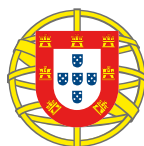


Auditoria para Apuramento de Responsabilidade Financeira

Relatório n.º 7/2021 – ARF

2ª SECÇÃO

Entidade fiscalizada : Município de Estremoz



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS



DIREÇÃO-GERAL

Processo n.º 9/2020 – ARF-DA IX – EP

2.ª SECÇÃO

Apuramento de responsabilidades financeiras

Pagamento de honorários de advogado ao longo do curso de processo-crime em que um Presidente de Câmara foi constituído arguido e em que veio a ser condenado a título de dolo direto

Lisboa 2021

ÍNDICE

ÍNDICE	4
ÍNDICE DE QUADROS	4
FICHA TÉCNICA	5
SIGLAS E ABREVIATURAS	6
I. INTRODUÇÃO	7
II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	7
III. DOS FACTOS	9
IV. DO DIREITO	16
IV.1. Introdução	16
IV.2 – Do caso concreto	18
IV 2. 2. Pagamento de despesas relacionadas com os processos-crime	18
IV.2.3. Acerca da contratação de serviços de patrocínio judiciário	21
V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	22
V.1. Da responsabilidade financeira sancionatória	22
V.2. Da Responsabilidade financeira reintegratória	23
VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	24
VI.1. Alegações apresentadas em sede de contraditório institucional	24
VI.1.1. Análise das alegações apresentadas em sede de contraditório institucional	26
VI.2. Alegações apresentadas em sede de contraditório pessoal	30
VI.2.1. Análise das alegações apresentadas em sede de contraditório pessoal	32
VII. CONCLUSÕES	36
VIII. EMOLUMENTOS	38
IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	38
X. DECISÃO	39
Anexo - Mapa das Responsabilidades Financeiras	41

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Decisões Judiciais	11
Quadro 2 - Valores/pagamentos no âmbito destes contratos efetuados no curso dos Processos-crime	12

FICHA TÉCNICA

Coordenação Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Execução Técnica

Isabel Castelo Branco

Técnica Verificadora Superior Principal

SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas	Designação
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras
CC	Código Civil
CCDRCentro	Comissão de Coordenação Regional do Centro
CCP	Código dos Contratos Públicos
CP	Código Penal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DR	Diário da República
EEL	Estatuto dos Eleitos Locais
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
ME	Município de Estremoz
MP	Ministério Público
NATRD	Núcleo de análise e tratamento de denúncias e de relatórios dos organismos de controlo
OP	Ordens de pagamento
PCE	Presidente da Câmara de Estremoz
PEQD	Processos de participações, exposições, queixas ou denúncias
PGR	Procuradoria-Geral da República
RFALEI	Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais
RJAL	Regime jurídico das autarquias locais
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
TAF	Tribunal Administrativo e Fiscal
TC	Tribunal Constitucional
TCANorte	Tribunal Central Administrativo Norte
TdC	Tribunal de Contas
TE	Tribunal 1.ª instância de Évora
TRE	Tribunal da Relação de Évora

I. INTRODUÇÃO

1. O presente relatório é elaborado ao abrigo do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC¹, bem como dos artigos 129.º e 135.º do RTC².
2. O relato foi remetido para contraditório, institucional e pessoal, nos termos do artigo 13.º da LOPTC, no âmbito do que foi notificado ao eventual responsável, tendo as alegações de ambos dado entrada neste Tribunal no prazo devido.
3. A análise das alegações remetidas ao TdC consta de ponto específico para o efeito (Ponto VI).

II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Na origem do presente processo de ARF encontra-se uma denúncia apresentada junto deste Tribunal, em 16 de fevereiro de 2017, por um Vereador da Câmara Municipal de Estremoz (CME), que deu origem ao PEQD n.º 47/2017.
5. E ainda o envio “para os efeitos tidos por convenientes” de certidão do Processo n.º 4/2017, arquivado pelo Procurador da República junto do TAF de Beja³, por entender estar em causa matéria relativa a jurisdição financeira, e não administrativa, que deu entrada neste Tribunal em 3 de março de 2017 e deu origem ao PEQD n.º 58/2017.
6. Aqueles PEQD vieram a ser apensados, em 10 de janeiro de 2020, por Despacho da Exma. Senhora Conselheira da Área de Responsabilidade IX, de 8 de janeiro de 2020⁴, por versarem sobre “*o mesmo objeto*”.

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, 20/2015, de 9 de março (que também a republicou em anexo), e 48/2016, de 28 de dezembro.

² Regulamento do Tribunal de Contas n.º 112/2018, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em reunião de 24 de janeiro de 2018, e publicado no DR, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro.

³ Entidade a quem foi remetida denúncia nos mesmos termos da enviada a este Tribunal. Vd. Despacho a fls. 64 do PEQD n.º 58/2017.

⁴ Que recaiu sobre a Informação n.º 412/2019 – NATDR, de 12 de dezembro (Fls. 96 do PEQD n.º 47/2017).

7. Referia a denúncia que o, então, Presidente da Câmara de Estremoz, X, havia sido pronunciado pela prática de um crime de prevaricação, em autoria material, na forma consumada, no âmbito do Processo n.º 54/11.4TAETZ, processo-crime em que foi constituído arguido.
8. E no qual, a assistente, A, deduziu pedido de indemnização cível contra o Presidente.
9. E, ainda, que foram sendo interpostos sucessivos recursos, pelo arguido e pela assistente, sendo certo que, à altura da denúncia, não havia ainda trânsito em julgado de qualquer sentença ou acórdão produzidos no âmbito desse processo-crime.
10. A razão da denúncia prendia-se precisamente com o facto de, inexistindo ainda trânsito em julgado à altura, o ME estar a proceder ao pagamento de honorários à sociedade de advogados contratada para patrocínio judiciário do, então, Presidente da Câmara, nesse processo.
11. É que, prosseguia, embora os eleitos locais, ao abrigo da alínea o) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho⁵ (Estatuto dos eleitos locais, doravante EEL), tenham direito a apoio nos processos judiciais que tenham como causa o exercício das suas funções, tal apoio, de acordo com jurisprudência, doutrina e pareceres de várias entidades que cita, só após o trânsito em julgado de uma decisão judicial que ponha fim aos mesmos, pode ser concedido pelos municípios.
12. Termina a denúncia por concluir no sentido de o pagamento daqueles valores ser extemporâneo (por antecipado relativamente ao momento em que podia ser efetuado) e poder dar lugar a responsabilidades financeiras sancionatórias e reintegratórias, que se solicita, sejam averiguadas.
13. No âmbito da instrução dos mencionados PEQD, porque foram apurados factos considerados como suscetíveis de consubstanciar eventuais ilícitos financeiros, foi determinado o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, por Despacho da Excelentíssima Senhora Conselheira da Área IX, de 8 de janeiro de 2020, exarado na Informação n.º 412/2019-NATDR, de 12 de dezembro de 2019⁶.
14. Visa o presente processo de ARF, iniciado em 9 de julho de 2020, dar cumprimento a tal Despacho.

⁵ Lei n.º 29/87, de 30.06, alterada pelas Leis n.ºs 97/89, de 15.12; 1/91, de 10.01; 11/91, de 17.05; 11/96, de 18.04; 127/97, de 11.12; 50/99, de 24.06; 22/2004, de 17.06; 52-A/2005, de 10.10; 53-F/2006, de 29.12, e, mais recentemente, pela Lei n.º 2/2020, de 31.03.

⁶V. n.r. 4.

III. DOS FACTOS

Após as diligências empreendidas pelo NATDR no âmbito dos mencionados PEQD, bem como no presente processo, e levando em conta as respostas e documentos carreados para os processos pelo ME, apuraram-se os factos seguintes:

15. X, enquanto Presidente da CME⁷, foi constituído arguido em dois processos-crime⁸, que decorreram quase em simultâneo, tendo-se constituído em ambos como assistente B, (em nome próprio) e a própria A⁹, respetivamente.

a) **Processo n.º 53/11.6TAETZ**

16. Neste processo foi deduzida acusação particular pelo assistente B contra o, então, Presidente da CME, X por alegada prática de dois crimes de difamação na forma de publicidade e calúnia¹⁰ e deduzido pedido de indemnização cível por danos não patrimoniais, a qual foi acompanhada pelo MP. Finda a instrução requerida pelo arguido, foi formulado despacho de não pronúncia¹¹.
17. Interposto recurso desse despacho de não pronúncia para o TRE, pelo assistente, foi lavrado acórdão que revogou parcialmente o despacho recorrido e determinando a sua substituição por despacho que pronunciasse o arguido, na sequência do que a Juíza de Instrução criminal veio a proferir despacho que pronunciou o arguido pela prática daqueles crimes, remetendo para artigos da acusação particular.
18. Por sentença de 10 de janeiro de 2014, veio a ser condenando o arguido (Presidente da CME), pela prática, em autoria material consumada, de um crime de difamação, na forma de publicidade¹² numa pena de indemnização por danos não patrimoniais.

⁷ X exerceu funções de Presidente da Câmara de Estremoz entre os anos de 1994 a 2004 e desde 2009 até 31.01.2019, momento em que perdeu o mandato, como se explicitará ao longo do presente processo, tal como consta da sentença de fls. 111 e sgs. do volume anexo aos PEQD.

⁸ Processos n.ºs 53/11.6TAETZ e 54/11.4TAETZ.

⁹ A, associação sem fins lucrativos, constituída em 23 de março de 2000, tendo como objeto a intervenção cívica, cultural e social, através de todas as formas legais para propiciar a defesa, dinamização e valorização do património arquitetónico, histórico e cultural relacionado com o Castelo de Evoramonte (vide fls. 7 da sentença de fls. 8 e sgs. do PEQD n.º 47/2017).

