

RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

SENTENÇA N.º 21/2024 – 3ª S

20/06/2024

Processo n.º 1/2024-JRF

Relator: Conselheiro António Francisco Martins

COMPETÊNCIA / COVID19 / DIVIDA PÚBLICA
FUNDADA / EMPRESA MUNICIPAL / ESTAÇÕES
COMPETENTES / EXECUÇÃO DE ATO /
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INFRAÇÃO
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA /
INTERNALIZAÇÃO / ISENÇÃO DE
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / PAGAMENTOS /
PRESCRIÇÃO / PRINCÍPIO DA UNIDADE DA
DESPESA / RELEVAÇÃO DA
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / SERVIÇOS
COMPETENTES / SUSPENSÃO DO PRAZO / VEC /
VIC

SUMÁRIO

1. A conduta dos demandados, presidente e vice-presidente do executivo municipal, de autorizarem ordens de pagamentos de “rendas” de um “denominado contrato de arrendamento”, sem submeterem previamente a despesa em causa à autorização do executivo municipal e da assembleia municipal, competentes para autorizar tal despesa atento o seu montante anual e a plurianualidade anual da despesa, preenche o elemento objetivo da infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte, da LOPTC, por violação de norma financeira sobre a autorização e pagamento de despesas públicas.
2. Tendo aquele denominado “contrato de arrendamento” sido celebrado cerca de um ano e meio depois da deliberação de dissolução da empresa municipal, mediante a transmissão global de todo o seu património (ativo e passivo) para o município, a obrigação resultante do mesmo (pagamento de rendas por 21 anos, no montante global de 21.114.434,10 € + IVA), não está abrangida pelo perímetro da internalização, por não ser um passivo considerado naquela deliberação.
3. Nessa medida, o pagamento das rendas não pode ser considerado mera execução da deliberação de internalização.

4. Os atos relativos à realização de despesa pública devem ter em conta o princípio da unidade da despesa, nos termos do qual “a despesa a considerar é a do custo total da locação ou da aquisição de bens ou serviços”
5. A conduta omissiva do demandado, presidente do executivo municipal, de não submissão a fiscalização prévia, da deliberação da assembleia municipal de dissolução, liquidação e internalização de uma empresa, aí considerada como empresa municipal, incluindo o seu passivo, no qual se integrava um mútuo de médio/longo prazo, e tendo procedido à execução daquela deliberação, celebrando a escritura de transmissão de Ações, Dissolução, Liquidação e Partilha de Património Societário da empresa, configura o preenchimento do elemento objetivo da infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea h), 1.ª parte, por não submissão a fiscalização prévia de ato legalmente sujeito a tal fiscalização, por ser gerador de aumento da dívida pública fundada do município, e execução do ato não submetido a fiscalização.
6. O artigo 65.º-A do [RJAEL](#), apenas veio consagrar que o limite da dívida total estabelecida no artigo 52.º do [RFALEI](#), não inviabiliza ou prejudica a assunção da dívida da empresa local e que a ultrapassagem dos fundos disponíveis não gera a responsabilidade prevista no artigo 11.º da LCPA, mas não prevê nenhuma situação de isenção de fiscalização prévia.
7. Por “estações competentes” ou “serviços competentes” devem entender-se aqueles que, no âmbito da orgânica da entidade pública em causa ou no âmbito dos serviços públicos, têm atribuídas competências legais para informar os decisores e gestores públicos sobre a matéria em causa.
8. Não integram o conceito de “estações competentes” ou “serviços competentes” quaisquer outras realidades, nomeadamente situadas na atividade privada, de que os decisores e gestores públicos se socorram, consultando ou pedindo pareceres, nomeadamente jurídicos.
9. Apesar da sua denominação de “verificação interna de contas”, sendo a ação de controlo levada a cabo pelo Tribunal, substancial e materialmente, uma verificação externa de contas, a qual foi realizada com recurso aos “métodos e técnicas de auditoria”, com elaboração de “relato” e observância do princípio do contraditório e posterior aprovação de “relatório”, do qual constou, designadamente, “a concretização das situações de facto e de direito integradoras de eventuais infrações financeiras e seus responsáveis”, o prazo de prescrição suspende-se com o “início da auditoria” e não com “a entrada da conta no Tribunal”.

10. Os períodos de suspensão do prazo de prescrição constantes do regime excecional e temporário de suspensão do prazo de prescrição, por força da legislação excecional introduzida no âmbito da pandemia da Covid19, são de considerar um acrescento aos períodos legalmente estabelecidos de suspensão de prazos, nas várias legislações que os preveem e, no caso das infrações financeiras, aos prazos a que alude o artigo 70.º da LOPTC.
11. É da exclusiva competência da 1ª e 2ª Secções deste Tribunal operar a relevação da responsabilidade financeira, na fase de auditoria, ou seja, em fase anterior à fase jurisdicional de julgamento de responsabilidades financeiras, esta no âmbito da competência da 3.ª Secção.

