



# Tribunal de Contas

---

Procº 03JRF03  
3ª Secção

SENTENÇA 04/05FEV14/3ªS

## I Relatório

O Ministério Público (MP), representado pelo Ex.mo Procurador Geral Adjunto, propõe acção de responsabilidade financeira, contra F1, F2, F3, F4, F5, F6, F7A, F8, membros do executivo da Câmara Municipal de Marco de Canaveses (CMMC), os 7 primeiros na gerência de 1993 e os 6 primeiros e o oitavo nas gerências de 1994 a 1997.

Alega, em síntese, que, contrariamente ao que havia sido deliberado, nessas gerências, os demandados autorizaram apoios financeiros à comissão em cada ano incumbida de organizar as festas do concelho e outras festas, que ultrapassam as despesas comprovadas e documentadas.

Assim, em 1993, 94, 95, 96 e 97, sendo apenas comprovadas despesas nos montantes, respectivamente, de 1 081 791\$00, 1 561 775\$00, 4 015 773\$00, 2 682 164\$50 e 5 555 439\$00, os demandados, nos anos em que integraram o executivo municipal, deliberaram atribuir, por cada um desses anos, respectivamente, subsídios para as festas nos montantes de 11 996 128\$00, 10 443 557\$00, 27 748 112\$00, 24 500 000\$00, 25 381 805\$00, quantias que foram pagas, sendo as ordens de pagamento subscritas pelo 1º demandado.

O MP sustenta que os demandados estavam impedidos de deliberar a atribuição de quantias à comissão de festas superiores às despesas comprovadas e documentadas, o que eles bem sabiam, e que, tendo-o feito, causaram danos à Autarquia, equivalentes às diferenças entre os montantes autorizados e pagos e os montantes documentados, nos montantes, respectivamente, por cada um dos referidos anos, de 10 914 337\$00, 8 881 782\$00, 23 732 338\$00, 21 817 836\$00 e 19 826 366\$00, quantias, convertidas em euros, cuja reintegração pede, em regime de responsabilidade solidária, dos membros de cada um dos referidos executivos municipais, ao abrigo, designadamente, dos artºs 49º, 1 e 59º, , 2, 3, respectivamente, da lei 86/89, 8SET e da lei 98/97, 26AGO.

Contestando, dizem, em síntese:

Os demandados 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 8º: que as festas vêm sendo realizadas já desde 1983 dentro de um esquema que se manteve ao longo dos anos e que se traduzia na criação de uma comissão de festas, constituída exclusivamente por funcionários e autarcas do município do Marco, a qual elaborava o programa e o orçamento das festas, que o executivo deliberava a assunção dos encargos e autorizava o pagamento das despesas e que à medida que estas entravam na contabilidade da comissão eram encaminhadas para a contabilidade da CMMC



## Tribunal de Contas

---

para regularização, sendo a autorização de pagamento assinada pelo Presidente da CMMC ou quem legalmente o representasse, pelo chefe da contabilidade e, atestando a conformidade do pagamento com o suporte documental arquivado na comissão, por, no mínimo, 2 membros da comissão de festas. Que, embora acidentalmente haja sido destruída parte do arquivo das comissões de festas, mediante duplicados que foi possível recolher, se mostram justificados 102 518 068\$00, ou seja, mais do que os 100 069602\$00 que o MP diz terem sido gastos nas festas, entre 1993 e 1997. Mais dizem que, a existir ilegalidade, os demandados agiram sem culpa. Pedem, em consequência, a absolvição ou a relevação de responsabilidades que porventura venham a reconhecer-se. Aduzem ainda a nulidade da inspeção da IGAT em que se funda a acção, por não terem os demandados sido ouvidos no curso do procedimento que antecedeu esta acção.

O 7º demandado: Que, na reunião camarária de de 5/7/93 exprimiu concordância à concessão de um subsídio da autarquia para as festas do município, à semelhança do que vinha sendo deliberado há 10 anos e assim continuou a ser nos anos subsequentes; que não foi responsável pela gerência de 1993, pois não lhe estava atribuído qualquer pelouro; que, fundando o MP a responsabilidade no facto de, contrariamente às deliberações tomadas pelo executivo municipal, se terem efectuado pagamentos sem suporte documental, inexistente responsabilidade do demandado, pois que este se limitou a participar em deliberações que, na fase de realização dos pagamentos, terão sido inobservadas, sendo que nesta fase o contestante não teve qualquer intervenção; que, com violação dos artºs 10º e 101º do Código do procedimento administrativo (CPA), nunca foi ouvido no curso do inquérito da IGAT em que o MP funda o pedido reintegratório.

O 6º demandado: Que se louva nas contestações dos co-demandados naquilo em que lhe aproveitem, que não tinha a responsabilidade por qualquer pelouro, havendo-se limitado a votar deliberações que autorizavam a transferência de subsídios para a comissão de festas, o que fez na convicção de que tais deliberações eram conformes ao direito, sendo que o que se passava ulteriormente quando os pagamentos eram feitos escapava inteiramente à sua acção ou controlo, pelo que em nenhuma responsabilidade incorreu.

Foi diferido para julgamento o conhecimento da responsabilidades dos 6º e 7º demandados, incluindo as consequências da falta ou deficiente audiência na fase do inquérito da IGAT, questão suscitada por todos os demandados, bem como as questões relacionadas com exames periciais requeridos pelo 1º grupo de demandados à letra e/ou assinatura de documentos.

Havendo o MP suscitado a realização de perícia tendo em vista apurar da justificação dos pagamentos efectuados com o que os demandados concordaram, foi a referida perícia, colegial, ordenada, com indicação precisa do seu objecto, mostrando-se o relatório da perícia junto aos autos.

O processo seguiu para audiência de julgamento vindo a prova dos factos a condensar-se no despacho que fixa a matéria de facto, nos termos dos artºs 80º, a) e 93º da lei 98/97, 26AGO e 791º, 3 CPC, tudo como da acta consta.



## II Os factos

### 1. Factos provados

- 1.1 F1, F2, F3, F4, F5, F6, F7, F8, adiante designados de demandados ou D, seguido do nº respectivo, conforme ordem precedente, foram membros da Câmara Municipal de Marco de Canaveses (CMMC), o D 1, como presidente, e os restantes, como vereadores, os D1 a D7, na gerência de 1993, e os D1 a D6 e o D 8, nas gerências de 1994 a 1997.
- 1.2 A CMMC vinha, pelo menos desde 1983, a promover e a pagar diversas festas.
- 1.3 Nos anos de 93 a 97 realizaram-se, em todos os anos, com esses fins, as designadas “festas do concelho” que tinham lugar por volta de 18 de Julho e, além dessas, em cada ano, as festas a que se alude nas deliberações da CMMC, mais adiante identificadas.
- 1.4 Tais festas, nos anos de 93 a 97, foram realizadas através de uma comissão designada para o efeito, no âmbito da CMMC, constituída por funcionários da Câmara e integrando, pelo menos, um elemento do executivo municipal, comissão que nunca obteve personalidade jurídica.
- 1.5 A comissão tinha como objecto assegurar as festas, preparando o programa e a sua execução e satisfazendo as despesas inerentes com o dinheiro que, mediante cheque, recebia da autarquia, dinheiro que depois movimentava através de conta bancária aberta em nome da comissão de festas.
- 1.6 Nos anos de 93 a 97, os demandados, como membros da CMMC, sobre as festas e as comissões incumbidas de as organizar e sobre as despesas a suportar pela autarquia, tomaram as deliberações que constam das actas de fls. 27 a 44 (1993), 73 a 82 (1994), 111 a 123 (1995), 168 a 174 (1996), 233 a 237 (1997).
- 1.7 Essas deliberações, incluindo a data em que foram tomadas, os demandados que nelas participaram e as festas que os subsídios se destinavam a apoiar, foram, por cada um dos anos, as seguintes:

### **Em 1993:**

Deliberações de 5 de Julho (acta 15/93) com intervenção dos D 2, 5, 6,7):

1.7.1. Deliberado por unanimidade autorizar a transferência de 10 500 000\$00 para a comissão de festas de 1993.

1.7.2. Deliberado fazer, em Agosto, por altura das férias dos emigrantes, na Av. Dr. Melo e Castro, a animação com espectáculos recreativos e culturais, ao fim de semana, e “deliberado autorizar o pagamento das despesas daí inerentes”;

Deliberação de 11 de Outubro (acta 22/93), com intervenção dos D 1, 3, 4, 5, 6, 7:

1.7.3. Deliberado por unanimidade autorizar a transferência das “verbas correspondentes às despesas” com a festa do emigrante a que se refere a acta 15/93 para a comissão de festas da cidade.

