

ACÓRDÃO N.º 3/2024 – 3ª S/PL

31/01/2024

Recurso Ordinário n.º 3/2023

Processo n.º 18/2022-JRF

Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

***“com declaração de voto”**

ASSUNÇÃO DE RESPONSABILIDADES /
AUTARQUIA LOCAL / ENTIDADE
COMPETENTE / EXCLUSÃO DA
RESPONSABILIDADE / IMPUGNAÇÃO DA
MATÉRIA DE FACTO /
INCONSTITUCIONALIDADE / INFRAÇÃO
FINANCEIRA / LEGALIDADE FINANCEIRA /
NORMA FINANCEIRA / NORMA
SANCIONATÓRIA / OMISÃO DE CONDUTA /
REGIME FINANCEIRO / RESPONSABILIDADE
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

SUMÁRIO

1. O poder cognitivo do Tribunal de recurso para julgamento de matéria de facto depende da satisfação pelos recorrentes dos ónus de especificação dos pontos de facto impugnados, das concretas decisões que pretendem sobre esses pontos de facto e dos meios de prova que suportam a pretensão.
2. As normas sobre infrações financeiras sancionatórias constantes das várias alíneas do artigo 65.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) podem ser qualificadas como normas sancionatórias primárias autónomas entre si cujas previsões devem ser complementadas por normas de conduta ou normas sancionatórias secundárias.
3. A identificação dos elementos necessários para imputação objetiva do tipo de ilícito extraído da conjugação das normas dos artigos 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC e 21.º, n.ºs 1, 2, 4 e 5, do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI) deve ser empreendida à luz de uma compreensão sistemático-teleológica da jurisdição própria do TdC de controlo de legalidade financeira e de uma interpretação que tenha por referência o enquadramento dogmático de categorias de direito sancionatório.

4. A consumação do tipo infracional extraído da conjugação das normas dos artigos 65.º, n.º 1, alínea d), da [LOPTC](#) e 21.º, n.ºs 1, 2, 4 e 5, do [RFALEI](#) não depende da prova de uma relação causal entre a ilegalidade e um efetivo prejuízo relativo a preços inferiores a custos suportados.
5. A conduta dos autarcas que se abstiveram de levar a cabo ou promover os atos especificados nos números 2, 4 e 5 do artigo 21.º do [RFALEI](#), além de ilegal por violação de regras de Direito Financeiro (o que por si só implica a consumação do ilícito), teve aptidão para gerar o risco de preços e demais instrumentos de remuneração não serem inferiores aos custos direta e indiretamente suportados e provocou um perigo concreto de ocorrência desse resultado.
6. A norma do n.º 2 do artigo 61.º da [LOPTC](#) em conjugação com a do n.º 1 do artigo 80.º-A do [RFALEI](#) estabelece quanto a autarcas uma causa de exclusão da responsabilidade associada a uma forma vinculada relativa a atuação conformada por adoção de informação prestada por estações competentes, i.e., entidades dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervir na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório, independentemente de essa intervenção ser obrigatória ou facultativa.
7. Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se subsidiariamente a norma do artigo 10.º, n.º 1, do [Código Penal](#).
8. A apreciação da conduta de um específico agente como reportada a eventual infração por ação ou omissão exige a respetiva compreensão normativa em detrimento de estritas captações naturalistas da realidade fáctica em causa.
9. A responsabilização de um agente ou funcionário de autarquia local pela circunstância de o órgão executivo competente ter omitido a conduta que lhe era imposta por norma sancionatória secundária depende de aquele ter prestado esclarecimento erróneo sobre a matéria relevante para efeitos da violação da norma pelos autarcas responsáveis.
10. A violação da norma de conduta do artigo 11.º-A, n.º 1, do regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 194/2009](#), de 20-8, é suscetível de enquadramento na norma sancionatória principal do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da [LOPTC](#).
11. O dirigente com competência para elaborar propostas que vêm a ser assumidas pelo executivo camarário, ainda que não produza uma informação jurídica que faça operar a exclusão da responsabilidade dos autarcas, se tiver uma intervenção essencial num processo causal de ilícito comissivo ou por ação que se vem consumir com a deliberação do executivo pode incorrer em

responsabilidade financeira sancionatória, atenta, nomeadamente, a disposição do artigo 61.º, n.º 3, *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC.