CARTÃO DE CRÉDITO / CONFLITO DE
DEVERES / INFRAÇÃO FINANCEIRA
SANCIONATÓRIA / NEGLIGÊNCIA

SENTENÇA N.º 37/2024 – 3ª S

31/10/2024

Processo n.º 15/2024-JRF

**Relator: Conselheiro António
Francisco Martins**

SUMÁRIO

1. A deliberação camarária sobre a aprovação de uso de cartão de crédito, para pagamento de certas despesas, não se sobrepõe aos dispositivos legais que estabelecem determinados procedimentos, em termos de realização da despesa pública, nomeadamente a exigência de cabimentação prévia da despesa e registo de compromisso válido e sequencial
2. O uso de cartão de crédito, mesmo que nos termos e limites da deliberação camarária (“despesas urgentes e inadiáveis no âmbito das rubricas acima discriminadas”) tem de ser considerado apenas como um meio de pagamento, não podendo ser entendido como uma forma de poder ser realizada despesa pública de “forma automática”, ou seja, sem necessidade da observância de quaisquer “formalismos”, nomeadamente cabimentação prévia e registo de compromisso.
3. A conduta de realização de despesas com a aquisição de bens e serviços sem que previamente tenha havido cabimentação e sem a emissão de compromisso válido e sequencial e, assim, em violação das disposições legais que estabelecem tais procedimentos, preenche o elemento

objetivo da infração prevista na 2.ª parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º - violação de normas sobre a assunção ou pagamento de despesas públicas ou compromissos – e da alínea d) do mesmo preceito – violação de normas legais relativas à gestão e controlo orçamental.

4. A conduta do demandado não pode deixar de ser qualificada como negligente porquanto, ao não ter obtido, ou assegurar-se que tinha sido obtida, cabimentação prévia e que tinha sido emitido compromisso válido e sequencial, anteriormente à realização da despesa, não atuou de forma atenta, cuidada, diligente e prudente, no que tange ao cumprimento do ciclo da despesa pública, não cuidando de observar, como era seu dever, a conformidade do seu comportamento com as normas que estabelecem tais procedimentos.
5. O dever de assegurar o funcionamento do órgão autárquico, assembleia municipal, deve sobrepor-se ao dever de assegurar a regularidade do ciclo de realização da despesa pública e, nessa medida, considerando as circunstâncias do caso, a conduta de realização de uma despesa no período da pandemia da Covid19 e para assegurar o funcionamento “imediato” da reunião da assembleia municipal, não deve considerar-se ilícita.

ACÓRDÃO N.º 38/2024 – 3ª S/PL

18/10/2024

Recurso Ordinário n.º 6/2024

Processo n.º 2/2024-JRF

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

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

SUMÁRIO

1. O julgamento por responsabilidades financeiras, através do processo jurisdicional, tem sempre subjacente a evidenciação de factos apurados em «fases» anteriores, sustentadas em ações de controlo concretizadas ou pelo Tribunal de Contas ou por órgãos de controlo interno finalizadas

em relatórios que, por isso comportam uma condição de procedibilidade do processo de responsabilidade financeira.

2. Tais relatórios decorrem de auditorias *stricto sensu* ou de outras ações de controlo como as Verificações Externas de Contas e Verificações Internas de Contas, ou os relatórios a que se refere o artigo 84º da LOPTC.
3. É absolutamente válido, como condição de procedibilidade, um relatório levado a termo pela 2ª secção do TdC, sustentado num conjunto de factos indiciados e evidenciados em documentação recolhida de várias fontes, obedecendo aos princípios e normas estabelecidas quer na LOPTC quer no seu Regulamento, orientado por princípios, métodos e técnicas de auditoria, nomeadamente os princípios da legalidade e do contraditório, sem que se identifiquem quaisquer violações de direitos fundamentais.
4. Consideram-se pagamentos indevidos, para o efeito de reposição, os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade.
5. Os Presidentes de Junta de Freguesia, enquanto eleitos locais, têm direito a uma remuneração ou compensação mensal e a despesas de representação, quando exerçam o cargo em regime de permanência.
6. Quando isso não ocorre, o pagamento de tais despesas é ilegal e, sendo efetuado, porque causou um dano ao erário público correspondente ao valor pago, conforma uma situação de pagamentos indevidos.
7. Toda a atuação do autarca, no caso o Presidente da Junta de Freguesia, é efetuada na prossecução do interesse público, não sendo o interesse público critério para ultrapassar a exigência de legalidade, máxime no domínio financeiro.
8. A *ratio* do interesse público subjacente à atuação das autarquias está no assegurar das necessidades coletivas, nomeadamente dos interesses próprios das populações da área da autarquia e, no caso, concretamente, de uma Junta de Freguesia.
9. Os interesses coletivos, próprios das populações, sendo muito variados e podendo assumir relevo diferenciado consoante a tipologia social, cultural das freguesias, conformam sempre o interesse geral. E nunca os interesses particulares de uma ou outra pessoa ou um ou outro grupo restrito de pessoas.