Deliberação de 22 de Novembro (acta 27/93), com intervenção dos D 2, 3, 4,5,6,7:



# Tribunal de Contas

---

1.7.4.“Deliberado por unanimidade autorizar o pagamento das despesas efectuadas com a época natalícia, devendo ser transferida a verba para a comissão de festas do concelho e a mesma efectuar o pagamento das despesas”.

Deliberação de 31 de Dezembro (acta 30/93), com intervenção dos D 1, 2, 3, 4, 5, 6:

1.7.5.“Deliberado por unanimidade conceder um subsídio extra de 475 000\$00 à comissão de festas do concelho destinado a pagar algumas despesas com os festejos de Natal”.

## **Em 1994:**

Deliberação de 31 de Janeiro (acta nº 4/94), com intervenção dos D 1,2,3,4,5,6,8:

1.7.6.Deliberado marcar as datas das festas “autorizando que as mesmas sejam realizadas por esta Câmara, ficando como presidente o sr.Presidente da Câmara, escolhendo os seus colaboradores, autorizando-se o pagamento das despesas com a realização das mesmas”.

Deliberação de 4 de Julho (acta nº 16/94) com intervenção dos D 2,3,4,5,8:

1.7.7.Deliberado conceder o subsídio de 7 500 000\$00, “a liquidar este ano e eventuais diferenças a serem repostas no orçamento do próximo ano”, para as “festas da cidade e o Julho do emigrante, mantendo a mesma comissão do ano anterior”. D2 declarou só aceitar a autorização até 7 500 000\$00.

## **Em 1995**

### **Para despesas de 1994:**

Deliberação de 16 de Janeiro (acta nº 2/95) com intervenção dos D 1,3,4,5,6:

1.7.8.Deliberado autorizar 7 500 000\$00 à “comissão de festas do concelho para pagamento das restantes contas da despesa das festas de 1994”.

Deliberação de 30 de Janeiro (acta nº 3/95) com intervenção dos D 1, 3,4,5,6:

1.7.9.“Deliberado por unanimidade autorizar o pagamento das facturas agora presentes no valor total de 1 420 contos, transferindo-se um subsídio neste valor para a comissão de festas do concelho, para pagamento das referidas facturas”.

### **Para despesas de 1995:**

Deliberação de 10 de Abril (acta nº 9/95) com intervenção dos D 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8:

1.7.10.“Deliberado por unanimidade efectuar as festas do concelho (...), nos moldes habituais, autorizando desde já o pagamento das despesas que sejam necessárias para a realização das mesmas”.



# Tribunal de Contas

---

## Em 1996

Deliberação de 31 de Janeiro (acta nº 4/96) com intervenção dos D 1, 3, 4, 5, 6:

1.7.11. Deliberado realizar as festas do concelho nos moldes habituais e pela comissão de festas, “autorizando o pagamento das despesas daí inerentes”.

Deliberação de 28 de Outubro (acta nº 23/96) com intervenção dos D 2, 3, 4, 5, 6:

1.7.12. Deliberado realizar as festas de Natal dos funcionários nos moldes habituais com a comissão do ano anterior “autorizando-se o pagamento das despesas daí inerentes, transferindo-se assim um subsídio de acordo com as respectivas despesas, para a comissão de festas do concelho para que a mesma efectue os pagamentos”.

## Em 1997

Deliberação de 27 de Janeiro (acta nº 3/97) com intervenção dos D 2, 3, 4, 5, 6, 8:

1.7.13. Deliberado realizar as festas do concelho “comparticipando-se as mesmas com o nível de despesas que vierem a produzir e nomeando-se para o efeito a comissão do ano anterior”, com excepção de 2 membros que foram substituídos.

1.8 As deliberações do executivo municipal a assumirem as despesas com as festas, nuns casos, que era a regra, antecediam a realização das despesas, noutros eram tomadas após feitas as despesas, o que ocorria quando a quantia previamente deliberada se mostrava insuficiente e era necessário assegurar o pagamento de despesas entretanto realizadas.

1.9 Os membros do executivo, quando tomavam as deliberações antes de estarem realizadas as despesas, tinham uma ideia, embora imprecisa, dos montantes que a autarquia teria de suportar, ideia que se baseava nas despesas de anos anteriores e em estimativa sobre a execução do programa a realizar, quando já dispunham de elementos.

1.10 Daí que, em algumas deliberações, não quantificassem as despesas a suportar, limitando-se a assumir as despesas que viessem a realizar-se com as festas.

1.11 A partir das deliberações, o processamento, quando aquelas não precisavam os montantes a transferir para a comissão de festas, mas se limitavam a autorizar montantes correspondentes aos gastos que viessem a efectuar-se, era o seguinte, sem que se tenha determinado quem o estabeleceu: quando havia necessidade de dinheiro para pagar bens ou serviços relacionados com as festas, a comissão de festas, com base em elementos que tinha em seu poder, indicava ao 1º demandado ou a quem o substituiu o montante necessário, esta dava indicação aos serviços para se preparar a respectiva ordem de pagamento, ordem que, além de mencionar a deliberação da CMMC em execução, era assinada, nos respectivos campos, pelo responsável pela contabilidade, pelo membro do executivo que dava a autorização e pelo responsável da tesouraria, com menção do cheque disponibilizado, sendo o recebimento atestado na ordem de pagamento por 2 membros da comissão de festas,



# Tribunal de Contas

---

com a assinatura destes, assim se dando como justificada a saída das verbas, sendo estas menções e controlos levados a todas as ordens de pagamento.

- 1.12 Excepcionalmente, em situações e por razões que não foi possível caracterizar, as facturas ou outros documentos comprovativos da despesa ficavam anexados à respectiva ordem de pagamento, sendo conferidos aquando da emissão desta.
- 1.13 Em execução das deliberações a que se alude em 1.6, foram processadas as ordens de pagamentos de fls. 409 a 437 a seguir se indicando, por cada ordem, o nº, a data, a deliberação a que respeita, o montante e o membro do executivo que, subscrevendo-a, a autorizou:

## Em 1993

- 1.13.1 Ordem nº 1 048/93, de 19/7/93: em execução da deliberação de 5/7/93, no valor de 10 000 000\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
- 1.13.2 Ordem nº 1 190/93, de 9/8/93: em execução da deliberação de 5/7/93, no valor de 250 000\$00, pagamento autorizado pelo D 2.
- 1.13.3 Ordem nº 1 548/93, de 22/10/93: em execução da deliberação de 25/7/93, no valor de 371 200\$00, pagamento autorizado pelo D 2.
- 1.13.4 Ordem nº 1 744/93, de 15/12/93: em execução da deliberação de 22/11/93, no valor de 475 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.5 Ordem nº 1784/93, de 23/12/93: “ratificada pela reunião da Câmara de 31/12/93”, no valor de 475 000\$00, pagamento autorizado pelo D 2.
- 1.13.6 Ordem nº 1819/93, de 30/12/93: em execução da deliberação de 5/7/93, no valor de 424 928\$00, pagamento autorizado pelo D 2.

## Em 1994

- 1.13.7 Ordem nº 111/94, de 1/2/94: em execução da deliberação de 22/11/93, no valor de 390 656\$00, pagamento autorizado pelo D 2.
- 1.13.8 Ordem nº 135/94, de 7/2/94: em execução da deliberação de 22/11/93, no valor de 71 630\$00, pagamento autorizado pelo D 2.
- 1.13.9 Ordem nº 165/94, de 10/2/94: em execução da deliberação de 22/11/93, no valor de 45 500\$00, pagamento autorizado pelo D 2.
- 1.13.10 Ordem nº 485/94, de 11/3/94: em execução da deliberação de 22/11/93, no valor de 965 018\$00, pagamento autorizado pelo D 2.
- 1.13.11 Ordem nº 571/94, de 24/3/94, em execução da deliberação de 22/11/93, no valor de 525 753\$00, pagamento autorizado pelo D 2.
- 1.13.12 Ordem nº 719/94, de 18/4/94, em execução da deliberação de 11/10/93, no valor de 945 000\$00, pagamento autorizado pelo D 2.
- 1.13.13 Ordem nº 1157/94, de 15/7/94: em execução da deliberação de 4/7/94, no valor de 7 500 000\$00, pagamento autorizado pelo D 2.