12. O concreto preenchimento da norma sancionatória secundária do artigo 98.º, n.º 4, da LOE 2015 é subsumível às normas sancionatórias principais das alíneas b) e i) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, sendo insuscetível de enquadramento nas alíneas a) e d) do referido preceito legal.
13. Não padecem de inconstitucionalidade por violação dos artigos 2.º e 29.º, n.º 1, da CRP:
 - 13.1 A norma sancionatória extraída da conjugação da alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC com o artigo 21.º, n.ºs 1, 2, 4 e 5, do RFALEI;
 - 13.2 A norma sancionatória extraída da conjugação da alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC com o artigo 11.º-A, n.º 1, do regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos;
 - 13.3 As normas sancionatórias extraídas da conjugação das alíneas b) e i) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC com o artigo 98.º, n.º 4, da Lei do Orçamento de Estado para 2015.

DOCUMENTO NOVO OU SUPERVENIENTE /
IMPARCIALIDADE DO TRIBUNAL / PRINCÍPIO
DO JUIZ NATURAL / PROCESSO EQUITATIVO /
RECURSO EXTRAOR-DINÁRIO DE REVISÃO

ACÓRDÃO N.º 6/2024 – 3ª S/PL

28/02/2024

Processo n.º 1/2023-RER

**Relator: Conselheiro António
Francisco Martins**

SUMÁRIO

1. O recurso extraordinário de revisão só encontra fundamento dogmático ou justificação no facto de, em determinadas circunstâncias, contadas e especiais, taxativamente previstas no art.º 696º do CPC, as exigências de justiça deverem sobrelevar em relação às exigências de segurança e de certeza que são inerentes ao caso julgado.

2. Subjacente ao recurso de revisão com fundamento em “documento novo ou superveniente”, está o propósito do legislador de, com base nesse documento que, por si só, seja suficiente para modificar a decisão em sentido mais favorável à parte vencida, o mesmo tribunal fazer uma reponderação da decisão que anteriormente proferiu.
3. As garantias do “processo equitativo” e do direito a um “tribunal imparcial”, não só não impõem a apreciação do recurso extraordinário de revisão por juiz diferente do que prolatou a decisão recorrida, como a própria estrutura do recurso extraordinário de revisão exige mesmo que assim seja.
4. O legislador, ao estabelecer que “o recurso é interposto no tribunal que proferiu a decisão a rever” e que o requerimento de interposição “é atuado por apenso”, consagra que o juiz natural para julgar o recurso extraordinário de revisão é o juiz do processo onde foi proferida a decisão recorrida.
5. Fazer intervir na composição da 3.^a Secção, para julgar o recurso extraordinário de revisão, juízes que não tenham tido intervenção na decisão recorrida transitada em julgado, constituiria uma violação, inadmissível, do princípio do juiz natural.
6. O documento que justifica e fundamenta o recurso de revisão, é um documento que já existia, mas de que a parte não teve conhecimento dele no decurso do processo ou, não obstante soubesse da possibilidade da sua existência, não pode anteriormente aceder ao mesmo e utilizá-lo como prova.
7. O documento para, por si só, ser suficiente para modificar a decisão recorrida, em sentido mais favorável à parte vencida, não pode ser um documento simples, sujeito à livre apreciação do tribunal.

ACÓRDÃO N.º 12/2024 – 3ª S/PL

10/04/2024

Recurso Ordinário n.º 2/2024

Processo n.º 10/2023-JRF

Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

***“com declaração de voto”**

ADMISSÃO DE PESSOAL / ASSUNÇÃO DE
DESPEAS / COMISSÃO DE SERVIÇO /
INFRAÇÃO FINANCEIRA / NOMEAÇÃO /
PESSOAL DIRIGENTE / REGIME DE
SUBSTITUIÇÃO / RESPONSABILIDADE
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / VACATURA
DE LUGAR / VIOLAÇÃO DA LEI



SUMÁRIO

1. O conceito de vacatura de lugar empregue na norma constante do artigo 27.º, n.º 1, do Estatuto do Pessoal Dirigente (EPD) abrange cargos que nunca foram ocupados por um titular nomeado em comissão de serviço.
2. O artigo 27.º, n.º 3, do EPD prescreve que nomeação para cargo dirigente em regime de substituição com fundamento na vacatura de lugar deve ser feita cessar se no prazo de 90 dias da vacatura não tiver sido publicitado pela forma legalmente imposta o procedimento concursal tendente ao recrutamento para o cargo em causa.
3. A inércia de titular de órgão competente para fazer cessar nomeação em cargo dirigente ao abrigo do regime de substituição que mantém nomeado com desrespeito do prazo estabelecido na norma de conduta constante do artigo 27.º, n.º 3, do EPD constitui violação de normas legais sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas e sobre admissão de pessoal dirigente suscetível de ser enquadrada como infração financeira sancionatória ao abrigo das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