¹⁰ P.e.p pelos artigos 180.º, n.º 1 e 183.º, n.ºs 1, alínea a) e 2, do CP.

¹¹ Estava em causa, de forma muito sucinta, uma entrevista dada pelo, então, Presidente da CME, X, a um jornal da zona com alguma dimensão pública, em que proferiu afirmações que o assistente considerou difamatórias, nomeadamente, que este tinha dívidas à AT e que usava dinheiros de subsídios atribuídos pelo ME à A para as satisfazer. Existia, contudo, uma querela entre ambos relacionada com a atribuição de subsídios pelo ME à A, sendo ainda que o assistente, num outro jornal da zona e através de um blogue, expressava “críticas e opiniões” contundentes, sobre a forma como o Presidente da CME exercia o seu mandato.

¹² Conforme mencionado no Acórdão do TRE, de 1 de julho de fls. 59 do volume anexo aos PEQD, cit. infra.

19. O arguido interpôs recurso para o TRE-secção criminal, no âmbito do qual, e por acórdão de 1 de julho de 2014¹³, já transitado em julgado, X foi absolvido da imputação dos crimes mencionados e do pedido cível deduzido¹⁴.
20. Temos assim que, neste processo-crime o, à altura Presidente da CME, foi absolvido.

b) Processo n.º 54/11.4TAETZ – seus trâmites e relevância

21. Na denúncia apresentada junto deste Tribunal, foi este o único processo visado. Contudo, encontram-se ambos ligados, pelo facto de os intervenientes serem os mesmos (embora B surja neste processo na qualidade de Diretor da A), por terem decorrido quase paralelamente e por terem tido, na base da prestação de serviços jurídicos para defesa do Presidente de então (e do ME), os mesmos procedimentos pré-contratuais e contratos, embora com relevância distinta para o presente processo, como referiremos.
22. Sumariamente, e levando em conta a matéria constante da sentença de 30 de junho de 2016¹⁵, estava em causa o facto de o ME ter criado um programa (PADA) ao qual a A apresentou candidatura, que se consubstanciava na atribuição de subsídios com vários fins. Em 2010, foi deliberada pelo executivo a atribuição de um subsídio anual àquela instituição, em três parcelas, a pagar em março, junho e outubro. O Presidente da Câmara de então e o Diretor da referida entidade tiveram várias discórdias, tendo ocorrido publicação em jornais locais, de opiniões por parte do Diretor da A, consideradas ofensivas pelo então Presidente X.
23. Nessa sequência, em 7 de julho de 2010, este, subscreveu uma carta¹⁶, com papel timbrado da autarquia (sem qualquer deliberação camarária subjacente), na qualidade de Presidente da CME, na qual, sinteticamente, referia que o Diretor daquela instituição publicara num jornal afirmações que colocavam em causa a sua idoneidade como Presidente da CME eleito e, também, como cidadão e que, assim sendo, o ME deixaria de apoiar as iniciativas da mesma, incluindo subsídios. E, enquanto

¹³ A fls. 59 e sgs. do volume anexo aos PEQD citados.

¹⁴ A absolvição do então Presidente neste processo teve em consideração a ponderação judicial do balizamento entre a tutela da honra (de cariz individual) e a liberdade de expressão (um direito “charneira” na organização de uma sociedade que se autolimita por direitos”), tendo como pano de fundo a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e a prevalência da “liberdade de expressão”, sobre a “defesa da honra”, residual, para mais, numa ambiência de “luta política” como a que se considerou verificar entre o assistente e o arguido (conclui o acórdão do TRE, que absolveu o Presidente da CME).

¹⁵ A fls.111 e sgs. do volume anexo aos PEQD.

¹⁶ Constante de fls.18 do presente processo de ARF e transcrita na sentença mencionada na n.r. anterior.

mantivesse tal comportamento, deixaria de proceder ao pagamento dos subsídios, no âmbito do programa PADA.

24. Nessa sequência deixaram de ser concedidos subsídios à mencionada entidade.
25. A A deduziu, então, pedido de indemnização cível¹⁷, contra o Presidente e contra o ME, alegando a ilicitude da sua conduta espelhada na dita carta e os prejuízos que a mesma causou à instituição, nesse ano e em anos futuros, denegrindo a sua imagem e do seu Diretor¹⁸.
26. O quadro seguinte espelha a plêiade de decisões judiciais (sentenças e acórdãos) no âmbito desse processo n.º 54/11.4TAETZ:

Quadro 1 – Decisões Judiciais

Instâncias	Decisão	Data
Juiz de Instrução criminal	Proferido Despacho de pronúncia, imputando a prática, em autoria material e na forma consumada de um crime de prevaricação p.e p. pelos artigos 1.º, 2.º, 3.º, n.º 1, alínea i), 11.º e 29.º, alínea f), todos da Lei n.º 34/87, de 16 de julho e suas alterações	–
Tribunal Judicial de Estremoz (Fls. 81 do volume anexo aos PEQD)	Julgamento e absolvição de X	Sentença de 10.07.2014
Tribunal da relação de Évora – secção criminal (Fls. 96 volume anexo aos PEQD)	Interposto recurso pelo assistente para o TRE, tendo o Tribunal <i>ad quem</i> julgado procedente o recurso, embora com fundamentos diferentes dos que foram invocados, e determinado o reenvio do processo para novo julgamento, nos termos dos artigos 410.º, n.º 2, alínea c) e 426.º, do CPP, ou seja, por considerar que se verificou “ <i>insuficiência para a decisão da matéria de facto provada</i> ”.	Acórdão do TRE, de 30.06.2015
Tribunal da Comarca de Évora (Instância local de Estremoz – secção de competência genérica) – (A fls. 111 do volume anexo aos PEQD)	Novo julgamento em 1.ª instância. Condena X por crime de prevaricação, a pena de prisão de 2 anos e 8 meses, suspensa, declara perda de mandato do mesmo como Presidente da CE, julga parcialmente, por provado, o pedido de indemnização cível, solidariamente com o ME em 1 882,50 € a título de danos patrimoniais e 4 500 € a título de danos não patrimoniais, acrescido de juros de mora. Condena em custas criminais no valor de 5 UC	Sentença, de 20.06.2016
Tribunal da relação de Évora – secção criminal (Fls.143 volume anexo aos PEQD)	Recurso de decisão de condenação pelo arguido para o TRE. Por contradição insanável da matéria de facto na sentença de 20.06.2016, suscitando ainda a inconstitucionalidade material do artigo 29.º, alínea f) da LEL, por violar o artigo 30.º, n.º 4 da CRP, considerando que a cominação estabelecida naquele primeiro artigo, da perda de mandato, associada aos crimes previstos na LEL, contraria a regra constitucional que proíbe as penas de terem como consequência a perda de um direito político. JO TRE julga improcedente o recurso em matéria crime e julga parcialmente procedente o recurso relativamente ao <i>quantum</i> da indemnização cível por danos não patrimoniais, que passa a ser de 1 500 €	Acórdão, de 21.03.2017
Tribunal da relação de Évora (Fls. 81 PEQD n.º 58/2017)	X apresenta requerimento, suscitando nulidades do Acórdão do TRE, de 21.03.2017, e inconstitucionalidades. O requerimento foi indeferido.	Acórdão, de 06.06.2017
Acórdão n.º 658/17 do Tribunal Constitucional, (Fls. 100 do PEQD N.º 58/2017)	Coloca em causa a inconstitucionalidade do artigo 29.º da LEL, que determina a da perda de mandato como efeito da condenação num dos crimes previstos naquele diploma, por violar o art. 30.º, n.º 4 da CRP. E interpõe recurso do Acórdão do TRE, de 06.06.2017, que indeferiu as nulidades suscitadas O TC não julga inconstitucional aquele preceito, não conhece do objeto do recurso e nega provimento ao mesmo. Transitou em julgado.	12.12.2018

27. Neste ínterim, e para o defender a si, nos processos-crime e no pedido de indemnização cível, e ao ME, neste último, o então Presidente da CME, X, contratou por ajuste direto, escolhido em função

¹⁷ A Fls. 97 e sgs. do presente processo.

¹⁸ Que originou o processo-crime n.º 54/11.4TAETZ, referido.

do valor, uma sociedade de advogados (C), tendo celebrado vários contratos e autorizado as despesas constantes do quadro seguinte, de que resultaram os pagamentos também aí expressos¹⁹:

Quadro 2 - Valores/pagamentos no âmbito destes contratos efetuados no curso dos Processos-crime

Contrato/Req	Dec. contratar/aut. da despesa	Adjudicação	Valor S/IVA Valor C/IVA (€)	Ordem de pagamento (valores relativos ao Processo n.º 54/11.TAETZ)		Data de Pagamento
				N.º	Valor c/IVA	
Contrato 11/2014, de 27.03.2014 ⁽¹⁾	05.02.2014, Presidente CME. X Parecer prévio da CME ⁽²⁾	19.03.2014, Presidente CME	4 442,09	OP14-03083	3 000,00	27.10.2014
			5 463,77	OP15-00908	2 463,77	17.04.2015
Contrato 43/2014, de 03.10.2014 ⁽¹⁾	18.09.2014	30.09.2014, idem	11 786,30	OP15-00908	132,50	17.04.2015
			14 497,15	OP14-05053	14 334,17	30.12.2014
Contrato 49/2016, de 17.10.2016	21.09.2016, idem com o primeiro caso	04.10.2016, idem	26 439,18	OP16-5019	31 893,85	09.12.2016
			32 520,19	OP16-5239	509,22	20.12.2016
Contrato 58/2017, de 27.11.2017	03.11.2017, idem	16.11.2017, idem	10 818,70	OP17-5213	13 307,00	20.12.2017
Req. 521/2018, de 10.04.2018	11.04.2018, idem	11.04.2018, idem	7 000,00	OP18-1884	8 610,00	04.05.2018
			8 610,00			
TOTAL			42 667,57		74 250,51	
			74 398,11			

- (1) Estes contratos respeitam à contratação de serviços jurídicos para patrocínio judiciário nos Processos-crime n.ºs 53/11.6 TAETZ e 54/11.4 TAETZ. Os demais, apenas a este último. Os valores indicados respeitam apenas à parte respeitante a este último, conforme email do ME ref.ª 1294, de 11.03.2019 (fls. 271 do volume anexo aos PEQD).
- (2) O Presidente da CME votou favoravelmente a concessão de parecer prévio em reunião do executivo, com exceção da relativa ao contrato 43/2014, por não se encontrar presente na reunião, conforme contraditório pessoal.