## Em 1995

- 1.13.14. Ordem nº 185/95, de 7/2/95: em execução da deliberação de 16/1/95, no valor de 128 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.



# Tribunal de Contas

---

- 1.13.15. Ordem nº 256/95, de 17/2/95: em execução da deliberação de 16/1/95, no valor de 675 700\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.16. Ordem nº 299/95, de 22/2/95: em execução da deliberação de 30/1/95, no valor de 212 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1;
- 1.13.17. Ordem nº 431/95, de 29/3/95: em execução da deliberação de 16/1/95, no valor de 356 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.18. Ordem nº 438/95, de 29/3/95: em execução da deliberação de 16/1/95, no valor de 517 200\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.19. Ordem nº 439/95, de 29/3/95: em execução da deliberação de 31/1/94, no valor de 1 420 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.20. Ordem nº 440/95, de 29/3/95: em execução da deliberação de 16/1/95, , no valor de 740 041\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.21. Ordem nº 511/95, de 10/4/95: em execução da deliberação de 16/1/95, no valor de 1 699 171\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.22. Ordem nº 1158/95, de 14/7/95: em execução da deliberação de 10/4/95, no valor de 10 000 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.23. Ordem nº 1231/95, de 24/7/95: em execução da deliberação de 10/4/95, no valor de 3 000 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.24. Ordem nº 1251/95, de 26/7/95: em execução da deliberação de 10/4/95, no valor de 3 500 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.25. Ordem nº 1712/95, de 16/10/95: em execução da deliberação de 10/4/95, no valor de 5 500 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.

## Em 1996

- 1.13.26. Ordem nº 1230/96, de 19/7/96: em execução da deliberação de 31/1/96, no valor de 10 600 000\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
- 1.13.27. Ordem nº 1579/96, de 19/9/96: em execução da deliberação de 31/1/96, no valor de 2 900 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.
- 1.13.28. Ordem nº 1629/96, de 24/9/96: em execução da deliberação de 31/1/96, no valor de 11 000 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1.

## Em 1997

- 1.13.29. Ordem nº 116/97, de 23/1/97: em execução da deliberação de 28/10/96, no valor de 1 681 190\$00, pagamento autorizado pelo D 1;
- 1.13.30. Ordem nº 317/97, de 26/2/97: em execução da deliberação de 28/10/96, no valor de 4 500 000\$00, pagamento autorizado pelo D 1;
- 1.13.31. Ordem nº 1330/97, de 10/7/97: em execução da deliberação de 27/1/97, no valor de 460 000\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
- 1.13.32. Ordem nº 1380/97, de 16/7/97: em execução da deliberação de 27/1/97, no valor de 500 000\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
- 1.13.33. Ordem nº 1400/97, de 18/7/97: em execução da deliberação de 27/1/97, no valor de 14 000 000\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
- 1.13.34. Ordem nº 1483/97, de 31/7/97: em execução da deliberação de 27/1/97, no valor de 133 000\$00, pagamento autorizado pelo D 3.



# Tribunal de Contas

---

- 1.13.35. Ordem nº 1606/97, de 21/8/97: em execução da deliberação de 27/1/97, no valor de 2 140 000\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
- 1.13.36. Ordem nº 2156/97, de 21/10/97: em execução da deliberação de 27/1/97, no valor de 400 000\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
- 1.13.37. Ordem nº 2245/97, de 30/10/97: em execução da deliberação de 27/1/97, no valor de 568 180\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
- 1.13.38. Ordem nº 2318/97, de 11/11/97: em execução da deliberação de 27/1/97, no valor de 341 300\$00, pagamento autorizado pelo D 3.
- 1.13.39. Ordem nº 2514/97, de 16/12/97: em execução da deliberação de 27/1/97, no valor de 658 135\$00, pagamento autorizado pelo D 4.
- 1.14 Em período indeterminado, entre 1999 e 2001, houve obras de remodelação na parte do edifício da Câmara em que se encontravam os arquivos da comissão, tendo estes sido depositados em corredores anexos aos locais onde as obras decorriam, em precárias condições de guarda e conservação.
- 1.15 Aquando da inspecção da IGAT, o inspector só examinou os documentos de despesa relativos às festas arquivados junto das ordens de pagamento que se encontravam nos serviços de contabilidade e tesouraria.
- 1.16 Relativamente às designadas “festas do concelho”, os demandados entenderam organizá-las e pagar as despesas inerentes porque essas festas, além de proporcionarem à população fruição recreativa e cultural, ajudavam a promover o concelho, a mostrar dinamismo, a atrair investimento e a desenvolver o comércio local.
- 1.17 A concessão, autorização e pagamento das verbas nos moldes em que se processavam, como ficou provado, eram seguidos pelos vários intervenientes até à entrega à comissão de festas, no pressuposto de que tais verbas se destinavam exclusivamente aos fins designados nas deliberações, não se havendo porém apurado que medidas haviam sido estabelecidas para que a comissão de festas justificasse, como, em que prazo e perante que entidade, o uso das verbas recebidas quando a documentação não ficasse a instruir as ordens de pagamento.
- 1.18 As festas para que foram concedidos os subsídios foram realizadas e as verbas constantes das ordens de pagamento identificadas em 1.13 foram todas entregues à comissão de festas.
- 1.19 Para audição sobre o relatório em que se apoiou a presente acção, a IGAT endereçou o ofício de fls. 481 ao Presidente da Autarquia, o 1º demandado, o qual deu a resposta que consta do of. nº 4325, a fls. 1154.
- 1.20 Sobre o relatório da IGAT foi, no âmbito da 2ª secção deste tribunal, preparado um relatório preliminar, subscrito por um técnico e 2 dirigentes, do qual consta que “a documentação recolhida não permite a imputação específica de responsabilidades”, sendo o relatório da IGAT, sem outras diligências, posteriormente remetido, mediante despacho do Exmo Conselheiro da Área, ao MP, nos termos do artº 76º, 2 do regulamento da 2ª secção.
- 1.21 Os demandados não foram ouvidos, em contraditório, quer sobre o relatório da IGAT quer sobre o relatório preliminar da 2ª Secção referido.
- 1.22 Nos anos de 1993 a 1997, por conta das verbas que recebeu da CMMC, conforme deliberações e ordens de pagamento referidas em 1.6, 1.13, a comissão de festas efectuou pagamentos nos montante de 11 973 505\$ (1993), 12 667 044\$50 (1994), 22 580 141\$50 (1995), 24 855 045\$50 (1996), 23 594 201\$50 (1997), valor





# Tribunal de Contas

---

este que resulta da dedução do cheque de fls. 888, no valor de 1 550 000\$00 ao valor de 25 144 201\$50, apurado pela perícia, saídas de dinheiro documentadas, nuns casos através de facturas, recibos e cheques, noutros, através de programas, regulamentos, contratos e cheques, noutros apenas por cheques, tudo como melhor se especifica no relatório de perícia, dele resultando quais os pagamentos que, apesar de não existirem facturas ou recibos, foi possível relacionar e como com os bens e serviços adquiridos e com as entidades fornecedores ou prestadoras ou com as iniciativas recreativas e culturais promovidas e com as empresas, pessoas ou grupos destinatárias de tais pagamentos, não ficando, todavia, determinado a que deliberações ou ordens de pagamento respeitam todos os pagamentos dados como efectuados.

