

**Cópia:**

Do acórdão proferido nos autos de Recurso de Amparo Constitucional n.º 39/2020, em que são recorrentes **Cristina Isabel Lopes da Silva Duarte e Outras**, e entidade recorrida o **Tribunal de Contas**.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 43/2023

(Autos de Amparo 39/2020, Cristina Duarte; Esana Soares de Carvalho e Jessica Sanches Santos v. Tribunal de Contas, Inadmissão por Intempestividade de Colocação de Peça de Aperfeiçoamento)

I. Relatório

1. As Senhoras Cristina Isabel Lopes da Silva Duarte, Esana Jaqueline Fernandes Silva Soares de Carvalho e Jessica Eduína Pires de Melo Sanches Santos, não se conformando com o Acórdão n.º 1/2020, de 7 de novembro, da 3ª Secção do Egrégio Tribunal de Contas, que julgou improcedente o recurso por elas intentado contra sentença de juíza dessa mesma Secção e condenou-as ao pagamento de multas no valor de 876.080\$00, 843.440\$00 e 498.544\$00, respetivamente, vieram a este Tribunal Constitucional pedir amparo constitucional com base em razões que expõem da seguinte forma:

1.1. Quanto à delimitação do recurso e aos seus fundamentos gerais:

1.1.1. O acórdão recorrido teria condenado as recorrentes em multa e em virtude disso violado o seu direito de defesa e os princípios de igualdade, proporcionalidade e equidade; Pois,

1.1.2. Tanto o Tribunal de Contas como a Inspeção-Geral de Finanças teriam, desde 1996, por quase 20 anos – atendendo o momento da interposição do presente amparo –, considerado legal o procedimento de dispensa de visto prévio pelo Tribunal de

Contas em minutas de contratos e nos próprios contratos de aquisição de bens e serviços de valor inferior a sete mil e quinhentos contos;

1.1.3. O próprio “Tribunal de Contas que [...] viu e conhece perfeitamente a existência de tais contratos, nunca deu instruções em sentido de não serem executados antes de visados e nunca aplicou multas por não submissão de tais contratos a visto antes da sua execução”. E, como se nada fosse e sem explicar a súbita mudança de posição a juíza Ana Reis e o TdC esquivaram-se de confrontar esta questão, limitando-se a remeter para a sua interpretação da lei, conduzindo a um tratamento discriminatório das recorrentes, ficando “sugerida, no contexto (que por sinal até se referiu, ainda que por alto como convinha a algo que não passaria duma suspeita na altura), uma motivação para essa desigualdade ligada às convicções (e responsabilidades) políticas das requerentes”. A isso se acrescem violações do direito de defesa, com as quais existiriam “indiretas ligações”.

1.2. Quanto ao cumprimento dos pressupostos do artigo 3º da LAHD,

1.2.1. Ficaram esgotadas todas as vias ordinárias de recurso contra a decisão da juíza Ana Reis com a prolação do Acórdão do TdC;

1.2.2. A alínea c) também está preenchida porque, como tem seguido o TC na sua opinião, a conclusão depende de uma interpretação “mais ligada à substância”.

1.3. Sobre a constitucionalidade da norma que permite o TdC aplicar multas:

1.3.1. A lei que prevê a aplicação de multas por parte do Tribunal de Contas seria, na sua opinião, inconstitucional;

1.3.2. A qual não puderam suscitar em sede de fiscalização concreta da constitucionalidade porque a matéria não foi alegada perante o TdC e porque quando se aperceberam da inconstitucionalidade o prazo legal para interpor esse recurso já havia expirado;

1.3.3. Estariam conscientes de que em sede de amparo a violação do direito, liberdade e garantia teria de “resultar direta, imediata e necessariamente do ato ou

omissão imputável ao órgão judicial”, o que determinaria a inutilidade da colocação dessa questão nesta sede. Entendem, entretanto, que o raciocínio que pudesse levar ao seu não conhecimento poderia ser “demasiado simplista”, pelo que o Tribunal deveria conhecê-la, na medida em que estaria em causa a violação de um direito fundamental.