28. Relativamente às entidades autorizadas dos pagamentos, veio o responsável pessoal, X, nas suas alegações em sede de contraditório pessoal, tecer as considerações que se analisarão no ponto específico para o efeito, infra, em VI.

29. Do quadro que antecede é possível concluir que X, à altura Presidente da CME²⁰:

- ⇒ Decidiu contratar uma sociedade de advogados, escolhida por si, para seu patrocínio judiciário no âmbito daqueles processos-crime, e também do ME quanto ao pedido de

¹⁹ Como resulta, também, do contraditório.

²⁰ Conforme documentos constantes de fls. 37 e sgs. do presente processo ou do volume anexo aos PEQD 47 e 58/2017.

indenização cível deduzido naquele, e autorizar as despesas respetivas, proferindo Despachos²¹, que assinou, sem qualquer informação subjacente;

- ⇒ as propostas para concessão do parecer prévio vinculativo, que antecederam a decisão de contratar em cada procedimento, obrigatório por via das Leis do OE, foram levadas ao órgão executivo e votadas, com exceção de uma delas, de 17 de setembro de 2014, também, pelo Presidente da CME²²;
- ⇒ as adjudicações e autorização da despesa no valor total de 74 250,51 € foram decididas por despacho do Presidente da CME, X;
- ⇒ em sede de contraditório pessoal veio este alegar que os pagamentos não foram autorizados por si, como constava do relato.

30. O Presidente da CME veio, em definitivo, após prolação do Acórdão do Tribunal Constitucional mencionado no Quadro 1, supra, a ser condenado pela prática, em autoria material, e na forma consumada, de um crime de prevaricação²³, p.e.p. pelos artigos 1.º, 2.º, 3.º, n.º 1, alínea i), 11.º e 29.º, alínea f), da Lei n.º 34/87, de 16 de julho²⁴, com as alterações sofridas à altura, em pena de prisão de dois anos e 8 meses, suspensa por igual período, viu declarada a perda do seu mandato como Presidente da CME²⁵ e foi condenado ao pagamento à A, em solidariedade com o ME, do valor de 1 882,50 € a título de danos patrimoniais, e de 1 500 € a título de danos não patrimoniais, valores ambos acrescidos da quantia devida a título de juros.

31. Na sentença de 20 de junho de 2016, onde o então Presidente veio a ser inicialmente condenado por crime de prevaricação²⁶, pode ler-se, a fls.41 e sgs.: *“Decorre, pois, com clareza da matéria provada*

²¹ No contrato n.º 11, o Despacho n.º 10/2014 no contrato n.º 43/2014, o Despacho n.º 63/2014, no Contrato n.º 49/2014, o Despacho de 21 de setembro de 2014, no contrato n.º 58/2017, a fls. 37, 51 e 70 do presente processo, o Despacho n.º 98/2017, a fls 48 verso do volume anexo aos PEQD e ainda a Requisição n.º 521, de 10.04.2018. constante de fls. 54 verso do mesmo volume.

²² Em reuniões de câmara, foi deliberada a concessão de parecer prévio vinculativo ao abrigo do artigo 73.º, n.º 5, alíneas a), b) e c) e n.º 11, da LOE/14 para a celebração dos contratos aquisição de serviços de advocacia no âmbito daqueles dois processos-crime em que era arguido o presidente da Câmara, quase sempre sob proposta do mesmo, que também participava e votava nas reuniões, adiantando-se que iria ser aberto procedimento pré-contratual para o efeito, no qual seria convidada uma determinada sociedade de advogados. Em sede de contraditório pessoal, X alegou que não esteve presente nessa reunião, juntando ata que o comprova, a fls.147. No entanto, a proposta levada a reunião de câmara era sua.

²³ Nos termos do artigo 11.º da Lei n.º 34/87, estamos perante este tipo de crime quando *“O titular de cargo político conscientemente conduzir ou decidir contra direito um processo em que intervenha no exercício das suas funções, com a intenção de por essa forma prejudicar ou beneficiar alguém (...)”*.

²⁴ Crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos.

²⁵ Que veio a concretizar-se a partir de 31.01.2019, segundo informou o atual Presidente da CME no ofício já mencionado de dezembro de 2020.

²⁶ Sendo que, substancialmente, esta sentença não foi nunca colocada em causa nos sucessivos recursos interpostos, exceto quanto à fixação do *quantum* indemnizatório por danos não patrimoniais que foi reduzido pelo TRE e definitivamente fixado em 1 500 €, através do Acórdão de 21 de março de 2017.

nos autos que, ao determinar, na qualidade de presidente da Câmara Municipal de Estremoz (e, portanto, na qualidade de membro de órgão representativo de autarquia local) e no exercício das respetivas funções, unilateralmente [sem ter qualquer deliberação do órgão executivo subjacente], sem justificação e única e exclusivamente pelos motivos apontados na carta de 7 de julho de 2010 (motivos contrários à ordem jurídica) o não pagamento à [A] da 2.ª e 3.ª prestações relativas ao PADA, bem como ao corte total dos apoios logísticos habitualmente fornecidos, o arguido decidiu, manifestamente, em contrário ao direito.

Percorrida a matéria de facto provada nos autos verifica-se, igualmente, que o arguido agiu, bem sabendo da ilegalidade da sua atuação(...), ou seja, do facto de estar a tomar uma decisão unilateral, sem qualquer justificação, desprovida de cobertura legal e, por isso, contra direito e que, não obstante, atuou no âmbito das suas funções de titular de cargo político, ou seja, de Presidente da Câmara Municipal de Estremoz, e fê-lo, com o propósito de prejudicar a [A] (...) porquanto a mesma tinha como presidente da Direção [B], o que quis, agindo de forma livre, voluntária e consciente, bem sabendo que a sua conduta era proibida e punida por lei.(...)

Neste conspecto, dúvidas não restam de que se mostram preenchidos todos os elementos constitutivos dos elementos objetivo e subjetivo do tipo de ilícito. (...).

No que toca à censura ético-jurídica dirigida ao arguido, vimos já que esta radica na modalidade mais intensa do dolo, o dolo direto.” (negrito nosso).

32. O trânsito em julgado de tal condenação sucedeu após a prolação do Acórdão n.º 658/2018²⁷ ²⁸, de 12 de dezembro de 2018, pelo Tribunal Constitucional, como referido supra em 30., que julgou improcedente o recurso interposto e como inexistentes as inconstitucionalidades invocadas pelo recorrente (X).
33. Nesse seguimento, e além dos valores relativos aos honorários constantes do Quadro 2 supra, o ME pagou 306 € referentes a taxa de justiça²⁹ liquidada no âmbito de uma ação de oposição à execução de sentença no Processo n.º 54/11, que não procedeu³⁰.
34. O ME efetuou ainda o pagamento, através de penhora de saldo bancário, o valor de 3 000€ a que foi condenado naquele processo, relativos ao pagamento de danos, patrimoniais e não patrimoniais, à A, acrescido dos juros de mora³¹, ou seja, metade do valor total da indemnização fixada pelo Tribunal,

²⁷ Processo n.º 983/17, 3.ª Secção daquele Tribunal.

²⁸ A fls. 100 e sgs. do PEQD n.º 58/2017.

²⁹ Documento de fls. 29 do presente processo.

³⁰ Junto com a resposta do ME a este Tribunal veiculada através do ofício Ref.ª 5872, de 28.12.2020, que já supra se referenciou. Ao que parece terá existido execução de sentença, a que o ME se opôs e terá perdido, de acordo com o teor da resposta constante desse ofício.

³¹ Vide ofício do ME, ref.ª 5872, de 28.12.2020, a fls. 12 e sgs. do presente processo.

parecendo de deduzir que X terá efetuado o pagamento da parte que lhe cabia, de igual montante³² ³³ (embora tal não resulte explícito da resposta do ME), matéria que, na sequência do contraditório, apreciaremos em sede própria (ponto VI, infra).

35. Questionado na matéria, o ME informou, no mesmo ofício citado no ponto anterior, de que não exerceu direito de regresso relativamente ao ex-Presidente, até ao momento, quanto ao pagamento dos contratos de prestação de serviços judiciais cujo pagamento fora adiantado (nem outros, aliás):

- 1º) por estar a correr os seus termos uma ação interposta pelo ME contra a Associação em que pede a condenação desta na devolução de subsídios indevidamente recebidos pela mesma, por não terem sido justificados pela realização de atividades constantes da candidatura apresentada em 2008 relativa a atividades a desenvolver em 2009 (Processo n.º 354/15.4BEBJA), que pode servir de fundamento a um hipotético recurso de revisão que, “em tese”, poderá resultar na alteração da sentença já proferida e transitada em julgado neste processo, nos termos do artigo 449.º n.º 1, do CPP;
- 2º) porque, ainda que condenado, o Presidente foi também absolvido em 1.ª instância, pelo que tem dúvidas sobre se devem ser solicitados honorários até ao momento em que foi proferida essa sentença de absolvição;
- 3º) por fim, porque tendo o ME sido parte no processo em sede de pedido de indemnização cível, não é possível individualizar os honorários pagos a título de defesa do ME e do ex-presidente.