- 1.23 Em 1997, as festas incluíram um torneio de atletismo com prémios em dinheiro aos participantes que ultrapassaram os mil contos e, de 93 a 97, foram dispendidas verbas com cortejos etnográficos, festivais de folclore e Zés Pereiras, sem que tenha sido possível precisar em que anos estas iniciativas se realizaram, quais os montantes dispendidos em cada uma delas, quando e a que entidades ou pessoas os pagamentos foram feitos, a quem foram feitos em dinheiro ou em cheque, sendo que as 2 formas de pagamento eram utilizadas e se tais pagamentos acrescem ou se integram, no todo ou em parte, nos dados como provados em 1.22.
- 1.24 Ao tomar as deliberações que tomaram e ao autorizarem as ordens de pagamento, os demandados que nesses actos intervieram agiram de forma livre e consciente, admitindo que a lei lhes facultava a promoção das festas, suportando a autarquia o seu custo, sendo esse o fim que tinham em vista ao concederem os apoios, e que as ordens de pagamento, emitidas como eram a favor da comissão promotora das festas e para realização das mesmas, e por essa entidade comprovadamente recebidas, eram regularmente autorizadas e emitidas.
- 1.25 Os demandados auferiam os vencimentos que se indicam no RI.
- 1.26 Dão-se como reproduzidos o doc. de fls. 15-17, que é parte do relatório da IGAT, de 10/3/98, elaborado pelo Inspector Manuel Gonçalves da Silva, no termo da inspecção ordinária ao município do Marco de Canavezes, a relação dos membros do executivo da CMMC, de 1993 a 1997, o of. de fls. 481, da IGAT, os of. da CMMC n.ºs 4325, de 13/05/99 e 987, de 19/01/05 (fls. 1154e 1153), as actas, deliberações e ordens de pagamento a que se alude em 1.6 e 1.13, os doc.s apresentados pelo MP a comprovarem despesas e pagamentos (fls. 46 a 64 - ano de 1993, fls. 84-101 - ano de 1994, fls. 125-153 - ano de 1995, fls. 176-227 - ano de 1996, fls. 239-282 - ano de 1997), os doc.s apresentados pelos demandados, a comprovarem contratos, regulamentos, programas, despesas, ou outros factos dados como provados ou não provados (fls. 407-458, 511-930), os doc.s a que se alude nos m/ despachos de fls. 1051 e 1123, a acta de fls. 1208 e o relatório da perícia (fls. 964-1009) e doc.s para que remete ou em que se funda.

## 2.Factos não provados

Todos os que, invocados pelo MP ou pelos demandados, contrariam ou extravasam dos factos dados como provados e designadamente:



# Tribunal de Contas

---

- 2.1. O que consta de 2.6 do RI, na parte em que refere que as despesas eram aprovadas pelo executivo para serem pagas, após efectuadas e documentalmente comprovadas pela comissão de festas e encaminhadas para os serviços contabilísticos da Câmara, sendo o pagamento autorizado por, pelo menos, 2 elementos do executivo municipal.
- 2.2. O que consta de 2.8, 2.9, 2.19, 2.20, 2.30, 2.31, 2.41, 2.42, 2.52, 2.53 do RI, na parte em que se refere que, contrariamente ao que fora deliberado, apresentados que foram ao executivo camarário documentos comprovativos de despesas nos montantes de 1 081 791\$, 1 561 775\$, 4 015 773\$, 2 682 164\$50, 5 555 439\$, nos anos, respectivamente, de 1993, 94, 95, 96, 97, o executivo deliberou, por cada um desses anos, assumir despesas nos montantes de 11 996 128\$, 10 443 557\$, 27 748 112\$, 24 500 000\$, 25 381 805\$.
- 2.3. O que consta de 2.10, 2.21, 2.32, 2.43, 2.54 do RI na parte em que se refere que os 7 primeiros demandados ou os 6 primeiros e o oitavo demandados, todos concordaram em conceder às comissões de festas apoios superiores às despesas efectivamente realizadas e comprovadas.
- 2.4. O que consta de 2.13, 2.24, 2.35, 2.46, 2.57 do RI, na parte em que relaciona os danos invocados com os factos dados como não provados, conforme 2.2 e 2.3.
- 2.5. O que consta de 2.11, 2.22, 2.33, 2.44, 2.55 do RI, na parte em que refere que o primeiro demandado assinou todas as ordens de pagamento aí referidas.
- 2.6. As verbas entregues às comissões de festas pela CMMC, na parte em que excedem os montantes pagos, como apurados em 1.22, foram utilizadas/não foram utilizadas para suportar despesas relacionadas com as festas, de acordo com as deliberações a que se alude em 1.6.
- 2.7. Os demandados agiram sabendo que com as deliberações dadas como provadas e com os pagamentos que em sua execução se viriam a realizar estavam a violar a lei e a causar prejuízos à autarquia.
- 2.8. Aquando do inquérito da IGAT, já referido, existiam no arquivo da comissão de festas todos os documentos legalmente exigíveis relativos aos pagamentos relacionados com as festas.
- 2.9. Houve o cuidado de obter e preservar em boa ordem todos os referidos documentos.
- 2.10. Os arquivos documentais da comissão de festas foram parcialmente destruídos no decorrer de obras de remodelação do edifício da CMMC efectuadas entre 1999-2000.

## III

### O direito

Os demandados invocam, nas contestações, que, na fase de averiguação dos factos que precedeu a proposição da presente acção, não foram ouvidos, omissão que entendem constituir nulidade.

Havendo relegado essa questão para a sentença, importa, tomando por base os factos que na matéria estão adquiridos, dela conhecer agora.

Na contestação plural, a questão é colocada nos seguintes, essenciais, termos:



# Tribunal de Contas

---

“1º: A inspecção levada a cabo pela IGAT constitui-se em procedimento administrativo que serviu de base ou fundamento para a decisão posterior da acusação dos ora contestantes (...);

2º: (...) os ora contestantes nunca foram ouvidos em qualquer momento desse processo, acerca de tal matéria;

3º: Nunca lhes foi concedido o exercício do seu direito de audição, através do qual poderiam não só carrear àqueles autos de inspecção factos relevantes ao reconhecimento de exclusão de qualquer ilicitude e responsabilidade, como também fornecer documentos de prova a tal conducentes”.

E em conformidade entendem poder concluir que houve “omissão de uma formalidade essencial, o que determina a nulidade do procedimento administrativo e dos actos consequentes, nos termos das disposições conjugadas dos artºs 8º, 100º e seg.s e 133º, nºs 1 e 2, al. i), todos do Código do Procedimento Administrativo”.

Vê-se das respectivas contestações individuais, que igual questão suscitam os outros 2 demandados.

O MP sustenta que, embora os demandados não extraiam da alegação consequências em termos processuais, “certamente por não as haver”, a entender-se que eles “questionam as condições de procedibilidade da presente acção”, a nulidade que invocam não existe “já que o contraditório foi exercido pela IGAT, a resposta está subscrita pelo 1º demandado e até está indicada como prova no requerimento inicial”. Mais diz o MP que, ainda que a nulidade fosse procedente, ela “nada releva em sede jurisdicional”, pois que o “relatório da IGAT apenas serviu de suporte factual a esta acção, cujos factos estão sujeitos a prova a produzir em sede de julgamento, sendo que é no processo, como sucede, que o contraditório se exerce, com todas as garantias processuais”.

Colocam-se, pois, ao tribunal **2 questões**, uma de facto, a outra de direito:

1ª - Foram ou não ouvidos os demandados, antes da propositura da acção, sobre os factos que nesta lhes são imputados?

2ª - Não havendo sido, que consequências tem essa falta?

## **1ª questão**

Esta resolve-se pelo exame dos factos provados (supra II, 1.19, 1.20, 1.21).

De 1.19 decorre que, no seio da IGAT e sobre o relatório foi ouvido o Presidente da Câmara, o 1º demandado, como representante da autarquia e de 1.20 que a 2ª Secção do Tribunal nada acrescentou às diligências efectuadas pela IGAT.

A audição da autarquia não substitui a dos que devam ser chamados a assumir responsabilidades, pois que os interesses que uma e outra audição acautelam são diferentes.



# Tribunal de Contas

---

Em coerência, pois, com o que resulta de 1.19 e 1.20, em 1.21 está **adquirido que os demandados não foram ouvidos**, quer no seio da IGAT, quer no âmbito da 2ª Secção.

Dada como certa a falta de audição dos responsáveis, mais complexo é saber que consequências daí decorrem.

## 2ª Questão

Sobre esta, os demandados alegam que a falta de audição na fase do inquérito gera **nulidade fundada em preterição de uma formalidade essencial**, a qual afecta o inquérito realizado e actos consequentes, nos termos dos artºs 8º, 100ºss/ e 133º, 2, i) do CPA.

Por esta via terão os demandados pretendido induzir que o pretense vício, ocorrido em procedimento anterior, repercute nesta acção, pondo em causa a possibilidade de nela se produzir decisão de mérito, pretensão que o MP rejeita.

