo artigo 8.º determina a inadmissibilidade de atribuição de viaturas de serviço ao transporte de membros do CD pois apenas admite a afetação a essas pessoas coletivas de três categorias de veículos em função da sua utilização: de serviços gerais, de serviços extraordinários e especiais.
- 5.** A afetação de viatura de serviço ao transporte de membro de CD de instituto público abrangido pelo EGP, nomeadamente, para efeitos de deslocação entre o domicílio e o trabalho, sem que previamente tenha sido proferido despacho pelo membro do Governo responsável pela área das finanças ao abrigo do artigo 33.º, n.º 1, do [EGP](#) constitui:

  - 5.1** Uma conduta que preenche os pressupostos objetivos da infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), e 2 da [LOPTC](#);
  - 5.2** Um ato gerador de «pagamentos indevidos» para efeitos de responsabilidade financeira reintegratória ao abrigo do artigo 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, da [LOPTC](#).
- 6.** É irrelevante para aplicação no tempo do regime sobre responsabilidade financeira sancionatória por atos praticados em violação do estabelecido nos artigos 8.º, n.º 1, alínea b), do regime legal sobre utilização de veículos do PVE e/ou do artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, do [EGP](#) a circunstância de posteriormente à prática dos atos ilícitos passar a ser legalmente possível a afetação de viatura de uso pessoal a membro do CD em causa pois esse facto posterior não altera os pressupostos jurídico-normativos da infração e, conseqüentemente, não tem enquadramento nas normas dos n.ºs 2 e 4 do artigo 2.º do Código Penal (aplicáveis subsidiariamente às infrações financeiras sancionatórias por força do disposto no artigo 67.º, n.º 4, da [LOPTC](#)).
- 7.** A norma do n.º 2 do artigo 182.º da [Lei n.º 12/2022](#) que aprovou o Orçamento do Estado de 2022 não alterou o disposto no artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, do [EGP](#) e as exigências aí estabelecidas para

atribuição de veículos de serviço ao transporte (nomeadamente, para deslocação entre o domicílio e o trabalho) de membros de CD de institutos públicos abrangidos pelo EGP.

**ACÓRDÃO N.º 11/2023 – 3ª S/PL**

**26/04/2023**

**Processo R n.º 1/2022**

**Relator: Conselheiro António  
Francisco Martins**

**\*“com declaração de voto”**

COMPETÊNCIA MATERIAL / DINHEIROS  
PÚBLICOS / ENTIDADE PRIVADA /  
ILEGALIDADE / INICIATIVA ECONÓMICA  
PRIVADA / INVALIDADE / PRINCÍPIO DO  
CONTRADITÓRIO / PROCEDIMENTO JUSTO E  
EQUITATIVO / RECOMENDAÇÕES / RECURSO /  
RELATÓRIO DE AUDITORIA / SISTEMA  
JURISDICIONAL / TRIBUNAL DE CONTAS

## SUMÁRIO

1. O sentido e alcance do recurso interposto de um relatório de auditoria, em que se assacam várias “invalidades” às recomendações nele formuladas em relação à entidade recorrente, é o de ser um recurso com natureza anulatória ou cassatória, o que implica apreciar e analisar das invocadas invalidades e, em função das conclusões de tal análise, retirar as devidas consequências jurídicas dessas “invalidades”.
2. O enquadramento constitucional dado ao Tribunal de Contas (TdC) reflete uma clara opção político-constitucional a favor da adoção de um sistema jurisdicional, por contraponto aos outros dois sistemas possíveis – o sistema de Auditor-Geral ou um sistema misto Tribunal de Contas/Auditor-Geral.
3. Ao exercer as suas competências de controlo financeiro e avaliação da boa gestão dos dinheiros públicos, o TdC não está a atuar fora do âmbito jurisdicional como o legislador constituinte o desenhou, pois é opção da Constituição erigir o controlo da gestão das verbas públicas (nas várias vertentes: avaliação da legalidade, da boa gestão e da responsabilidade financeira) numa verdadeira jurisdição financeira e em atribuir o exercício desta a um Tribunal independente – o TdC.