1.3.4. Apresenta tese segundo a qual “se o ato em si não viola nenhum direito fundamental, cabe recurso de constitucionalidade do mesmo para se desaplicar a norma inconstitucional; se viola, o prejudicado tem direito ao amparo constitucional e, nesse âmbito, tendo em conta que, caso a norma fosse desaplicada pelo juiz, não aconteceria a possibilidade de ocorrer o ato violador, não seria boa doutrina o TC “ignorar as inconstitucionalidades quando delas tome conhecimento”.

1.3.5. Nesse sentido, sugerem que a lei ordinária não poderia atribuir competência de responsabilidade financeira ao Tribunal de Contas, uma vez que tal extravasaria o âmbito de previsão do artigo 218, parágrafo primeiro, da Constituição da República, devendo se cingir à fiscalização da legalidade das despesas públicas e ao julgamento de contas, principalmente em se tratando desse tribunal, ao contrário de outros tribunais em que sempre se poderá recorrer para o Supremo Tribunal de Justiça;

1.3.6. Por isso, ficaria à “consideração dos Senhores Conselheiros o modesto entendimento das Recorrentes sobre a inconstitucionalidade da [L]ei nº 84/IV/93, de 12 de julho, na parte em que atribui competência ao Tribunal de Contas para aplicação de multas”.

1.4. Discorre em seguida sobre violações ao direito de defesa e do direito a um processo justo e equitativo, tecendo as seguintes considerações:

1.4.1. Depois de considerações sobre esses direitos, a mudança repentina de posição do TdC, que seria uma espécie de “*venire contra factum proprium*”, para aplicar uma multa exorbitante reforçaria a ideia de que tanto esses direitos quanto o princípio da igualdade foram violados, e isso seria provado por tudo o que aconteceu no processo em causa;

1.4.2. Passando a relatar o percurso do processo em relação à recorrente Cristina Duarte, promove incursão sobre a exigência ou não de visto prévio do Tribunal de Contas em determinados contratos e sobre todo o encadeamento de atos que levaram à sua condenação e aduz argumento de que o prazo para pronunciamento antes da decisão de condenação deveria ter sido suspenso. Intercala tais considerações com menção ao pedido de esclarecimento, ao que parece dirigido pela recorrente Jessica Santos, o teria feito com que as recorrentes Jessica e Esana ficassem sem tempo para se pronunciarem, resultando, na sua opinião, “sem dúvida num claro desprezo pelo direito de defesa”. Além disso, diz que à recorrente Jessica apenas teriam sido entregues as primeiras folhas de 47 contratos, tendo informado que nem sequer dava para perceber o valor de cada um. A mesma coisa teria acontecido com a recorrente Esana em 8 contratos, que ainda viram os seus sucessivos requerimentos ignorados pela Mma. Juíza

1.4.3. Continuando, acrescenta que nem a sentença da Meritíssima Juíza Ana Reis, nem o acórdão impugnado se terão debruçado sobre a questão que consideram central de o Tribunal de Contas ter mudado repentinamente a sua posição sobre a exigência de visto prévio, uma mudança “real e efetiva duma posição tida e mantida durante quase vinte anos”;

1.5. Passa em seguida a pronunciar-se sobre as violações do direito de defesa, do princípio do processo equitativo e da proporcionalidade do Acórdão:

1.5.1. Recuperando trechos do discurso que dirigiu ao TdC, reforçando que o aresto que se prolatou mais uma vez ignorando a questão central, silenciando-se para não se ter de se pronunciar sobre o assunto;

1.5.2. O Tribunal de Contas condenou-as pelo fracionamento dos contratos, condenação de que não puderam se defender porque ao que parece como indicam não teria sequer sido alvo de discussão pela Meritíssima Juíza Ana Reis que proferiu a decisão em primeira instância, pelo que não teriam sido ouvidas e logo consubstanciando-se em flagrante denegação do direito de defesa;