Essa é a questão: **a falta de audição dos responsáveis, ora demandados, nos termos que ficou estabelecida, tem consequências nesta acção? E tendo, que consequências?**

Para responder, temos que analisar:

A - A presente acção depende ou não de procedimento prévio tendente a concretizar os factos com imputação aos responsáveis?

B - Dependendo, a audição dos indigitados responsáveis é facultativa ou obrigatória?

C - Sendo obrigatória, que tratamento processual há-de ter a sua falta quando, como é o caso, foi tempestivamente invocada nesta acção?

### A) A dependência de procedimento prévio

A acção, como se vê do requerimento do MP, é uma **acção de julgamento de responsabilidades financeiras** [de natureza reintegratória], **como tal prevista no artº 58º, 1, b) e 3 da lei 98/97.**

Porque está só em causa a responsabilidade reintegratória, a tramitação a tomar em conta é a que resulta do disposto na al. a) do artº 80º onde se dispõe: *“o processo no Tribunal de Contas rege-se pelo disposto na presente lei e, supletivamente: a) No que respeita à 3ª Secção, pelo código do processo civil”*.

Em processo civil, como é sabido, a generalidade das acções é proposta por quem tenha legitimidade para agir, independentemente de qualquer procedimento específico prévio à acção: o autor obtém conhecimento dos factos pelos seus meios, reúne as provas e propõe a



## Tribunal de Contas

---

acção, o réu contesta e apresenta as suas provas e, em conformidade com a prova produzida, o tribunal conhece dos factos e julga de acordo com o direito.

Se assim é no domínio da presente acção, a posição do MP de desvalorizar eventuais vícios ocorridos no procedimento que antecedeu a propositura, é compreensível: procedimento jurisdicional que não pressupõe a necessária existência de um procedimento pré-jurisdicional, não tem, em princípio, que conhecer de vícios que neste ocorram ou mesmo da falta dele.

Há, porém, situações em que o procedimento jurisdicional não pode alhear-se do que ocorra em procedimento que lhe seja prévio, podendo ser de variada ordem as consequências que emergem da falta ou das insuficiências do procedimento prévio.

Genericamente, isso sucede:

Quando (vg contencioso administrativo anulatório, impugnação de despedimento em processo laboral) o processo jurisdicional tem por objecto conhecer de certa decisão proferida em procedimento prévio, ele não pode deixar de examinar os vícios que neste tenham ocorrido susceptíveis de inquinar a decisão impugnada. Veremos adiante, como é dada relevância, em contencioso anulatório, por exemplo, à falta de audição dos interessados, falta que não obsta ao conhecimento do mérito pois que o objecto da acção é precisamente o exame dos vícios que podem ter determinado a invalidade da decisão administrativa recorrida.

Quando (vg processo penal) a fase de julgamento é obrigatoriamente precedida de inquérito ou de instrução, se eles forem omitidos, isso gera nulidade insanável (artº 119º, d), CPP), de que o juiz de julgamento pode, oficiosamente, conhecer. Já a insuficiência de inquérito ou de instrução e a omissão posterior de diligências que pudessem reputar-se essenciais para a descoberta da verdade, são vícios que, se forem arguidos em tempo, geram nulidade (artº 120º, 2, d), CPP).

Quando (vg acção administrativa para reconhecimento de um direito ou suspensão de eficácia do acto administrativo – artºs 69º e 76º da LPTA85) a propositura da acção judicial está condicionada à verificação de certos pressupostos ou requisitos, o juiz naturalmente é chamado a conhecer da verificação ou não deles.

E mesmo no domínio do processo civil, há exemplos de acções que só podem ser propostas quando precedidas de adequado procedimento destinado a reconhecer a viabilidade do pedido (vg a acção de investigação da maternidade prevista no artº 1808º, 4 CC ou a acção de impugnação de paternidade prevista no artº 1841º, CC).

Como há ainda, em processo civil, os casos em que o tribunal é chamado a pronunciar-se sobre a influência de acções ou de procedimentos que correram fora do seu âmbito e que possam conduzir à absolvição da instância, como sejam os casos de litispendência ou de caso julgado (artº 494º, i), CPC), a falta de autorização ou de deliberação que o autor devesse obter para propôr a acção (artº 494º, d) CPC), a preterição do tribunal arbitral necessário ou a violação da convenção de arbitragem (artº 494º, j) CPC).



# Tribunal de Contas

---

São, pois, **muitas e de variada ordem as situações que, ocorrendo antes de proposta determinada acção, o tribunal pode ser chamado a analisar por poderem determinar consequências, nomeadamente, impeditivas do conhecimento do mérito.**

Dito isto, importa examinar se algo de semelhante ocorre na presente acção, para o que, sendo subsidiária a aplicação do CPC, e só se prevendo que ela opere na fase jurisdicional, ou seja, depois de proposta a acção, antes de ver o que resulta do CPC, há que tomar em conta o que na lei 98/97 se dispõe.

O MP funda a presente acção, como se disse, em relatório de órgão de controlo interno, no caso, a IGAT.

Esses relatórios são enviados ao Tribunal de Contas *“sempre que contenham matéria de interesse para a acção do tribunal, concretizando as situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras”* (artº 12º, 2, b)).

A lei 98/97 não especifica que tratamento há-de ser dado aos relatórios dos órgãos de controlo interno, omissão que o artº 76º do Regulamento da 2ª Secção em parte terá querido suprir ao estabelecer no nº 1 que os relatórios *“seguirão os tramites e terão o destino que for determinado pelo Juíz da Área”* e no nº 2 que serão remetidos ao MP quando evidenciem *“situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras”*.

Se bem reparamos, o que o nº 2 do Regulamento prevê que esses relatórios contenham, como pressuposto da necessária remessa ao MP, é o mesmo que os relatórios de auditoria do tribunal hão-de conter para, de acordo com o nº 3 da al. g) do artº 54º, nº 2 do artº 55º e nº 1 do artº 57º da lei 98/97, necessariamente deverem ser remetidos ao MP: **uns e outros são remetidos quando “evidenciem” infracções e a remessa tem por fim “serem desencadeados eventuais procedimentos jurisdicionais”** (ver artº 57º, 1, in fine).

Foi por tomar isso em consideração que o MP, de posse do relatório, entendeu poder requerer julgamento, ao abrigo dos artºs 89º ss/.

E que o relatório da IGAT foi havido, para o efeito, como se de um relatório de auditoria do tribunal se tratasse, vê-se pela espécie de acção proposta, acção ao abrigo do nº 3 do artº 58º, o qual prevê:

*“o processo de julgamento da responsabilidade financeira visa tornar efectivas as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios de auditoria elaborados fora do processo de verificação externa de contas”*.

Dentro do entendimento, que não está questionado, de dar tratamento idêntico aos relatórios do tribunal e aos relatórios dos órgãos de controlo interno, a opção do MP de recorrer ao nº 3 do artº 58º compreende-se.

E, não tendo havido verificação externa da conta, nem outra opção lhe estaria aberta, excluída como estava a espécie processual prevista no artº 58º, 1, a), 2.



# Tribunal de Contas

---

Com efeito, deixando de parte o processo autónomo de multa previsto para as situações a que alude o n.º 5 do art.º 58.º e o processo de fixação de débito aos responsáveis previsto para as situações a que alude o n.º 4 do art.º 58.º, **a responsabilidade financeira reintegratória há-de efectivar-se ou mediante o “processo de julgamento de contas” previsto nos n.ºs 1, a) e 2 do art.º 58.º ou mediante o “processo de julgamento de responsabilidade financeira” previsto nos n.ºs 1, b) e 3 do art.º 58.º.**

Dizer, como diz a lei, que os factos a submeter a julgamento hão-de estar *evidenciados em relatório de auditoria*, significa que se trata de acção que o MP não pode propôr sem tal relatório.

**A acção de responsabilidade financeira em curso é, pois, necessariamente tributária de um procedimento prévio tendente a averiguar os factos - auditoria ou procedimento equivalente -, posteriormente concretizáveis em relatório que constitui o indispensável suporte da acção**<sup>1</sup>.

Vejamos de seguida se a função do relatório ou a própria existência dele são influenciadas ou comprometidas pela falta, provada, de audição dos responsáveis. O que supõe que se examine a natureza e a função da audição dos responsáveis em processo conducente a relatório de auditoria.