³² Segundo a mesma resposta do ME, o ex-Presidente terá ainda efetuado o pagamento de um total de 4 713 € relativo a custas processuais no âmbito do Processo n.º 54/11.

³³ O ME refere que procedeu ao pagamento de metade do valor da condenação da indemnização cível acrescida dos juros de mora devidos, totalizando 3 000 €. Embora não refira explicitamente que não pagou a parte que cabia ao anterior Presidente, pressupomos que não o fez e que foi este que assumiu o pagamento desses valores (a responsabilidade era solidária, nos termos da sentença).

IV. DO DIREITO

IV.1. Introdução

36. Nos termos das disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea o) e 21.º do EEL³⁴, os eleitos locais³⁵ têm direito “A apoio nos processos judiciais que tenham como causa o exercício das respetivas funções”, desde que verificados cumulativamente³⁶, vários requisitos/pressupostos:
- ☞ que as despesas sejam provenientes de processo judicial;
 - ☞ que os atos que deram origem ao processo judicial e às inerentes despesas³⁷ tenham sido praticados pelo eleito local no exercício das suas funções;
 - ☞ que não se prove que esses atos tenham sido praticados com dolo ou negligência.
37. Constituiu matéria algo controvertida, uma vez que a lei não o refere expressamente, a de saber qual o momento em que os municípios podem conceder apoio aos eleitos locais nos processos mencionados: se no curso do processo, se apenas após trânsito em julgado da sentença/acórdão final respetiva/o.
38. Constitui posição praticamente uniforme de vários quadrantes a de que “Só após a decisão final se poderá apurar se estão preenchidos os pressupostos de que depende a concessão do apoio, pelo que só então deverá ser proferida a respetiva decisão.” isto porque, só após a decisão final dos processos, se poderá concluir se existiu dolo ou negligência por parte do eleito local, um dos pressupostos de que a lei faz depender a concessão de apoio³⁸. E é essa a opinião expressa por parte, nomeadamente:

³⁴ Lei n.º 29/87, de 30 de junho, alterada pelas Leis n.ºs 97/89, de 15/12; 1/91, de 10/01; 11/91, de 17/05; 11/96, de 18/04; 127/97, de 11/12; 50/99, de 24/06; 86/2001, de 10/08; 22/2004, de 17/06; 52-A/2005, de 10/10; 53-F/2006, de 29/12, e 2/2020, de 31/03.

³⁵ Para efeitos do EEL, consideram-se eleitos locais, nos termos do seu artigo 1.º, n.º 2, os membros dos órgãos executivos dos municípios.

³⁶ Pelo que basta que um deles falte para o apoio não poder ser concedido.

³⁷ Sendo que, de acordo com a PGR “O apoio referido (...) abrange as despesas relativas aos processos criminais em que os eleitos locais sejam arguidos.”

³⁸ Não podemos, no entanto, deixar de citar o Procurador da República junto do TAF de Évora, que manda seja remetida a este Tribunal certidão do Processo que deu lugar ao PEQD n.º 58/2017, que se mencionou supra, o qual, algures por entre o Despacho que então proferiu, refere (fls.66 desse PEQD): “O subscritor possui uma interpretação do art.º 21.º EEL muito diversa da que, em termos gerais, vem sendo perfilhada quanto momento em que as autarquias devem prestar apoio aos eleitos locais envolvidos em processos judiciais.

Nem a letra nem, sobretudo, a ratio do preceito, ao que se crê, impõem que o eleito antecipe as despesas com custas judiciais (...) que podem ascender a valores significativos e, na tese que vem sendo acolhida, consubstanciar uma espécie de financiamento forçado da parte processual à autarquia que ser por longos anos (suposta, sobretudo, a hipóteses de absolvição final).

Uma solução normativa desse tipo seria perversa, por conter um conjunto de proposições que não se descortinam na teleologia da norma, do tipo: serve a coisa pública e promove o bem comum; defende-te nos “litígios funcionais” em que te vejas envolvido; vai pagando as despesas inerentes e, no final, se venceres, pede o reembolso do despendido (com juros ou sem eles?)”. Não deixa de ser uma reflexão interessante que vai contra a opinião quase unânime da “comunidade jurídica”, como veremos já de seguida, estando o mesmo Procurador ciente da opinião deste tribunal na matéria, inclusive.

- ⇒ da PGR, no Parecer do Conselho Consultivo n.º 81/2007³⁹,
- ⇒ de jurisprudência dos Tribunais Administrativos⁴⁰;
- ⇒ da CCDRCentro⁴¹;
- ⇒ da doutrina⁴²;
- ⇒ e, por fim, do Tribunal de Contas⁴³.

39. Refere a certo momento, o cit. Parecer da PGR:

“É da maior importância para este parecer indagar quando deve ser feito o pagamento das despesas resultantes dos processos judiciais. São admissíveis duas soluções:

a) Pode ser feito apenas no final do processo, quando já é conhecido o seu resultado e o montante das despesas;

b) Pode ser feito à medida que é devido.

A doutrina tem entendido que o pagamento das despesas só deve ser feito no final do processo porque, por um lado, só então poderá saber-se qual a quantia efetivamente despendida e, por outro, a inexistência de dolo ou negligência só poderá ser determinada, em princípio, após o julgamento. Gonçalo Ribeiro da Costa (...) opinou em anotação ao artigo 21.º da Lei n.º 29/87: «Uma vez que a inexistência de dolo ou negligência por parte dos eleitos locais só se encontrará a final dos processos judiciais, os encargos com estes deverão apenas ser objeto de reembolso».

Também a letra da lei parece apontar nesse sentido quando se refere aos processos que «tenham tido» como causa o exercício de funções (ao utilizar-se no artigo 21.º esta forma verbal no participio passado).

Parece-nos, com efeito, que o eleito local apenas poderá exigir o pagamento das despesas após a decisão final do processo, porquanto só nessa fase estarão preenchidos os pressupostos de que depende a concessão do apoio: que o processo tenha tido efetivamente como causa o exercício de funções e que não se prove dolo ou negligência por parte dos eleitos.

*Sobretudo em relação aos crimes imputados aos eleitos locais não se veem razões válidas para que o pagamento possa ser feito antes de o processo terminar, pois, supostamente, os factos que lhe são imputados, embora formalmente praticados no exercício de funções, não o foram por causa desse exercício. **E não vemos que deva ser deixado ao critério dos órgãos autárquicos decidir, em cada caso, se o pagamento deve ser feito antes ou depois de o processo terminar, assim fazendo uma espécie de “pré-julgamento”.** Tal como não cremos que para o efeito possa ser invocado o princípio da «presunção de inocência».*

³⁹ Publicado no DR, 2.ª série, de 09.10.2009.

⁴⁰ Vd. por ex., Ac. TCANorte, Processo n.º 320/09.9 BEBRG, de 02.02.2015.

⁴¹ Parecer DAJ 231/07, de 15.11.2007.

⁴² Paulo Braga e Fátima Dinis, in “Estatuto dos eleitos locais”, anotado (anotação ao 21.º).

⁴³ Ac. n.º 15/2019, da 3.ª S-PL e Sentença n.º 2/2019-da 3.ª Secção e no Relatório n. 11/2011- FS/SRMTTC, de 8 de setembro de 2011, que esteve na base da prolação desses sentença e Acórdão.

Seria incompreensível, e contrário ao espírito da lei, e da sua razão de ser, estar um município a suportar os encargos resultantes de um ou vários processos judiciais em que um ou mais autarcas estivessem acusados da prática de tantos e de tão graves crimes (...)” (negrito nosso).

40. Em sede de alegações na fase de contraditório foi impugnada esta interpretação da lei, como se referirá e analisará no ponto específico, infra (VI.)
41. Por outro lado, tendo X, enquanto Presidente da CME, intervindo nos atos e contratos mencionados ao longo dos pontos que antecedem, não pode deixar-se de chamar à colação os artigos 55.º, n.º 6, do RJAL⁴⁴, 69.º, n.º 1, alínea a) do (atual) CPA⁴⁵, correspondente ao artigo 44.º do CPA de 1992 onde se proíbe os titulares dos órgãos da Administração Pública de intervir em procedimento administrativo, ato ou contrato administrativo *“Quando nele tenham interesse (...)*”.

IV.2 – Do caso concreto

IV 2. 2. Pagamento de despesas relacionadas com os processos-crime

42. No caso vertente temos que o pagamento das despesas relacionadas com os contratos de prestação de serviços judiciais, foi efetuado antes de uma tomada de decisão final por parte dos tribunais, em ambos os processos suprarreferidos.
43. Seguindo a linha de orientação das entidades mencionadas no ponto 38., inclusive o TdC, teremos de entender que o pagamento dos serviços jurídicos relacionados com os processos-crime não podia ter tido lugar antes de findos os mesmos e, portanto, que foi violado o artigo 21.º conjugado com ao artigo 5.º, do EEL.
44. O então Presidente da CME veio a ser absolvido num desses processos (53/11.6TAETZ).
45. E foi condenado no Processo n.º 54/11.4TAETZ pela prática de um crime de prevaricação, um dos tipos de crimes previstos na Lei n.º 34/87, de 16 de julho e suas alterações⁴⁶ (artigo 11.º) e ainda a outras sanções já enumeradas supra, na *modalidade mais intensa de dolo, o dolo direto*.