10. Podendo existir satisfação de necessidades pessoais do presidente da Junta de Freguesia, a aquisição pela referida autarquia a uma Agência Funerária de coroas de flores e anúncios publicados na necrologia de jornal relativos a familiares de membros dos órgãos da autarquia, não constituem necessidades coletivas das populações. Não assumindo as mesmas despesas interesse público não têm qualquer justificação legal.
11. O regime jurídico da «continuação criminosa», quando estão em causa pluralidade de infrações, apenas se aplica às infrações financeiras sancionatórias.
12. Não configura uma situação de culpa diminuta a prática de por várias infrações durante um período alargado de tempo.

AUDITORIA / CONTAGEM DO PRAZO /
COVID 19 / EFEITO SUSPENSIVO /
INFRAÇÃO FINANCEIRA / MINISTÉRIO
PÚBLICO / PRESCRIÇÃO / PRINCÍPIO DO
PEDIDO / PROCESSO JURISDICIONAL /
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA /
VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS

ACÓRDÃO N.º 41/2024 – 3ª S/PL

06/11/2024

Recurso Ordinário n.º 7/2024

Processo n.º 1/2024-JRF

Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

SUMÁRIO

1. O exercício da ação de efetivação de responsabilidades financeiras pelo Ministério Público (MP) tem de ser obrigatoriamente precedido de procedimentos de auditoria por força do complexo normativo constituído pelos artigos 12.º, n.º 2, al. b), 29.º, n.º 6, 57.º, n.ºs 1 e 2, e 58.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
2. Os factos que constituem o objeto da ação são introduzidos pelo MP em face de um juízo próprio sobre a respetiva indicição e articulação quanto aos pressupostos e fundamentos da ação, sem prejuízo da independência do tribunal de julgamento na formulação da narrativa unitária em face dos temas de prova introduzidos pelas partes e também do poder jurisdicional relativamente a factos instrumentais.

3. O tribunal de julgamento não julga o procedimento de auditoria (em sentido amplo), mas apenas a ação do MP e nesse quadro deve apreciar condições de procedibilidade da ação em face da obrigatória conexão legal entre auditoria e ação pública de efetivação de responsabilidades.
4. Do complexo normativo constituído pelos artigos 50.º, n.º 1, 55.º, n.ºs 1 e 2, 57.º, n.º 1, 58.º, n.ºs 1 e 3, 79.º, n.ºs 1, al. a), 2 e 3, 89.º, n.º 1, e 94.º, n.º 3, da LOPTC decorre que:
 - 4.1 Se no âmbito de procedimento de Verificação Interna de Contas for obtida notícia de eventual infração financeira, o juiz relator da 2.ª Secção do TdC que dirige o departamento de auditoria está sujeito ao dever de determinar que seja empreendido *procedimento* visando a recolha de todos os elementos necessários para uma decisão sobre *evidenciação* de eventual(is) responsabilidade(s) financeira(s);
 - 4.2 Se no final daquele *procedimento* um coletivo de juizes da 2.ª Secção do TdC considerar que estão evidenciados factos constitutivos de responsabilidade(s) financeira(s) que não tenha(m) sido extinta(s) por força de prescrição legal e não relevar essa(s) responsabilidade(s), o relatório deve obrigatoriamente ser remetido ao MP;
 - 4.3 Se o MP enquanto entidade autónoma instaurar ação jurisdicional relativa a responsabilidade(s) considerada(s) evidenciada(s) no relatório da 2.ª Secção do TdC, o processo instaurado deve ser classificado como da espécie *julgamento de responsabilidades financeiras*.
5. Quando se suscita no âmbito de processo de responsabilidade financeira a questão da qualificação do procedimento que precede relatório da 2.ª Secção do TdC para efeitos de julgamento das condições de procedibilidade dessa demanda e/ou ponderação de eventuais eventos com efeito suspensivo do prazo de prescrição do processo jurisdicional, a decisão casuística sobre essa matéria compete:
 - 5.1 Em primeira instância, ao tribunal singular que julga a ação.
 - 5.2 Em fase de recurso, ao tribunal coletivo que julga o recurso.
6. As várias infrações financeiras sancionatórias agregadas juridicamente sob a figura da *continuação* (ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP ex vi artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC) são objeto de prazos de prescrição autónomos atendendo à autonomia dos regimes sobre prescrição dos procedimentos por crimes e infrações financeiras sancionatórias, nomeadamente, quanto ao início da contagem do prazo e respetiva suspensão.