## **B) Carácter facultativo ou obrigatório da audição dos responsáveis**

No CPA, a audição dos interessados, que é emanação do princípio da participação (art.º 8.º)<sup>2</sup>, está prevista (art.ºs 100.º e segs), como diligência prévia à decisão final do procedimento administrativo e é, em princípio, obrigatória, salvos os casos de inexistência ou dispensa (art.º 103.º).

Os “interessados” a ouvir determinam-se em função da natureza do procedimento e dos interesses em jogo, necessariamente se devendo ter como tais “aqueles a quem a decisão prejudica ou desfavorece”<sup>3</sup>.

**Em procedimento que, além do mais, pode vir a dar como evidenciados factos susceptíveis de constituírem infracção financeira e os seus autores, estes, com a possibilidade de serem chamados, em ulterior acção, a suportar as consequências dos factos em que intervieram, têm todo o interesse, à luz do CPA, em se defenderem para evitar que tal acção seja contra eles proposta ou por forma a restringir as responsabilidades a efectivar.**

---

<sup>1</sup> Que os relatórios de verificação externa de contas e de auditoria são “necessário pressuposto para o exercício da actividade jurisdicional”, ao abrigo, respectivamente, dos n.ºs 2 e 3 do art.º 58.º, pode ver-se no Parecer do CC/PGR 14/00. No mesmo sentido, ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, *ibidem*, infra, nota 6, pg 31.

<sup>2</sup> MARIO ESTEVES DE OLIVEIRA/ OUTROS, (in Código do Procedimento Administrativo, Comentado, Almedina, 2ª ed, pg 123-4) consideram que “é mesmo em matéria de procedimento administrativo que o princípio da participação tem o seu campo de aplicação preferido”, representando a audiência prévia “o conteúdo legal mínimo do direito de participação”.

<sup>3</sup> *Ibidem* 2, pg. 453.



# Tribunal de Contas

---

O que à luz do CPA vem de dizer-se entronca no que resulta da lei 98/97, relativamente à extensão, ao conteúdo, à função e à forma como o “princípio do contraditório” há-de ser accionado no Tribunal de Contas.

Veja-se o nº 1 do artº 13º:

*“nos casos sujeitos à sua apreciação, o Tribunal de Contas ouve os responsáveis individuais e os serviços, organismos e demais entidades interessadas e sujeitas aos seus poderes de jurisdição e controlo financeiro”.*

**A audição, cumulativa, do Serviço e dos responsáveis individuais justifica-se porque são diversos os interesses que um e os outros têm a defender no procedimento:** o Serviço, relativamente a acto ilegal que lhe é comunicado, tem, em princípio, interesse em dar todo o apoio ao tribunal no esclarecimento das circunstâncias em que o acto foi praticado e em corrigir, minorar ou destruir os efeitos do acto ou proceder em sede disciplinar, civil, administrativa ou penal contra os responsáveis. Por seu turno, estes têm interesse em afastar a sua participação em tal acto, em desqualificá-lo como ilícito ou culposo ou em minorar as responsabilidades que admitam deverem assumir.

Ao ouvir-se o Presidente da Autarquia, **como representante desta e não como responsável pelos factos**, pois que isto não se especificou, deu-se cumprimento às normas referidas na parte em que impõem que se ouça a entidade pública ou o Serviço em cuja esfera jurídica hajam repercutido os factos.

Não se deu, porém, cumprimento a esses normativos, na parte em que impõem a audição daqueles que hajam praticado os factos, os quais tão pouco, como se disse, foram indicados, havendo-se, ao contrário, referido que os elementos disponíveis não permitiam essa indicação (supra, II, facto provado 1.20).

O MP, quando refere que a falta de audição dos responsáveis não obsta ao conhecimento do mérito na presente acção, parece desinteressar-se em absoluto da tramitação que foi dada à preparação e confirmação do relatório bastando-se, quanto ao contraditório, que ele tenha lugar na fase jurisdicional.

Deve dizer-se que o nº 2 do artº 13º parece dar conforto a esse entendimento.

Diz-se aí:

*“Aos responsáveis nos processos de efectivação de responsabilidades, bem como nos processos de multa, é assegurado o direito de previamente serem ouvidos sobre os factos que lhes são imputados, a respectiva qualificação, o regime legal e os montantes a repôr ou a pagar”.*

Pois que os processos que aí se referem só têm início com o requerimento do MP (artº 90º), a audição aí prevista teria lugar na contestação.





## Tribunal de Contas

---

Leitura que o n.º 3 reforçaria quando prevê que “a audiência faz-se antes de o tribunal formular juízos públicos de simples apreciação, censura ou condenação”.

Conjugando os n.ºs 2 e 3 teríamos então que o contraditório se faria “antes de o tribunal formular juízos públicos de (...) condenação” (n.º 3), o que estaria em consonância com o “previamente” do n.º 2.

Num sistema de efectivação de responsabilidades financeiras inteiramente reconduzido à tramitação normalizada do processo civil, essa seria, como se viu, a solução normal.

Repare-se que é bem ténue em muitos casos a fronteira que separa a responsabilidade financeira dos dirigentes da Administração Pública da responsabilidade civil, sendo que, quando nesta incorrem, ninguém sustenta que haja a necessidade de uma dupla audiência, primeiro, antes de proposta a acção, depois no curso desta. Nestes casos, como na generalidade das acções cíveis, a entidade com legitimidade para demandar mune-se dos elementos que considera indispensáveis e propõe a acção, com as respectivas provas, sendo o contraditório exercido na própria acção.

Só que a efectivação das responsabilidades financeiras tem um quadro normativo específico que não pode deixar de ser levado em consideração.

Por um lado, como ficou referido, esta acção não pode ser proposta sem que haja um procedimento prévio desaguando no relatório que lhe há-de servir de suporte.

Por outro, se os n.ºs 2 e 3 do art.º 13.º tivessem em vista apenas garantir a audiência dos demandados no processo jurisdicional, esses dispositivos seriam supérfluos, garantida como está essa audiência quer por via da aplicação subsidiária do processo civil (art.º 80.º, a)), quer por via da citação prevista no art.º 91.º.

Ademais, se “previamente”, no n.º 2, entronca em “antes da condenação”, no n.º 3, tratar-se-ia de redundância inútil. Se, ao contrário, “previamente”, no n.º 2, reporta à imputação dos factos aí prevista, querer simultaneamente reportá-lo ao n.º 3 seria contraditório, pois do n.º 2 resultaria que a audiência se faz antes de imputados os factos e no n.º 3 consta que se faz antes da condenação, ou seja, depois de imputados os factos mediante o requerimento do MP.

Por fim, não faz qualquer sentido reportar o “previamente” do n.º 2 a facto (a “condenação”) que só o n.º 3 enuncia.

**O advérbio “previamente” há-de reportar-se a facto previsto no n.º 2 e, reportando-o, com ele se quer significar que a audiência há-de ter lugar antes de instaurados “os processos de efectivação de responsabilidades” a que se alude no início do n.º 2 e, mais precisamente, antes de aos responsáveis serem “imputados” os factos (3.º segmento do n.º 2), imputação que se deve ter como realizada com a aprovação dos relatórios, que concretizando os factos e os responsáveis, evidenciem a existência de infracções financeiras, o que se compagina com a regra do n.º 3 de que a audiência se faz antes do juízo de apreciação ou de censura.**



# Tribunal de Contas

---

Os nºs 2 e 3 têm em vista, portanto, garantir a audição dos responsáveis na fase pré-jurisdicional, salvo o segmento do nº 3 a garantir que também tenha lugar antes da “condenação”, o qual necessariamente reporta à fase jurisdicional. ”

No caso em apreço, isso significa que, omitida que foi a audição pela IGAT, ela não poderia deixar de ter lugar antes de se darem como evidenciados os factos para o efeito de ser ordenada a remessa ao MP para eventual propositura da acção. Por isso, se prevê expressamente que o relatório de auditoria há-de conter a “*opinião dos responsáveis no âmbito do contraditório*” (artº 54º, 3, e)).