1.5.3. Ficando a impressão de que para o TdC “há uma condenação automática e objetiva, que podem destruir a vida dum cidadão, como o caso das aplicadas pela juíza

Ana Reis”, sendo, ademais, “atitude apenas retórica o ignorar que as cidadãs acusadas e julgadas já não eram governantes ou dirigentes, já não tinham o mesmo poder de fornecer dados e informações oficiais, de se defenderem na circunstância, mesmo admitindo aos juízes que não tenha chegado rumores de acusações públicas do Governo contra elas”

1.5.4. Por último, com fulcro no que denominam ser “questão de unidade de exposição”, ao que parece, insurgem-se contra o Governo e o Parlamento que terão, tendo em conta as práticas do próprio Tribunal de Contas de não considerar a responsabilidade financeira nesses casos, através de proposta e de lei de orçamento do Estado, dado instruções e instrumentos a esse órgão a fim de “relevar a sua responsabilidade financeira”.

1.6. Pedem que seja admitido o recurso e consideram que a única medida capaz de evitar a violação definitiva do seu direito de defesa e de restabelecer o princípio da igualdade de tratamento perante a lei e o seu direito a um processo justo e equitativo das e impedir a consagração de medida tomada em processo iníquo, seria o recurso a este Tribunal para obter a revogação da sua condenação em multa.

1.7. Integra também, nos termos do artigo 11 da Lei do Amparo e do *Habeas Data*, pedido de adoção de medidas provisórias de suspensão de executoriedade da decisão condenatória, por causa dos prejuízos que a execução a correr de forma célere, poderá lhes causar, dado o elevado valor da causa.

2. Cumprindo o estabelecido no artigo 12 da Lei n.º 109/IV/94 de 24 de outubro, foram os autos com vista ao Ministério Público para emitir o parecer sobre a admissibilidade do recurso, tendo-o feito o Sr. Procurador Geral da República, o qual articulou os seguintes argumentos:

2.1. O recurso seria tempestivo, as recorrentes teriam legitimidade, a decisão recorrida impassível de ser impugnada ordinariamente, tratando-se de acórdão da 3ª Secção do Tribunal de Contas, não sendo evidente que os direitos invocados sejam insuscetíveis de serem amparados, ou que o Tribunal tenha rejeitado, por decisão transitada em julgado, um recurso com objeto substancialmente igual. Ademais, considera que a peça parece satisfazer os requisitos previstos pelos artigos 7º e 8º da Lei

do Amparo e do *Habeas Data*, com a exceção da obrigatoriedade de formulação das conclusões nas quais se resume, por artigos, os fundamentos de facto e de direito que justificam a petição, previsto pela alínea e) do número 1 do artigo 8º.

2.2. Por isso, não obstante a possibilidade de ser concedido às recorrentes um prazo para, querendo, suprir a falta de apresentação das conclusões, entende que se encontram preenchidos os pressupostos para a admissão desse recurso de amparo constitucional.

3. Marcada sessão de julgamento para o dia 22 de fevereiro, nessa data se realizou, com a participação dos Venerandos Juízes-Conselheiros e do Senhor Secretário do TC, dela decorrendo a decisão, segundo a qual

3.1. Pelo facto de as recorrentes aludirem a uma pluralidade de factos e de omissões, seria impossível decifrar se fariam parte do relato destinado a enquadrar o pedido, se as pretendiam sindicarem integralmente ou se a intenção seria de o Tribunal Constitucional limitar-se a avaliar “a admissibilidade e eventualmente o mérito das alegações que faz[em] em relação ao que classifica[m] de questão central”;

3.2. Acresceria “que seria conveniente que essa identificação seja acompanhada da indicação específica dos direitos, liberdades e garantias que cada uma delas vulnera, até porque vai invocando parâmetros diversos, alguns de natureza meramente objetiva, outros efetivamente reconduzíveis a posições jurídicas subjetiváveis”;