⁴⁴ Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e suas alterações.

⁴⁵ Publicado em anexo ao Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro ou o correspondente artigo 44.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-lei n.º 442/1992, de 15 de novembro, alterado pelo Decreto-lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, consoante o que fosse aplicável.

⁴⁶ Crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, alterada pelas Leis n.ºs 108/2001, de 28 de novembro, 30/2008, de 10 de julho, 41/2010, de 3 de setembro, 4/2011, de 16 de fevereiro, 4/2013, de 14 de janeiro, e 30/2015, de 22 de abril.

46. Pelo que, além da ilegalidade praticada com o pagamento de despesas antes da decisão final dos processos, estamos perante a situação de já existir trânsito em julgado em ambos, sendo que, num deles, com uma condenação por um dos tipos de crimes de responsabilidade por parte de titulares de cargos políticos previstos na lei respetiva.
47. E ainda, do ponto de vista subjetivo, a título de dolo na sua forma mais grave: o dolo direto.
48. A propósito do crime de prevaricação, refere o Parecer da PGR, já citado:
- “(...) crime de prevaricação (...) por exemplo, é um dos crimes qualificados pela Lei n.º 34/87, como «crime de responsabilidade de titular de cargo político». Neste crime, o titular do cargo, conscientemente, conduziu ou decidiu contra o direito um processo em que interveio no exercício das suas funções, com a intenção de, por essa forma, prejudicar ou beneficiar alguém. Assim, embora no exercício de funções, serviu -se daquela qualidade para praticar um ato contrário aos interesses que devia defender, precisamente por ser detentor de tal cargo. «O agente substitui a vontade da lei pelo arbítrio, praticando, não o ato que é seu dever praticar, mas outro contrário à disposição expressa da lei».*
- Se o eleito local for condenado, não lhe poderá ser concedido o apoio, uma vez que os pressupostos necessários à sua concessão não se mostram satisfeitos, pois, como se disse, é condição essencial para a condenação do arguido ter praticado os factos com dolo ou negligência.”*
49. E a sentença que condenou o eleito local em 30 de junho de 2016, já mencionada, a fls. 35, referia:
- “O bem jurídico protegido pela incriminação contida no artigo 11.º (...) traduz-se na necessidade de assegurar aos cidadãos que qualquer serviço que envolva a prestação de uma atividade pública funciona de acordo com a lei, respeitando o ordenamento jurídico, sendo eficaz na sua atuação. Trata-se, pois, de salvaguardar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e a credibilidade destas, garantindo-se, para o efeito, a fidelidade à lei e ao direito no exercício de funções públicas. (...). Já no que respeita ao tipo subjetivo, o crime imputado ao arguido consubstancia um tipo doloso que, como é sabido, se desdobra nos elementos intelectual e volitivo correspondentes, respetivamente, ao conhecer/saber e ao querer o desvalor do facto. De notar, que o preenchimento do tipo em apreço não se basta com um dolo genérico, antes exigindo um dolo específico que acresce às componentes gerais e que se traduz numa “intenção de prejudicar ou beneficiar alguém.”*
50. É assim de concluir que um crime desta natureza pressupõe sempre a existência de dolo, o que implica que, quando na presença deste tipo de crime, nunca pode haver lugar ao pagamentos dos encargos com os processo por parte das autarquias locais, além de que a sentença condenatória, no caso em apreço, expressamente refere a sua existência na sua forma mais grave, pelo que, no caso

presente, falta um dos requisitos (cumulativos) descritos supra, no ponto 36., para poder ser concedido apoio por parte do ME.

51. Por outras palavras, não caberia nunca ao ME o pagamento das despesas provenientes do processo n.º 54/11. 4TAETZ.
52. O ME, até ao momento, segundo informou este Tribunal, não exerceu direito de regresso relativamente ao ex-Presidente relativamente às verbas por si despendidas, nem este, por sua iniciativa, devolveu ao ME os valores em causa.
53. Não se diga, como pretende o ME com a sua resposta de dezembro de 2020, que não tinha condições para exercer o direito de regresso⁴⁷ relativamente ao ex-Presidente para reaver os valores despendidos, pelas causas descritas no ponto 35., supra. Com efeito, não está garantido o vencimento da ação (atual) interposta pelo ME e muito menos está garantido o merecimento de um hipotético recurso de revisão que coloque em causa o trânsito em julgado da ação que culminou com a condenação do ex-Presidente.
54. Quanto ao facto de o Município alegar não conseguir separar o valor dos honorários no que constituiu patrocínio do Presidente e do ME⁴⁸ (este, apenas na parte correspondente ao pedido de indemnização cível), sempre teremos de considerar que os serviços foram contratados pelo, então, Presidente, para o seu patrocínio e do ME, é certo, mas por processo a que o mesmo deu causa e por que veio a ser condenado, não se vislumbrando outra forma que não seja a de considerar o valor no seu todo. Nem faz sentido que seja de outra forma. Até porque o patrocínio do ME acabou por ser residual, face ao do então Presidente.
55. Por fim, o motivo aventado pelo ME sobre se devem ou não ser solicitados os valores até à absolvição deste numa das fases do processo, não tem cabimento, pois o processo é um só e apenas termina com o trânsito em julgado da última “decisão” sobre o mesmo. O Código de Processo civil, na sua redação atual, no artigo 628.º, refere que *“A decisão considera-se transitada em julgado logo que não seja suscetível de recurso ordinário ou de reclamação.”* Ora, apesar de ter existido uma sentença de

⁴⁷ Atente-se a que o não acionamento dos mecanismos legais relativos ao exercício do direito de regresso ou de restituições devidas ao erário público, é suscetível de consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea m) da LOPTC e quiçá, até, reintegratória, nos termos do artigo 60.º da mesma lei, por prática que implica a não cobrança de receita devida ao município.

⁴⁸ O ME, na sua resposta de dezembro de 2020 referiu que iria procurar informar o TdC dos valores correspondentes. Na sua resposta em sede de exercício do contraditório referiu nada mais ter a acrescentar aos factos referidos anteriormente e nada acrescentando, portanto, relativamente a esta matéria. O responsável pessoal não se pronunciou na matéria.

absolvição (uma, apenas, de várias sentenças/acórdãos produzidos ao longo do processo, como se afere do Quadro 1, supra), a mesma era (foi!) passível de recurso, esgotando-se com o trânsito em julgado do Acórdão do Tribunal Constitucional, como já referido.

IV.2.3. Acerca da contratação de serviços de patrocínio judiciário

56. Atentando no Quadro 2, supra, constatamos que o então Presidente da CE celebrou, pelo menos, os contratos aí elencados com uma sociedade de advogados para efeitos de o patrocinar nos dois processos-crime a que nos vimos referindo, bem como ao ME no que respeita ao pedido de indemnização cível deduzido contra ambos.
57. Tais contratos foram precedidos de ajuste direto escolhido em função do valor, cuja competência caberia ao Presidente da CME.
58. O mesmo autarca levou a reunião do executivo, e votou, na concessão de parecer prévio para contratação da prestação de serviços, escolheu a (única) entidade a convidar, decidiu contratar e autorizou a despesa respetiva, adjudicou e celebrou os contratos em representação do ME.
59. Em sede de contraditório o ex-Presidente veio alegar que não esteve presente na reunião do executivo de 17.09.2014, onde foi votada a concessão de parecer prévio relativamente ao contrato n.º 43/2014, pese embora, acrescemos nós, a proposta levada a reunião de câmara fosse da sua autoria⁴⁹.
60. Acontece, porém, que, com a ressalva do ponto anterior, o Presidente interveio em procedimentos nos quais tinha interesse, porque se destinavam ao seu patrocínio judiciário, o que não se afigura compatível com o previsto nos artigos 55.º, n.º 6, do RJAL⁵⁰, 69.º, n.º 1, alínea a) do (atual) CPA, correspondente ao artigo 44.º do CPA de 1992, conforme acima referido, ainda que em sede de contraditório alegue que votou *“não com a intenção de beneficiar em causa própria, mas sim de defender os interesses do Município”* e que o resultado da votação seria igual mesmo sem o seu voto, para além de alegar nunca ter sido informado pelos serviços camarários de que não o poderia fazer.
61. Pese embora a sanção para tal seja a anulabilidade dos contratos e a mesma não se afigurar já passível de ser invocada, não deixa de ser especialmente censurável tal atuação por parte de um

⁴⁹ Vd. doc. de fls 50 do presente processo.

⁵⁰ Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e suas alterações.

eleito local, para mais experiente, como é o caso⁵¹, e, necessariamente, conhecedor das normas aplicáveis, sendo esta das mais básicas e, se é certo que estava em causa a defesa do Município, estava também em causa, e em especial, enquanto arguido, a sua defesa.