Estabelecendo o legislador 2 fases no processamento das infracções financeiras de carácter reintegratório, a cargo de instâncias distintas, a 1ª desaguando na aprovação de relatório consubstanciando juízo de apreciação ou de censura, para remessa ao MP, e a 2ª podendo conduzir a juízo de condenação, na sequência da acção do MP, compreende-se que o nº 3 do artº 13º preceitue, integradamente, que qualquer desses juízos deve ser precedido da audição dos responsáveis.

Isto tem sido pacífico relativamente aos relatórios das auditorias do próprio tribunal.

**E, por muito que se queira simplificar, o mesmo não pode deixar de observar-se. no que concerne aos relatórios dos órgãos de controlo interno, quando eles se destinem a servir de suporte à propositura de acção de responsabilidade financeira reintegratória, nos termos dos artºs 57º, 1, 58º, 3 e 89º.**

Não tendo os responsáveis sido ouvidos e sendo obrigatória a audição, damos como violadas as normas referidas.

Resta saber que consequências daí retiramos para a presente acção.

## **C) O tratamento processual da falta de audição dos responsáveis**

A lei 98/97 nada dispõe sobre as consequências da falta de audição dos responsáveis quando, apesar dela, seja proposta acção de responsabilidade financeira.

A questão tem, portanto, que equacionar-se à luz de outros instrumentos.

Em abstracto, 2 linhas de solução se oferecem ao intérprete: a de considerar que a falta de audição, violando a lei, não é cognoscível na acção jurisdicional ou que é.

Tratando-se de vício que ocorre em procedimento não jurisdicional, o recurso ao CPA é útil para caracterizar o vício, pendendo a doutrina e a jurisprudência para o entendimento segundo o qual a falta de audição gera anulabilidade do acto, salvo situações específicas



# Tribunal de Contas

---

geradoras de nulidade, vícios de que, como é sabido, a jurisdição administrativa conhece em sede de recurso anulatório do acto <sup>4</sup>.

Sucedem que o nº 2 do artº 96º da lei 98/97 prevê que

*“não são recorríveis os despachos interlocutórios dos processos da competência das 1ª e 2ª Secções nem as deliberações que aprovem relatórios de verificação de contas ou de auditoria (...)”.*

Significa isto que as eventuais violações da lei, sejam quais forem, que sejam praticadas no curso da aprovação dos relatórios, são jurisdicionalmente insindicáveis?

Se assim é, isso significa que boa parte dos dispositivos da lei 98/97, designadamente os que enquadram a actividade da 2ª Secção dirigida à realização de acções que culminam na aprovação de relatórios, não são verdadeiras normas jurídicas, mas meras indicações, recomendações ou sugestões procedimentais. Nomeadamente, da violação da garantia que o legislador diz assegurar aos responsáveis de infracções, de serem ouvidos antes de o tribunal emitir juízos de apreciação ou de censura, não poderiam, na fase jurisdicional, retirar-se consequências.

Se a aprovação dos relatórios fosse objecto de recurso deixava de ter sentido a actual acção de responsabilidade financeira colocada na iniciativa do MP. A confirmação jurisdicional de relatório evidenciador de infracções financeiras logicamente concluiria pela condenação ou absolvição dos responsáveis.

Ao escolher, em vez do recurso, a acção da iniciativa do MP, o legislador fez a opção legislativa que lhe pareceu mais apropriada.

Uma coisa, porém, é determinado acto não estar sujeito a controlo jurisdicional mediante recurso directamente dirigido a revogá-lo ou a declará-lo nulo, controlo que a lei rejeita no que toca à referida actividade da 2ª Secção, outra coisa é a possibilidade de no processo jurisdicional se conhecer de vícios que, arguidos tempestivamente, não devam considerar-se sanados.

**É a natureza do vício e a influência que ele possa ter tido na fase não jurisdicional bem como a que possa repercutir na fase jurisdicional que se afiguram determinantes para, caso a caso, estabelecer as respectivas consequências.**

---

<sup>4</sup> A doutrina e a jurisprudência convergem em reconduzir o direito de audição dos interessados no procedimento administrativo ao direito constitucional de participação dos cidadãos na formação das decisões administrativas que lhes respeitem (Constituição, artº 267º, 5). Nota-se alguma divergência quando se trata de qualificar o vício da falta de audição, sendo esta obrigatória, mas prevalece a ideia de que a regra é a da anulabilidade, nos termos do artº 135º, CPA (Ac. STA, de 6/1201, Pº 47 907), salvo os casos de nulidade que seja possível integrar nos artºs 133º, 1 ou 133º, 2, d), CPA. Quando está em causa o direito de defesa (vg falta de audição em processo contraordenacional ou em processo disciplinar), a regra é a da nulidade, insuprível, como, por exemplo, se refere no artº 42º do Estatuto Disciplinar. (supra, ibidem 2, pg 448-450).



# Tribunal de Contas

---

Nomeadamente, sob pena de os degradar ou desqualificar como tais, **os pressupostos de que a lei faz depender a possibilidade de se instaurar a acção de efectivação de responsabilidade financeira não poderão subtrair-se ao controlo jurisdicional.**

Se a propositura de uma acção está condicionada a certos pressupostos, o tribunal que tem de a julgar não pode deixar de conhecer deles.

Sem esse controlo, eles revertem em requisitos com carácter contingente que não necessário, facultativo, que não obrigatório.

A presente acção, inserindo-se no nº 3 do artº 58º, “*visa tornar efectivas as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios de auditoria*”, para o efeito, como se disse, havendo o MP dado ao relatório da IGAT tratamento idêntico ao dos relatórios do tribunal. Sem isso, o relatório da IGAT não poderia ter servido para dar suporte a esta acção e sem esse suporte, uma acção com o presente objecto (reintegração de pagamentos indevidos) só poderia ser proposta ou com base em relatório de auditoria do tribunal (citado nº 3) ou com base em relatório de verificação externa de contas (nº 2 do artº 58º).

O problema é que, por falta de contraditório e não só, como veremos, o relatório da IGAT não estava em condições de ser confirmado como relatório evidenciador de factos constitutivos de responsabilidade financeira e seus autores para o efeito de dar suporte à presente acção.

Acção que foi, portanto, proposta fundada em pressuposto - a existência de relatório de auditoria - inexistente.

A falta do contraditório, além de representar sempre, como vimos, violação de importante garantia legal dos responsáveis, tem, em regra, influência na concretização dos factos, na sua caracterização como violação de dada norma legal e na imputação deles aos seus autores o que, depois, se irá reflectir na formulação do requerimento inicial por parte do MP<sup>5</sup>.

Assim, na fase de aprovação ou confirmação de relatório, a audição dos responsáveis é susceptível de influenciar o conteúdo do relatório, quer no que concerne aos factos, quer na imputação deles aos responsáveis, quer o juízo de apreciação feito pela 2ª Secção.

---

<sup>5</sup> No Proc.Audit. 21/00, 1ª S (fiscalização concomitante do Instituto de Reinserção Social), num caso em que os presumíveis responsáveis estavam “parcialmente identificados”, o MP, prevalecendo-se de entendimento contrário ao que nos presentes autos preconiza, absteve-se de propôr a acção considerando que o exercício do contraditório, que não teve lugar, é “fundamental para a própria concretização do requerimento a formular pelo Ministério Público, tendo em vista a efectivação da responsabilidade financeira”. Abstenção a que igualmente se remeteu perante relatório da DGO, na sequência de inquérito ao INAC ((Pº MP 14/02), aí havendo considerado, perante a falta de contraditório, que “não é possível falar em rigor da existência ou conformidade de uma auditoria quando esse princípio não foi respeitado”.



# Tribunal de Contas

---

E, apesar de o MP não estar vinculado às qualificações jurídicas constantes do relatório (artº 89º), o conteúdo deste naturalmente influencia a decisão do MP de propôr ou não a acção, de lhe fixar o objecto e de fazer a imputação dos factos aos responsáveis

Situação que no caso é manifesta, pois que:

- a) O relatório da IGAT faz uma descrição lacónica dos factos - existência de pagamentos não documentados -, não os caracteriza como alcance, desvio de dinheiros ou pagamentos indevidos e não dá como verificada a existência de danos sem contrapartida efectiva, aspecto que não foi minimamente indagado.
- b) O relatório da IGAT não diz se a ilegalidade ocorreu na fase da concessão dos apoios, na fase da entrega do dinheiro à comissão de festas ou na fase da aquisição dos bens e dos serviços pela comissão de festas ou em todas elas.
- c) O relatório da IGAT não indica as normas violadas e, portanto, as concretas infracções praticadas.
- d) O relatório da IGAT não indica os responsáveis e a 2ª S diz mesmo que o relatório não contém elementos que permitam indicá-los e, menos ainda, quantificar as respectivas responsabilidades.
- e) O relatório da IGAT não permite concluir se o difuso ilícito foi praticado com negligência ou com dolo.