7. Quando a contagem do prazo de prescrição de infração financeira esteve suspensa entre 09.03.2020 e 02.06.2020 por força do disposto no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da [Lei n.º 1-A/2020](#) conjugado com os artigos 5.º e 6.º, n.º 2 da [Lei n.º 4-A/2020](#) e os artigos 8.º e 10.º da [Lei n.º 16/2020](#) (86 dias) e entre 22.01.2021 e 05.04.2021 por força do disposto no artigo 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da [Lei n.º 1-A/2020](#), conjugado com os artigos 2.º e 4.º da [Lei n.º 4-B/2021](#) e os artigos 5.º e 6.º da [Lei n.º 13-B/2021](#) (74 dias), o próprio prazo de prescrição é «alargado» por um período temporal idêntico àquele em que esteve suspenso, isto é além dos 5 meses e 10 dias da suspensão é aumentado em mais 5 meses e 10 dias por força da estatuição do artigo 5.º da [Lei n.º 13-B/2021](#).
8. No processo de efetivação de responsabilidades financeiras vigora o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal.
9. O Demandante tem a faculdade de reduzir o pedido por *ato unilateral não receptício* que tem de ser expresso e pode ter lugar «até ao encerramento da discussão».

ACÓRDÃO N.º 42/2024 – 3ª S/PL

14/11/2024

**Recurso Ordinário de Multa n.º
2/2024**

**Relator: Conselheiro José Mouraz
Lopes**

**ATENUAÇÃO ESPECIAL DA MULTA /
MULTA PROCESSUAL / RELEVAÇÃO DA
RESPONSABILIDADE**

SUMÁRIO

1. A infração a que se refere o artigo 66º n. 1 alínea d) da [LOPTC](#) que tipifica a «falta injustificada da colaboração devida ao Tribunal» é uma infração de natureza processual que se conforma com a própria ação ou mera atividade do agente consubstanciada na falta de colaboração injustificada, não exigindo qualquer resultado para a sua concretização.

2. A omissão de comunicação de todos os atos praticados envolvendo a constituição de um tribunal arbitral, nomeadamente os encargos que isso consubstanciava, no âmbito de uma ação de controlo em curso pelo Tribunal de Contas, efetuada livre, voluntária e consciente, bem sabendo que estava obrigada a prestar informação completa, conforma uma situação de dolo, na medida em que ocorreu em todo o íter comportamental da demandada, ao não comunicar a factualidade em causa, uma previsão do facto (a conformação de um ato ilícito) pelo menos como consequência necessária de uma conduta.
3. O instituto da relevação da responsabilidade aplica-se às infrações de natureza processual, se e quando verificados os requisitos a que se alude no artigo 65º da [LOPTC](#), nomeadamente referentes o tipo de culpa negligente, a inexistência de recomendação anterior [do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado], tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor.
4. A realização da conduta a título de dolo, no caso, não permite a aplicação do regime da relevação da responsabilidade.
5. O instituto da atenuação especial da multa foi introduzido na [LOPTC](#) pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, na sequência da «reorganização» dos institutos substantivos aplicáveis à responsabilidade financeira, nomeadamente os que se referiam à adequação das sanções (multas) em função das circunstâncias subjetivas e objetivas envolvendo a sua natureza sancionatória. E fê-lo para possibilitar uma adequação (em termos atenuantes) da multa por infrações sancionatórias nos casos em que existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa, assim permitindo concretizar, através de uma válvula de segurança do sistema sancionatório, a justiça concreta no caso, E, nesse sentido, expressamente densificando (e autonomizando) a natureza sancionatória da multa referente à infração financeira sancionatória, não se aplicando o regime do artigo 65º n.º 7 da [LOPTC](#) às infrações a que se referem o artigo 66º da [LOPTC](#).
6. Nas infrações processuais referidas no artigo 66º da [LOPTC](#), a adequação a cada caso concreto da graduação da multa faz-se de acordo com o artigo 67º n.º 2 da [LOPTC](#), «tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal».

-
7. Tendo sido levado em consideração a dimensão da culpa (dolosa) da conduta e apreciada a dimensão ilícita conformada na omissão de uma informação referente a arbitragem que envolvia valores financeiros substanciais a serem pagos pelo erário público e que deveriam ser objecto de conhecimento do Tribunal, não existe qualquer evidenciação de uma situação que permita conformar qualquer diminuição da ilicitude e da culpa.
 8. A referência à situação pessoal da demandada não é só por si razão para atenuar a multa aplicada, tendo em conta todas as restantes condicionantes da ilicitude e da culpa que levaram à fixação da multa na sentença em apreciação.