3.3. E que “[s]endo certo que com a exceção de conduta(s) que de forma mais clara poderiam atingir os direitos de todas as recorrentes, o que se apurará no mérito caso este recurso seja admitido, outras há em que claramente, a terem ocorrido, não desencadeariam um potencial vulnerador dos direitos de titularidade de todas as suplicantes”, seria “conveniente segmentar claramente as condutas que lesaram os direitos de cada recorrente quando elas não os atinjam em simultâneo”,

3.4. Decidiu, então, o Tribunal “determinar a notificação das recorrentes para suprirem as deficiências indicadas, apresentando conclusões, identificando de forma precisa, concisa e segmentada a(s) conduta(s) que pretendem ver sindicadas, distinguindo

as que apenas vulneraram os direitos de uma ou duas das recorrentes das que são comuns, e indicando os parâmetros constitucionais que consideram que cada uma delas vulnera”.

4. Esse aresto foi notificado às recorrentes e ao Ministério Público no dia 13 de março de 2023.

5. Marcada nova sessão de julgamento para se apreciar a admissibilidade do recurso para o dia 21 de março, nessa data se realizou com a participação dos Venerandos Juízes-Conselheiros e do Senhor Secretário do TC, dela decorrendo a decisão que se expõe acompanhada dos fundamentos que articulados *infra*.

II. Fundamentação

1. Conforme consta do relatório, o recurso foi objeto de uma decisão de aperfeiçoamento, determinando-se que as recorrentes apresentassem conclusões, suprissem deficiências da petição que impedião o Tribunal Constitucional de determinar as condutas que pretendiam impugnar, e segmentassem claramente as condutas que vulnerariam os direitos de cada uma delas, acaso não fossem comuns.

2. A correção de peças está sujeita a um pressuposto temporal claramente fixado pelo artigo 17, parágrafo segundo, da Lei do Amparo e do *Habeas Data* segundo o qual “[n]a falta, insuficiência ou obscuridade dos fundamentos de facto ou de direito, será o recorrente notificado para suprir as deficiências, no prazo de dois dias”. O regime também é integrado pelo artigo 16, alínea b), que dispõe que “o recurso não será admitido quando a petição não obedeça aos requisitos estabelecidos nos artigos 7º e 8º” e pelo número 2 da mesma disposição que reza que “[n]o caso da alínea b) do número anterior a petição só será rejeitada se a falta não for suprida no prazo a que se refere o artigo 17º”.

2.1. Ora, no caso concreto,

2.1.1. As recorrentes foram notificadas do *Acórdão 22/2023, de 7 de março*, que lhes concedeu oportunidade de aperfeiçoamento no dia 13 de março às 11:09 como defluiu da f. 96 dos Autos;

2.1.2. Assim sendo, as recorrentes tinham dois dias para protocolar a sua peça de aperfeiçoamento sob pena de não-admissão do recurso, o que significa que o mesmo poderia ter dado entrada até ao fim do dia 15 de março, caso submetido através do correio eletrónico.

2.1.3. Deram entrada a uma peça de aperfeiçoamento, mas no dia 20 de março, portanto três dias úteis depois do termo do prazo.

2.1.4. Num momento em que, inclusive, o JCP já tinha marcado sessão para apreciar se o recurso podia ser admitido, conforme se pode constatar da f. 97 dos autos e sem apresentarem qualquer razão que pudesse justificar o atraso.

2.1.5. Portanto, só se pode ter o aperfeiçoamento por intempestivo, desencadeando as consequências legais do artigo 16, parágrafo primeiro, alínea b), e do artigo 16, parágrafo segundo, conducentes à inadmissão do recurso.

2.2. Neste sentido, o recurso não é admitido por não aperfeiçoamento tempestivo da obscuridade e desconformidades formais de que padecia.

3. Através da peça de recurso as recorrentes requereram a adoção de medida provisória de suspensão de executoriedade da decisão condenatória, por causa dos prejuízos que a execução a correr de forma célere poderia causar-lhes, dado o elevado valor da causa.