CASO JULGADO / CULPA / DESPESAS ILEGAIS /
IMPUGNAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO /
INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA /
INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA E
REINTEGRATÓRIA / LEGITIMIDADE / NORMA
DE CONTROLO INTERNO / POCAL /
PRESCRIÇÃO / REAPRECIÇÃO DA PROVA /
RECURSO

ACÓRDÃO N.º 15/2024 – 3ª S/PL

24/04/2024

Recurso Ordinário n.º 1/2024

**Relator: Conselheiro António
Francisco Martins**

SUMÁRIO

1. Ficar “vencido”, nos termos e para os efeitos de conferir legitimidade para recorrer, à luz do artigo 631.º, n.º 1, do CPC, é não obter acolhimento em relação ao pedido formulado.
2. Tendo sido admitida a retificação nos termos formulados, embora não acolhendo o argumento jurídico invocado pelo demandante, mas fundamentando aquela decisão noutra preceito legal, o demandante não ficou vencido, pelo que não tem legitimidade para recorrer.
3. Tendo-se formado caso julgado material formal, por não ter sido admitido o recurso e não ter sido interposta reclamação, este Tribunal está impedido de proceder a uma reanálise do despacho proferido, que determinou a devolução do Relatório de Auditoria, do Processo de Auditoria e de cinco volumes do PEQD à 2.ª Secção do Tribunal, para aferir da sua ilegalidade.
4. A reapreciação da prova não importa a realização de um segundo julgamento por parte do tribunal *ad quem*, mas também não impede, antes exige, que este tribunal forme a sua própria convicção, em face da apreciação crítica da decisão recorrida, dos argumentos do recorrente e dos contra-argumentos dos recorridos.
5. Nesta análise e valoração, cada um dos meios de prova não pode deixar de ser analisado e valorado em função do conjunto global da prova produzida e, por outro lado, na análise crítica das provas, compreende-se uma tarefa de indicação das ilações tiradas dos factos instrumentais e a especificação dos demais fundamentos que foram decisivos para a convicção do julgador.
6. Não assegurar o acompanhamento e avaliação permanente do sistema de controlo interno, baseado em métodos e procedimentos para atingir os objetivos elencados no ponto 2.9.2 do

POCAL, com a consequência de, na área das aquisições e serviços, se proceder à realização de despesas sem inscrição no orçamento e sem cabimento e compromisso, é suscetível de configurar a “violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental” e, assim, o preenchimento da previsão objetiva da infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC.

7. Competia aos demandados do executivo municipal, com efetivas funções executivas (Presidente, Vice-Presidente e Vogais em regime de permanência), o acompanhamento e avaliação permanente sobre o cumprimento do sistema de controlo interno.
8. Não tendo sido impugnada a decisão sobre a matéria de facto, no que tange a factos pertinentes para aferir da culpa dos demandados quanto a uma infração, nomeadamente com a indicação dos factos que, no entender do recorrente, deveriam ter sido julgados provados nesse aspeto, não pode deixar de se concluir que não se mostra preenchido o elemento subjetivo dessa infração.
9. As transferências de dinheiro para uma conta bancária de uma sociedade comercial, de que o Município era sócio, autorizadas na sequência de obrigações decorrentes do aval prestado pelo Município ao contrato de abertura de crédito em conta-corrente e para pagamento de juros dessa conta bancária, assim caucionada, violam preceitos das Leis das Finanças Locais que vedam aos Municípios “quer o aceite quer o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças”, da Lei de Enquadramento Orçamental, que impõe que nenhuma despesa pode ser paga sem que o facto gerador da receita respeite as normas legais aplicáveis, bem como o ponto 2.3.4.2, alínea d), do POCAL, que estabelece o princípio de que as despesas só podem ser pagas se forem legais.
10. As condutas dos ordenantes de tais transferências subsumem-se no preenchimento da previsão objetiva da infração prevista na al. b), do n.º 1, do artigo 65.º, no segmento da “violação das normas sobre pagamento de despesas públicas” e, sendo “pagamentos ilegais”, que causaram dano ao erário público municipal, equivalente aos valores transferidos, são de qualificar como “pagamentos indevidos”, preenchendo assim a previsão objetiva da infração financeira reintegratória, prevista no n.º 4 do artigo 59.º, ambos da LOPTC.
11. Decorrido o prazo normal de prescrição, acrescido de metade, bem como os períodos legalmente estabelecidos de suspensão do prazo de prescrição, previstos na legislação aprovada no âmbito da pandemia da Covid-19, é de julgar extinto o procedimento por infração financeira sancionatória.