V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

V.1. Da responsabilidade financeira sancionatória

62. O Presidente da CME foi, como referido, constituído arguido em dois processos-crime identificados supra, em III.
63. Em ambos os casos contratou uma sociedade de advogados para o patrocinar, (bem como ao ME, no caso do processo n.º 54/11.4TAETZ, onde foi deduzido pedido de indemnização cível contra ambos).
64. Em ambos os processos, autorizou a despesa com honorários da sociedade de advogados contratada ainda antes do trânsito em julgado respetivo.
65. No caso do Processo n.º 53/11.6TAETZ, tendo havido absolvição, o ME podia proceder ao pagamento das despesas e, embora nos termos da lei e do que tem vindo a ser o entendimento das entidades suprarreferidas, nomeadamente do TdC, os pagamentos só pudessem verificar-se no final do processo, a verdade é que podia o ME assumir as despesas em causa.
66. Já no caso do Processo 54/11.4TAETZ, foram efetuados pagamentos no valor no valor total de 74 250,51 €, conforme Quadro 2, supra, no curso do processo.
67. Tal atuação foi assim ilegal, consubstanciando violação das disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea o) e 21.º do EEL, porquanto, como referido, embora os preceitos refiram que os eleitos locais têm direito a apoio por parte dos municípios no pagamento das despesas incorridas em processos em que sejam parte e tenham como causa o exercício das suas funções, constitui entendimento generalizado o de que só podem existir pagamentos após o trânsito em julgado da “decisão” judicial que ponha termo a esses processos e caso não se verifique dolo ou negligência.

⁵¹ Vd. nota de rodapé 7.

68. Ora, no caso vertente, foram efetuados pagamentos antes do *terminus* dos processos, pelo que estes pagamentos são ilegais, porque extemporâneos relativamente ao momento em que poderiam ser (eventualmente) pagos.
69. Assim, tal atuação é suscetível de consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, visto estar em causa a violação de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, punida com multa, nos termos do n.º 2, do mesmo preceito.
70. A responsabilidade pela prática das infrações recai, nos termos do art. 61.º, n.º 1, da LOPTC, aplicável *ex vi* do art. 67.º do mesmo diploma, sobre o agente ou agentes da ação, podendo recair sobre os dirigentes ou sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos de harmonia com a lei (n.ºs 3 e 4 do art. 61.º citado).
71. No caso presente, as infrações são imputáveis, em concreto, ao Presidente da Câmara, pois, compulsados os documentos respetivos de cada processo de contratação, verifica-se que o mesmo assumiu, por despacho da sua autoria, a decisão de contratar e de autorização da despesa, sem qualquer proposta, informação ou parecer subjacente, o que determinou toda a sequência do procedimento, inclusive os pagamentos que, como referiu em sede de contraditório (e melhor se apreciará infra em VI.), não foram autorizados por si, mas tendo sido ele a autorizar a despesa, determinou também a necessidade da concretização desses pagamentos.

V.2. Da Responsabilidade financeira reintegratória

72. Como já referido supra, para poder beneficiar do apoio a que se referem os preceitos citados do EEL, teriam de se encontrar preenchidos todos os requisitos do seu artigo 21.º do EEL, em especial, que não resultasse provado que o eleito tivesse agido com dolo ou negligência.
73. No caso, como já mencionado, X foi condenado, no âmbito do Processo n.º 54/11.4TAETZ, por crime de prevaricação na forma de dolo direto.
74. Se não tivessem existido pagamentos antes do trânsito em julgado, o eleito local não poderia, portanto, beneficiar do apoio a que se referem as disposições conjugadas dos citados artigos do mesmo EEL.

75. Tendo-se verificado que esses valores foram adiantadamente despendidos, a conclusão é a mesma, pelo que, esse dispêndio de dinheiros públicos é ilegal por violar as disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea o) e 21.º, do EEL, configurando-se como pagamentos indevidos por causarem dano ao erário público, para efeitos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4 da LOPTC.
76. Refere o mesmo artigo que o TdC pode condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração em caso de pagamentos indevidos, considerando-se como tal, para o efeito de reposição, os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público.
77. Sendo esse dano, no caso vertente, no valor de 74 250, 51 €, valor a que acrescem juros de mora nos termos do CC, como previsto no n.º 6 do mesmo artigo 59.º da LOPTC.
78. Nos termos do artigo 61.º, n.º 1 e 2, da LOPTC, a responsabilidade recai sobre o agente da ação, sendo este, no caso, X, que beneficiou ilegalmente do pagamento adiantado desses valores e ainda foi condenado no processo-crime a título doloso.
79. E, mais, sabendo que não se encontravam preenchidos os requisitos previstos no EEL nunca logrou devolver tais verbas ao ME, como deveria, mesmo já decorrido tempo bastante desde o trânsito em julgado da sua condenação até ao momento⁵².
80. Provocou, assim, X com a sua atuação danos ao ME, por inexistir contraprestação efetiva e por privar o mesmo de poder aplicar os valores em causa para outros fins postos por lei a seu cargo.
81. Tanto mais que nas suas alegações nem coloca em causa a verificação de responsabilidade financeira reintegratória, conforme se analisará infra no ponto específico de análise do contraditório pessoal.

VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

VI.1. Alegações apresentadas em sede de contraditório institucional

82. Em sede de exercício do contraditório institucional, subscrito pelo Presidente da Câmara atual, anterior Vice-Presidente, e em suma, começa este por referir-inexistirem quaisquer factos novos relativamente ao constante do ofício n.º 5872, de 28 de dezembro de 2020⁵³, também por si assinado,

⁵² Lembra-se que o trânsito em julgado ocorreu em início de 2019.

⁵³ Fls. 12 do presente processo.

já supracitado, remetendo para tudo o aí expendido. Seguidamente, aborda a por si denominada “questão prévia” que se prende com a matéria do pagamento das despesas com honorários antes de findos os processos e termina com a questão do direito de regresso a exercer pelo município no âmbito de todo este processo.

A - Da Questão prévia – pagamento pelos municípios das despesas de honorários antes da decisão final dos processos

83. Nesta matéria arguiu:

- 1º) Que o Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 81/2007 invocado não é vinculativo para os tribunais, como o próprio reconhece, e ainda que, embora também refira que aprecia as questões sobre que se debruça o mais possível em termos genéricos, não perde de vista a questão que está na sua origem, qual seja, o “caso do Município de Felgueiras”, especialmente complexo e grave e sem paralelismo com o caso em apreço. Além de que o próprio parecer coloca a possibilidade de o pagamento ocorrer “à medida que é devido”, ainda que, a final, opte pela posição do pagamento no fim do processo.
- 2º) O Parecer n.º 100/2009, da CCDR Alentejo (que junta), vai em sentido contrário, concluindo que *“A autarquia pode, desde já e antes do termo da ação, proceder ao adiantamento condicional dos encargos suportados pelos eleitos.”*
- 3º) A “opinião expressa” pelo TdC, citada no relato, *“data maioritariamente de 2019, sendo os factos sub iudice anteriores (2014-2019).”*
- 4º) Conclui então que o pagamento das despesas em causa foi feito ao abrigo de um preceito legal (artigo 21.º do EEL), que podendo ser objeto de interpretações diversas quanto ao momento do pagamento das despesas em causa, não pode ter como resultado, a classificação como “pagamento ilegal” dadas as distintas interpretações, sendo que até 2007 era até considerado globalmente que esses pagamentos podiam ser efetuados no curso do processo.
- 5º) Chama a atenção para o artigo 2.º do Decreto-lei n.º 148/2000, de 19 de julho, que estabelece que o patrocínio judiciário dos membros do Governo, quando demandados no exercício das suas funções, pode ser assegurado pelo CEJUR ou por advogados contratados por este, o que, por contrabalanço, deixaria os eleitos locais em posição de desigualdade, face à interpretação espelhada no relato.
- 6º) Contrapõe ainda com o princípio da presunção de inocência e o facto de poderem os eleitos não possuir meios financeiros para se defenderem em processos em que sejam parte por via

do exercício das suas funções, beneficiando quem os acusa sem quaisquer provas, tendo, nesse caso, a autarquia, direito de regresso sobre o eleito.

- 7º) Mais alega que terá sido esta a intenção do legislador, com respaldo na “letra da lei” quando o artigo 21.º do EEL *“consta a expressão “(...) que sejam parte (...)”, logo, se são parte no processo, o mesmo ainda se encontra a decorrer. Aliás, conforme interpretação do Sr. Procurador da República junto do TAF de Évora, que defende grosso modo, que nem a letra nem a ratio do preceito, impõem que o eleito antecipe as despesas com custas judiciais.”*

B - Do direito de regresso contra o ex-Presidente da CE (nota de rodapé n.º 47 do relato⁵⁴)

84. Nesta vertente, alegou, em síntese, o subscritor do contraditório:

- 1º) que na primeira reunião do executivo em que esteve como Presidente da CE (pós perda de mandato do anterior Presidente), ocorrida em 6 de fevereiro de 2019, ficou registado em ata que *“sempre iria solicitar esclarecimento junto do Tribunal de Contas quanto aos valores a restituir, ainda que não tivesse existido queixa/denúncia dos vereadores do Partido Socialista, intenção que foi referida e registada em sede de reunião da Câmara Municipal. O que acabou por fazer, tendo questionado o Tribunal, face às dúvidas existentes, de qual seria o valor a restituir por X (...)”*, no ofício de 28.12.2020, do ME, já referido ao longo do presente relatório, ficando a aguardar pelos valores que resultarem, a título de responsabilidade financeira, do presente processo;
- 2º) e que, nesse sentido, aguarda(m) os valores que sejam propostos no presente processo a título de responsabilidade financeira.

VI.1.1. Análise das alegações apresentadas em sede de contraditório institucional

A - Quanto à questão prévia – Pagamento de honorários antes do final do processo-crime

A este propósito, é de referir:

85. Mesmo que os Pareceres do Conselho Consultivo da PGR possam não ser vinculativos, não deixam de ser uma referência importantíssima, quer para a jurisprudência (inclusive do TdC), quer para a

⁵⁴ Correspondente à nota de rodapé com o mesmo número do presente relatório, onde se referem as possíveis consequências para o não acionamento dos mecanismos legais relativos ao exercício do direito de regresso, quando a ele deva haver lugar (como é o caso, em várias vertentes), situação que, como aí referido, poderá dar lugar a responsabilidade financeira sancionatória e, eventualmente, reintegratória, para a entidade que, devendo ter acionado esse direito de regresso, nada diligenciou nesse sentido.

doutrina, quer para os aplicadores do Direito em geral, que a eles recorrem muitas vezes e adotam, nos casos que têm para decidir, as conclusões contidas nos mesmos.