4. Para concretização do conjunto de atribuições e competências do TdC, o legislador empregou um critério de atribuição de competência não apenas subjetivo, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º da [LOPTC](#), tendo também submetido à jurisdição do TdC “*as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos*”, com base num critério objetivo, a espécie pública dos dinheiros ou valores envolvidos, independentemente da natureza – privada, pública ou mista - da entidade (cf. n.º 3 do artigo 2.º citado).
5. Desta norma retira-se que está atribuída pelo legislador ao TdC a competência para apreciar a boa gestão financeira de qualquer entidade - independentemente da sua natureza - a quem caiba a gestão ou aplicação, a qualquer título, de dinheiro ou outros valores públicos.
6. A [Diretiva 2014/59/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 15.05.2014 e o direito nacional que a transpôs - [Lei n.º 23-A/2015](#) de 26.03 - são claros no sentido de que deve ser o setor financeiro, no seu conjunto - mas também equitativamente, em função dos seus rácios de capitais próprios, do montante do passivo e do capital de risco – quem deve financiar, com contribuições obrigatórias, a estabilização do sistema financeiro, não devendo tal encargo ser suportado, a não ser excepcionalmente, por apoios financeiros públicos, nem onerar os contribuintes.
7. As contribuições do setor de crédito e financeiro para o Fundo de Resolução (FdR), sendo “obrigatórias”, como são, e sendo até classificadas como “receitas consignadas”, quando ingressam no FdR, passam a ser “dinheiro público”, da mesma forma que os valores que cada um de nós paga, enquanto cidadão (ou pessoa coletiva), de impostos, contribuições ou taxas, também são dinheiro privado que, porém, passa a ser “dinheiro público” quando ingressa nos cofres do Estado.
8. O Novo Banco, S.A. (NB) foi beneficiário de “dinheiros públicos”, que consistiram nos sucessivos financiamentos ou pagamentos efetuados pelo FdR ao NB entre 2018 e 2021, no montante global de 3 405 018 330,00 €, nos termos do Acordo de Capitalização Contingente (ACC) celebrado em 18.10.2017.
9. Não obstante a natureza de entidade privada do NB, na medida em que foi beneficiário de “dinheiros públicos”, é uma entidade que está sujeita “à jurisdição e ao controlo financeiro” do TdC e, nessa medida, este tem competência material para, no âmbito da auditoria levada a cabo, formular Recomendações ao NB.
10. Os dinheiros pagos ao NB pelo FdR, ao abrigo do ACC, são de considerar como despesa pública, pelo que a auditoria a levar a cabo pelo TdC pode e deve abranger a fiscalização das ações que,

por ação ou omissão, levaram a que fosse realizada tal “despesa pública”, ou seja, levaram a que fossem efetuados os pagamentos do FdR ao NB (nesses concretos montantes), precisamente porque esses pagamentos (desses montantes) são já “aplicação” de dinheiros públicos.