**Perante tamanho vazio, ferido o que deveria ser o núcleo essencial do relatório evidenciador de responsabilidades financeiras, não concretizado o que concretizar importaria (os factos, a norma que os pune, as pessoas a que se imputam, a culpa), temos que concluir que, em bom rigor, falta o relatório de auditoria ou equivalente, para os fins dos artºs 54º, 55º, 57º, 1, 58º, 3 e 89º.**

**Vazio e falta que a inexistência de contraditório adensa e torna mais manifesta.**

A lei 98/97 dá grande liberdade às instâncias de auditoria para definirem que entidades vão fiscalizar, como e quando, para optarem por verificações externas de contas ou por auditorias a certos actos e procedimentos, para determinarem os planos, os métodos, as técnicas, os actos, as diligências e as avaliações a levar a cabo. Mas **para que os relatórios, incluindo os dos órgãos de controlo interno<sup>6</sup> possam servir de suporte a acções de responsabilidade financeira reintegratória, a lei contém, pelo menos, 2 normas que impreterivelmente hão-de ser cumpridas:** uma é a exigência do contraditório aos indiciados responsáveis antes da aprovação do relatório (artº 13º), a outra é que o

---

<sup>6</sup> Como escreve ALFREDO JOSÉ DE SOUSA (O Ministério Público no Tribunal de Contas de Portugal, Revista do Tribunal de Contas, nº 31º, pg 30), reportando-se ao que acima designamos de “núcleo essencial” do relatório para o fim de dar suporte a acção de responsabilidade financeira (a concretização dos factos, das normas violadas, dos responsáveis – artº 54º, 3, g)), “igual exigência é feita para os relatórios de auditoria a realizar pelos organismos de controlo interno (...) e que devam ser remetidos ao tribunal de contas (artº 12º).



# Tribunal de Contas

---

relatório aprovado concretize os factos e as provas a partir dos quais possa ter-se como evidenciado que foi praticada infracção financeira e qual, bem como os responsáveis e, tratando-se de responsabilidade reintegratória, que montante a cada um deles é de imputar a título de alcance, desvio, pagamento indevido ou não obtenção de receita (artº 54º, 3, g) e 59º, 60º).

Quando a indefinição dos factos sugere a possibilidade de infracções diversas e quando eles não permitem formar um juízo sobre quem foram os responsáveis e se agiram com dolo ou culpa (elementos, note-se, essenciais para que a infracção exista), a solução não pode ser a de passar ao MP relatório inconclusivo para que ele escolha o cenário que tenha como mais plausível, mas antes a de aprofundar a averiguação para dar cumprimento às normas referidas. De outro modo, está-se a promover o que o legislador manifestamente quis evitar, ou seja, que “com insuficiente fundamento se levem a julgamento, com a carga negativa que isso tem, para o exercício dos respectivos cargos, políticos ou altos dirigentes da Administração”<sup>7</sup>.

E isso, com o **inconveniente acrescido, de se transferirem, como foi o caso, para a fase jurisdicional indagações de carácter pericial ou técnico-contabilístico que é desejável levar a cabo no processo de auditoria ou afim, ao aprovar o relatório se fazendo ou não a validação de tais indagações, juízo que pela sua alta credibilidade há-de, em princípio, dar conforto à decisão do julgador**

É essa articulação que o legislador quis ao prever que acções de responsabilidade como esta devem ser suportadas em relatório de auditoria ou de verificação externa de conta.

**“O direito de previamente serem ouvidos” que a lei assegura aos responsáveis, no quadro da aprovação de tal relatório obsta a que eles possam ser accionados de surpresa, permite-lhes, mediante a defesa, porventura evitar que tal suceda, e tem ainda a virtualidade de dar acrescida consistência aos factos, os quais, quando a acção é proposta se podem ter com forte probabilidade como adquiridos**<sup>8</sup>.

Por isso, a falta de audição compromete quer o direito de defesa dos responsáveis quer o êxito da acção de responsabilidade, o que no caso vertente, em razão de tudo o que se deixou dito, é patente.

O sistema podia ser outro: menos garantístico, menos seguro, mais simplificado.

Mas não é.

E não é porque **o legislador entendeu que, em acção como aquela de que ora se trata, não se deveria accionar sem estarem concretizados os factos a que, sem prejuízo da**

---

<sup>7</sup> Citação retirada de documento dos magistrados do Ministério Público no Tribunal de Contas (apud ibidem 6, pg 33).

<sup>8</sup> Que essa é função do contraditório, reconhece-o o Manual de Auditoria e Procedimentos (vol I, pg 126) deste Tribunal quando refere que “(...) o contraditório deve, na medida do possível, permitir o apuramento da verdade em matéria de facto”.



# Tribunal de Contas

---

**liberdade de qualificação jurídica, o MP deve ater-se e sem ter sido motivadamente feita a sua imputação, matérias em que o prévio contraditório tem, como se disse, função estruturante e, como tal, decisiva e incontornável** <sup>9</sup>.

Se para propôr uma acção se definem requisitos ou pressupostos, da falta deles e das consequências não pode deixar de conhecer-se na própria acção.

No caso, em razão de quanto antecede, conclui-se pela **desqualificação como relatório, para os fins previstos nos artºs 54º, 57º, 58º, 3 e 89º, do documento em que se funda a acção, designadamente por omissão do contraditório.**

Essa desqualificação, equiparável que é à falta de relatório, representa, em termos processuais, a **inexistência de um pressuposto indispensável à propositura da acção, constituindo-se, por isso, como excepção dilatária inominada, que obsta a que o tribunal conheça do mérito da causa (artºs 493º, 2 CPC e corpo do artº 494º) e a que salve o processo em nome do princípio do aproveitamento dos actos** <sup>10</sup>.

Embora a ilegalidade cometida se reflecta, como foi referido, em todo o processo jurisdicional, tecnicamente não nos parece que a situação seja de enquadrar na excepção prevista na al. b) do artº 494º, CPC (“*nulidade de todo o processo*”), sendo que o efeito seria o mesmo, pois vemos tal excepção como destinada a cobrir os casos do artº 193º, 1 CPC.

## IV Decisão

**TERMOS em que absolvo da instância os demandados.**

---

<sup>9</sup> No despacho sobre o INAC (supra, nota 5), o MP alude com pertinência ao regime de aplicação de coimas por irregularidades detectadas nas contas dos partidos, as quais o MP só promove, tendo presente acórdão do tribunal constitucional a dar como consistentes as conclusões de prévia auditoria na qual o exercício do contraditório é necessariamente assegurado. Ou seja: auditoria, contraditório, acórdão do TCONS a ratificar as conclusões da auditoria e só depois a promoção do MP para aplicação das coimas. O paralelismo deste garantístico procedimento, com o que acima se sustenta ter sido previsto para a efectivação de responsabilidades financeiras de cariz reintegratório, é evidente.

<sup>10</sup> Na jurisdição administrativa, no domínio dos actos praticados no exercício de poderes vinculados, entende-se que o juiz só poderá aplicar o princípio do aproveitamento de acto administrativo inquinado por vício de forma quando, sem margem para dúvidas, possa concluir que ele não poderia ter outro conteúdo decisório (Ac.STA, de 19/03/03, Procº 123/03). Aplicando tal regra à falta de audiência dos interessados, não poderão retirar-se efeitos invalidantes ao vício quando exista a possibilidade de, pela audiência, eles poderem influir na determinação do sentido da decisão final (Ac. STA, de 02/06/04, Procº 1591/03), mas já a normal consequência anulatória se degradará em irregularidade irrelevante quando “através de um juízo de prognóse póstuma o tribunal possa concluir que a decisão tomada era a única concretamente possível” (Ac. STA de 14/05/02, Pº 47 825 e de 2/6/04, Pº 01591/03).



# Tribunal de Contas

---

Sem emolumentos.

Lisboa, 14FEV05  
Amável Raposo  
(Juíz Conselheiro)