86. E, mais, mesmo se num caso concreto como o abordado no dito Parecer, alegadamente complexo e com projeção mediática, se propendeu para o pagamento a final do processo, não se vislumbra por que razão não se tem o mesmo entendimento quando esteja em causa um processo alegadamente de “menor complexidade”, com toda a carga subjetiva que esta expressão pode conter. Afinal, se atentarmos no Quadro 1 do presente relatório, verificamos, pela plêiade de recursos (inclusive para o Tribunal Constitucional) verificados, que o presente processo pode não ter sido de uma simplicidade notória.
87. Além do mais, como é afirmado pelo ME, o próprio Parecer refere ser “o mais possível genérico”, portanto, suscetível de as suas conclusões serem aplicáveis à universalidade das situações em que esteja em causa a interpretação dos preceitos mencionados do EEL.
88. Quanto ao Parecer da CCDR citado, foi apenas um parecer contrário ao de tantas outras entidades, mormente de outras CCDR.
89. Relativamente à posição do TdC, o Acórdão mencionado e a Sentença que o precedeu (n.º 2/2019), são relativos a factos ocorridos muito antes e, se atentarmos ao que refere a sentença, também o Município aí focado solicitou um parecer à PGR, em 2013, nesta matéria, que o remeteu para o seu Parecer de 2007.
90. Nesse caso, inclusive, é de realçar que o Município envolvido havia já começado a diligenciar pelo acionamento do direito de regresso relativamente aos visados que, tal como no caso presente, viram os honorários dos advogados que os patrocinaram ser pagos antes de findos os processos com dinheiros do Município, dinheiros públicos, portanto, tentando dessa forma arrepiar caminho ao percecionarem terem, potencialmente, cometido uma ilegalidade.
91. Além do mais, sendo os factos *sub judice* relativos a 2014/2019, não se entende como se podem invocar entendimentos alegadamente tidos como correntes relativamente à interpretação do preceito anteriores a 2007. O próprio parecer da PGR a que nos referimos é claro ao mencionar que já nesses anos era corrente o entendimento da doutrina no sentido de que só no final do processo deveria ser feito o pagamento por parte das autarquias, verificados todos os pressupostos

constantes da lei. No mínimo, um autarca diligente deveria procurar indagar qual a interpretação vigente à altura, o que não se verificou.

92. Relativamente ao regime do Decreto-lei n.º 148/2000, de 19 de julho, paralelamente com o entendimento que é o maioritariamente defendido, é inegável que, na prática, poderá não existir paridade de tratamento, mas trata-se de diplomas diferentes e situações diferentes não tendo necessariamente de se verificar tal paridade.
93. Não obstante tudo o referido, condescende-se que o preceito poderia primar por maior clareza. Por isso se revela de particular importância conhecer as posições doutrinárias, jurisprudenciais, entre outras, quando tal sucede.
94. Também não se entende o referido a final das alegações, ou seja, por que razão não foi exercido o direito de regresso pelo ME, quando expressamente se reconhece que a ele caberia?

B- Sobre a matéria do “Direito de regresso”

95. Nesta vertente, e relativamente ao referido no relato na nota de rodapé 47⁵⁵ refere-se que o anterior Vice-Presidente, Y, na sequência da perda de mandato de X, assumiu as funções de Presidente da CME, tendo estado, nessa qualidade, pela primeira vez, na reunião camarária de 6 de fevereiro de 2019.
96. Mais refere que na sequência de pedidos de esclarecimento e documentos por parte deste Tribunal, na sequência do envio da denúncia que deu lugar à abertura dos PEQD subjacentes à abertura da presente ARF, *“sempre iria solicitar esclarecimentos junto do Tribunal de Contas quanto aos valores a restituir, ainda que não existisse a denúncia (...) O que acabou efetivamente por fazer”* no ofício enviado em dezembro já várias vezes referido ao longo deste relatório.
97. Na verdade, no citado ofício, quando confrontado com a questão colocada por esta Direção-Geral sobre se exerceu esse direito de regresso, foi colocado um elenco de questões por parte do ME acerca da forma como havia o mesmo de ser por si exercido, no caso vertente.

⁵⁵ Que se mantém no presente relatório e respeita à possibilidade de o não acionamento dos mecanismos que permitem o exercício do direito de regresso poder implicar eventual responsabilidade financeira sancionatória e, eventualmente reintegratória, nos termos aí melhor expressos.

98. Do relato já constava a análise de várias dessas questões, porque conexas com as matérias objeto da presente ARF (vide ponto 35., supra, do presente relatório, nos mesmos termos), sendo certo que se trata de matérias que deveriam ter sido devidamente analisadas e ponderadas pelos serviços da autarquia não podendo nem devendo quedar-se esta a aguardar pela tomada de posição deste Tribunal.
99. Na verdade, não cabe nas atribuições e competências do TdC, estabelecidas, quer no artigo 214.º da CRP, quer nos preceitos da LOPTC, qualquer competência consultiva, apenas lhe cabendo pronunciar-se em face de situações concretas constantes de processos sobre que lhe seja dado pronunciar-se.
100. Tal como, no caso vertente, e não obstante as questões colocadas ao TdC, apenas cabe pronunciar-se sobre matérias relacionadas com o objeto da presente auditoria, sendo certo que o caso concreto suscita questões que vão além.
101. No entanto, note-se, como referido, constitui eventual infração financeira de cariz sancionatório o não exercício dos mecanismos adequados ao exercício do direito de regresso, independentemente da forma como deva ser exercido, como resulta da alínea m) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, e, até, de eventual cariz reintegratório, nos termos do artigo 60.º da LOPTC, por implicar (de forma muito genérica) a não arrecadação de receita para o município, verificados que sejam o dolo ou culpa grave, o que se entende, visto estar em causa a proteção do erário público ⁵⁶ ⁵⁷.
102. Não deixa assim de ser censurável que, tendo transitado em julgado o Acórdão que pôs termo ao processo que determinou a condenação do ex-Presidente em inícios de 2019 e, inclusive, a sua perda de mandato, e sabendo que haveria lugar a direito de regresso, nada tenha sido diligenciado quanto à efetivação de qualquer direito de regresso por parte do ME, tendo em conta, nomeadamente, que existem prazos prescricionais associados.

⁵⁶ Assim sendo, e no que tange, por exemplo, à questão colocada quanto ao exercício do direito de regresso relativamente ao pagamento da indemnização a que o ME foi condenado no âmbito do processo crime em causa, em solidariedade com o ex-Presidente, por danos patrimoniais e não patrimoniais perante a lesada (nas denominadas relações externas) sugere-se seja devidamente ponderado pelo ME, nos termos das disposições conjugadas dos 22.º e 271.º da CRP e ainda dos artigos 1.º e 8.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, a possibilidade de caber direito de regresso do ME sobre o ex-Presidente (nas relações internas), que, frisa-se, é de exercício obrigatório, nos termos do artigo 6.º do mesmo diploma, junto dos tribunais competentes (veja-se a propósito a obra “O direito de regresso na responsabilidade administrativa”, da autoria do Professor Tiago Serrão).

⁵⁷ Vd. ob. cit., pág. 344 e sgs.

VI.2. Alegações apresentadas em sede de contraditório pessoal

103. Em sede de contraditório pessoal, X, ex-Presidente da CME, apresentou as suas alegações, nas quais, em suma, refere:

A - Dos factos - Processo n.º 54/11.4TAETZ:

- 1º) Quanto à afirmação seguinte contida no relato constante da carta enviada pelo alegante ao Diretor da Associação em que aquele comunicava que deixaria de proceder aos pagamentos dos subsídios à A no âmbito do programa PADA, refere “A publicação de opiniões, em jornais locais, pelo Diretor da A, ofensivas da minha pessoa coincide com o espaço temporal em que foram detetadas, pelos serviços do ME, irregularidades na aplicação pela A do subsídio de 2009. Daí que, continua, a carta por si subscrita, *“cujá redação não terá sido a mais adequada”*, refletisse o seu desagrado pelas opiniões publicadas e comunicasse em simultâneo que o ME *“deixava de proceder ao pagamento no âmbito do programa PADA”*.
- 2º) E ainda que não foram os motivos constantes da carta que estiveram na origem da suspensão do pagamento dos subsídios àquela associação em 2010, mas sim as irregularidades detetadas na aplicação do subsídio de 2008, com o qual deveria ter realizado uma atividade em 2009, desrespeitando o Regulamento do PADA.
- 3º) Articula as suas alegações com o constante do ofício enviado a este Tribunal pelo ME, em dezembro de 2020, já citado⁵⁸, remetendo para as alíneas a) a i) do mesmo. Este ofício refere alegadas irregularidades cometidas pela A que estariam a ser investigadas pelos serviços camarários, confirma as desavenças havidas entre o ex-Presidente e o Diretor da A nos mesmos termos e o pagamento de uma 1ª tranche do subsídio em 2010, já não sendo paga a 2ª tranche, em junho desse ano, “por ordem do Presidente”, tendo este mais tarde enviado a carta de 10 de julho de 2010. É ainda referida a receção nos serviços municipais, em início de 2010, de uma notificação da AT para penhora das senhas de presença do Diretor da A (que era deputado municipal à altura), entre outros aspetos, tendo o mencionado Diretor apresentado queixa crime que deu azo ao Processo 54/11.4TAETZ.
- 4º) O Alegante refere ainda que a suspensão do pagamento não teve o propósito de prejudicar a A ou denegrir a imagem do seu Diretor, mas tão só aplicar o Regulamento PADA que junta em anexo às suas Alegações, acautelar os dinheiros públicos e salvaguardar os interesses do ME.