11. Não há extravasamento da medida da competência fixada no artigo 2.º, n.º 3, da [LOPTC](#), porquanto a “aplicação” dos dinheiros públicos importa averiguar as circunstâncias que estão subjacentes aos pagamentos levados a cabo pelo FdR ao NB e, nestas circunstâncias, estão os aspetos da gestão do NB que influenciaram os défices de capital, os quais constituem um dos referenciais para determinar tais financiamentos ou pagamentos.
12. Estando em causa a aplicação de dinheiros públicos e tendo o financiamento inerente aos mesmos ocorrido por virtude do modo de funcionamento acordado no ACC, a que o recorrente se auto vinculou, a auditoria levada a cabo, procurando aferir das circunstâncias que determinaram os montantes a financiar ao NB, por parte do FdR, não coloca em causa o direito à propriedade privada, à iniciativa privada ou à autonomia privada do recorrente.
13. O eventual “erro” quanto à recolha de evidências – ser inadequada e insuficiente –, a apreciação das evidências recolhidas ter sido incorreta, o juízo profissional formulado pelos auditores não ser o mais adequado ou ser mesmo errado, tudo isso com consequências de serem extraídas conclusões mal fundamentadas ou mesmo incorretas e serem formuladas recomendações não justificadas e/ou desnecessárias, isso não gera qualquer vício jurídico de “invalidade” e/ou “ilegalidade” do relatório de auditoria e das suas recomendações, mas antes e apenas fragiliza globalmente o relatório de auditoria, quanto à sua qualidade técnica.
14. O relatório de auditoria é o culminar de um processo de auditoria, o qual deve observar o procedimento legal, neste se considerando o disposto no artigo 13.º da [LOPTC](#), bem como deve ser orientado por princípios, métodos e técnicas de auditoria, não sendo configurado legalmente como um ato administrativo, ou equiparado, não lhe sendo aplicáveis os conceitos e as consequências do procedimento administrativo.
15. O princípio do contraditório não pode ser interpretado com uma rigidez que o impeça de ser moldado à diferente natureza dos procedimentos aos quais é aplicável, sendo aliás essa sua plasticidade que o torna um dos princípios estruturantes do processo equitativo.
16. Sendo diferentes as naturezas, consequências e valores subjacentes aos diferentes procedimentos e processos aos quais se aplica, é a sua capacidade de adaptação, em termos de intensidade, que permite ao princípio do contraditório tornar-se transversal a todos eles.

17. A intensidade de aplicação do princípio do contraditório terá de ser tanto maior quanto mais gravosas forem para o particular as consequências dos processos ou procedimentos nos quais se vê envolvido, sendo também necessário ajustá-lo aos demais valores ou interesses constitucionalmente protegidos que estejam em jogo nesses mesmos procedimentos.
18. Considerando que os relatórios de auditoria não constituem “atos processuais” integrados num processo jurisdicional (muito menos num processo de “partes”), necessariamente as exigências de contraditório aqui não se fazem sentir com a mesma intensidade que é exigível no processo jurisdicional.
19. E considerando que, no caso concreto, as conclusões do relatório de auditoria são as mesmas que já constavam do relato de auditoria, que o recorrente teve oportunidade de se pronunciar sobre as mesmas, assim como sobre os achados e evidências que, na perspectiva da auditoria, as suportavam, procedendo às alegações e observações que teve por pertinentes e, considerando ainda, que as recomendações são decorrência daquelas conclusões, é de concluir que foi dado cumprimento, em termos essenciais e substanciais, ao princípio do contraditório, nos termos exigidos no artigo 13.º da [LOPTC](#).
20. A atividade dos tribunais, quando atuam no âmbito e na esfera da sua competência material, pode implicar uma fiscalização, compressão ou mesmo restrição da autonomia ou iniciativa privada das pessoas (sejam pessoas coletivas ou singulares, privadas ou públicas), concretizada na constitucionalmente consagrada sujeição e obediência obrigatória de todas as entidades públicas e privadas às decisões dos tribunais.
21. Se a mera natureza de instituição financeira já implicava uma restrição ao grau de autonomia privada do recorrente - daí a supervisão do banco central -, o facto de estar implicado num processo de resolução bancária e de, por essa via, ter sido recetor de dinheiros públicos, veio colocar o NB sob um ainda mais apertado escrutínio, nomeadamente quanto aos seus atos de gestão com reflexos na utilização de dinheiros públicos.
22. Foi o próprio legislador quem fez uma ponderação entre o interesse público de fiscalização do bom uso dos dinheiros públicos e o direito à autonomia privada, tendo concluído pela compressão deste último em favor do primeiro, quando sujeitou ao controlo do TdC qualquer entidade, independentemente da sua natureza pública ou privada que, a qualquer título, seja beneficiária de dinheiro ou valores públicos.