3.1. A este respeito, o Tribunal já havia fixado orientação no sentido de que existe uma relação indissociável e instrumental entre o amparo destinado a remediar situações de violação de direitos, liberdades e garantias e as medidas provisórias requeridas no âmbito dos mesmos autos (*Acórdão 08/2019, de 14 de fevereiro, João Baptista Delgado v. TJCP*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 29, de 14 de março de 2019, p. 509-511, II.).

3.2. A mesma orientação foi adotada, sem qualquer desvio, pelos seguintes arestos: *Acórdão 21/2018, de 16 de outubro, Cleidir Semedo v. Diretor da Cadeia Central da Praia e Ministra da Justiça*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 68, de 25 de outubro de 2018, p. 1648-1655; *Acórdão 04/2019, de 24 de janeiro*,

Eduina Ferreira v. Tribunal Judicial da Comarca do Paul, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 28, de 13 de março de 2019, p. 484-490, d); *Acórdão 22/2019, de 27 de junho, Elton Dias v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 79, de 22 de julho de 2019, p. 1227-1232, d); *Acórdão 40/2019, de 11 de outubro, António Veiga e Outros v. PGR*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 6, de 14 de janeiro de 2020, p. 121-131, d); *Acórdão 44/2019, de 20 de dezembro, Arlindo Teixeira v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 6, de 14 de janeiro de 2020, p. 151-155, d); *Acórdão 26/2020, de 09 de julho, Vanda de Oliveira v. TJCSV*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 139, de 23 de dezembro de 2020, p. 2152-2157; *Acórdão n.º 28/2020, de 24 de julho, Alex Saab v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 139, de 23 de dezembro de 2020, p. 2168-2172, d); *Acórdão 57/2020, de 27 de dezembro, Alex Saab v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 16, de 12 de fevereiro de 2021, p. 565-573, d); *Acórdão 29/2021, de 03 de junho, António Veiga e Outros v. PGR*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim oficial* N. 88, de 16 de setembro, p. 2264-2270, d); *Acórdão 34/2021, de 11 de junho de 2021, Anilson Silva v. CSMJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim oficial* N. 88, de 16 de setembro, p. 2299-2305, d); *Acórdão 40/2021, de 14 de setembro, Alex Saab v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 100, de 15 de outubro de 2021, p. 2571-2579, III; *Acórdão 41/2021, de 14 de setembro, Alex Saab v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 100, de 15 de outubro de 2021, p. 2580-2590, III; *Acórdão 45/2021, de 06 de 22 outubro, Amadeu Oliveira v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 100, de 15 de outubro de 2021, p. 2604-2610, III, *Acórdão 51/2021, de 25 novembro, Pedro Veiga v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 5, de 17 de janeiro de 2022, p. 95-99, III, *Acórdão 56/2021, de 06 de dezembro, Ognochukwo Barros v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 5, de 17 de janeiro de 2022, p. 121-126, III.; *Acórdão 12/2022, de 8 de março, António Monteiro v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 30, de 5 de abril de 2022, p. 909-916, III.; *Acórdão 18/2022, de 19 de abril, Ivan Jorge Fernandes v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 65, de 1 de julho de 2022, p. 1590-1596, III; e *Acórdão 39/2022, de 28 de outubro, Tecnicil Imobiliária v. PGR*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n.º 2, de 5 de janeiro de 2023, p. 42-49, III.

3.3. Do que decorre que a não-admissão do recurso de amparo, prejudica a avaliação do pedido de decretação de medida provisória, o qual, em tais casos, deve ser, sem mais, liminarmente rejeitado.

III. Decisão

Pelo exposto, os juízes do Tribunal Constitucional, reunidos em plenário, decidem não admitir o recurso de amparo, ordenando o seu arquivamento, e negar a concessão de medida provisória.

Registe, notifique e publique.

Praia, 3 de abril de 2023

José Pina Delgado (Relator)

Aristides R. Lima

João Pinto Semedo

ESTÁ CONFORME

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 3 de abril de 2023.

O Secretário,

João Borges