⁵⁸ Fls. 12 e 13 do presente processo.

5º) Refere ainda ser denunciante no Processo n.º 153/16.6 T9TAETZ em que é visado um anterior Presidente da CME, juntando um requerimento a solicitar seja dado andamento ao processo sob pena de prescrição, que se encontrará no TRE.

B - Quanto às contratações das prestações de serviços e pagamentos:

- 1º Que o atual Presidente da Câmara, Y, à data, Vice-Presidente, licenciado em Direito e, antes de ser eleito, inspetor das autarquias locais, tinha vários “pelouros” (nomeadamente, e ao longo dos mandatos sucessivos, a gestão administrativa e patrimonial, a coordenação do gabinete de apoio jurídico, o serviço de aprovisionamento, contabilidade e tesouraria, conforme atas que junta (fls. 158 e sgs. do presente processo) pelo que *“todos os procedimentos administrativos para a aquisição de bens e serviços passavam pelos diversos setores de que (...) era o responsável e para os quais tinha competências delegadas.”*
- 2º Relativamente ao Quadro 2, supra, refere que: *“Os contratos que necessitavam de parecer prévio foram à Reunião de Câmara para aprovação. Todos os procedimentos posteriores decorrem dessa decisão do executivo camarário e não de decisão unilateral do Presidente da Câmara. Mais informo que os documentos que vão a reunião de câmara, que tenham correspondência com o setor administrativo e Financeiro são acompanhados, no mínimo, pelo Chefe de Divisão Dr. Z, que é quem conjuntamente com o Presidente da Câmara rubrica os contratos de prestação de serviços.”*
- 3º *“As OP estão todas assinadas pelo responsável pela Contabilidade, pelo Chefe do DAF, pelo Vice-Presidente, que na altura era o atual Presidente (...) e pelo Tesoureiro. Assim, na coluna “Responsável pela autorização do pagamento”, considero que deverá constar Vice-Presidente (...) e não Presidente (...) X.”*, concluindo que são estes os responsáveis pelos pagamentos.
- 4º Relativamente ao facto de o alegante ter votado nas reuniões de câmara onde foram discutidas as propostas para concessão de parecer prévio, refere que o fez não para *“«beneficiar em causa própria», mas sim para defender os interesses do Município. Desta atitude nunca fui alertado por nenhum dos intervenientes na votação de que não o poderia/deveria fazer, nem pelo chefe de divisão que preparou o documento.”* Refere ainda não ter estado presente na reunião de 17 de setembro de 2014. Além de que, o facto de votar nas reuniões do órgão executivo onde foi deliberada a concessão de parecer prévio não foi decisivo para sua aprovação.
- 5º Por fim, e neste tocante, refere que as autorizações de pagamento, no valor de 74 250,51 €, são consequência da aprovação do parecer prévio aprovado pelo Órgão Executivo, por maioria absoluta.
- 6º AS OP estão assinadas pelo responsável pela contabilidade, pelo Chefe da DAF, e pelo Vice-Presidente, atualmente Presidente.

7º Nenhum destes responsáveis afetos à DAF se pronunciou ou emitiu algum parecer sobre alguma irregularidade, considerando que a responsabilidade não deve recair toda sobre si.

C- Quanto à imputação de responsabilidade financeira

- 1º) Refere que todos os documentos e contratos foram produzidos pelos serviços do ME e verificados pelos serviços jurídicos sempre que os outros serviços tinham dúvidas e por fim analisados pelo diretor do pelouro, o Vice-Presidente, atual presidente. Só então chegavam ao Presidente.
- 2º) A responsabilidade pela prática das infrações deve recair e ser imputada a todos os intervenientes no processo, incluindo o ME, apelando para o previsto no artigo 61.º, n.ºs 1, 3 e 4 da LOPTC, aplicável ex vi do artigo 67.º do mesmo diploma⁵⁹

VI.2.1. Análise das alegações apresentadas em sede de contraditório pessoal

A - Quanto aos factos constantes do relato no âmbito do Processo n.º 54/11.4TAETZ:

104. No que respeita aos aspetos constantes deste ponto, nomeadamente relativos à carta dirigida pelo Alegante ao Diretor da A, motivos e intenções subjacentes, aspetos relacionados, eventuais irregularidades por parte daquela, trata-se de matéria sobre que não nos pronunciaremos, dado ter sido causa do processo-crime em que o alegante foi constituído arguido e em foi condenado, com trânsito em julgado, como já referido. Sendo matéria alvo de apreciação por parte de várias instâncias judiciais (veja-se Quadro 1, supra), não cabe a este Tribunal pronunciar-se sobre a matéria dada como provada nesse processo-crime.
105. Além de que o processo-crime apenas é abordado no relato e no presente relatório para enquadrar o objeto da presente ARF, qual seja, apurar eventuais responsabilidades financeiras decorrentes do pagamento de encargos com processos em que os eleitos são parte no decurso do processo e ainda

⁵⁹ Junta os seguintes documentos: cópia do ofício n.º 5872/2020, de 28.12.2020, enviado a este Tribunal, subscrito pelo atual Presidente da CE (fls.129); o Regulamento do Programa PADA (fls 135); a Nota Interna Ref.ª 27/2013, de 14.01.2013, relativa ao apoio concedido à A no ano de 2009, onde se referem alegadas injustificações de afetações de verbas por esta dos subsídios concedidos (fls. 139); parte da sentença condenatória, de 30.06.2014, (fls. 142); o recurso por si apresentado no Processo n.º 153/16.6T9TAETZ, na qualidade de Assistente, para o TRE, da decisão que rejeitou o “arquivamento do requerimento para a abertura da instrução por o assistente não ter apresentado acusação alternativa ao despacho de arquivamento” (fls. 143) requerimento apresentado em 19.06.2019, pelo ora alegante, no âmbito do mesmo processo, dirigido ao MP do DIAP de Estremoz, alertado para a possibilidade de “prescrição do processo” em 17.10.2019 (fls. 146); ata de 17.09.2014, onde foi concedido o parecer prévio para celebrar um dos vários contratos para patrocínio judiciário e em que o alegante não esteve presente (fls.147); atas de atribuição de pelouros/delegação de competências ao longo dos anos (fls.158 e sgs.); excerto do ofício enviado ao TdC, em 11.03.2019 e ordens de pagamento (fls.178 e sgs.).

da circunstância de, tendo ocorrido esses pagamentos, o eleito local ter sido condenado a título doloso, avaliando do preenchimento, ou não, dos requisitos que a lei prevê para que esses encargos possam ser pagos pela autarquia.

106. Quanto ao processo que o alegante terá movido contra a A (n.º 153/16.6 T9TAETZ), encontra-se o mesmo, segundo o alegante, no Tribunal da Relação de Évora e desconhecemos como e de que forma pode ou poderá o mesmo implicar com a situação objeto da presente auditoria, nem o Alegante o explicita.

B - Quanto às contratações das prestações de serviços e pagamentos:

107. Relativamente à alegação de que as contratações só ocorreram porque o órgão executivo emitiu parecer prévio (vinculativo) favorável, sempre se dirá que a exigência de parecer prévio foi prevista nas Leis do OE desde 2011 e tem por objetivo um controlo da despesa. Não tem outra relevância. A sua não obtenção é que pode efeitos na (in)validade dos contratos celebrados, mas nada mais do que isso. Para mais, quando o parecer prévio foi levado a executivo sob proposta do alegante e, salvo uma única exceção, também com o seu voto.
108. Além do mais, não obstante alegar que vários serviços camarários estavam envolvidos ao nível da contratação de serviços, nomeadamente mediante delegação de competências, nada o alegante provou que leve a concluir que alguma vez solicitou algum parecer ou decidiu estribando-se em alguma informação ou parecer de algum serviço do município. Não juntou uma única prova de que alguma vez solicitou algum parecer técnico quando decidiu contratar.
109. O que consta, relativamente a cada “processo de contratação”, é a decisão de contratar, que marca o início do procedimento e de aprovação das peças procedimentais, nos termos do artigo 36.º do CCP, completamente elaborada, com indicação expressa da (única) sociedade de advogados a convidar e subscrita por si, a proposta de adjudicação e respetivo despacho da sua autoria, tal como a autorização da despesa e os contratos celebrados por si em representação do ME.
110. A situação ganhou particular importância a partir de 2 de janeiro de 2017, com a LOE desse ano⁶⁰, que introduziu uma alteração ao artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, mandando aplicar aos “titulares dos órgãos executivos das autarquias locais” os mesmos requisitos exigidos para responsabilizar

⁶⁰ Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, artigo 276.º.

financeiramente os membros do governo, previstos nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933⁶¹.

111. Posteriormente, foi introduzida alteração à RFALEI⁶², sendo aditado a esta o artigo 80.º-A, nos termos do qual *“A responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º (...), na sua redação atual, recai sobre os membros do órgão executivo **quando estes não tenham ouvidos os serviços competentes para informar (...)**”* (negrito nosso).
112. Ora, não obstante o ex-Presidente alegue que havia delegação de competência em vários serviços do município em matérias relacionadas com a aquisição de serviços, a verdade é que não juntou documentos comprovativos de que “ouviu esses serviços”. Antes pelo contrário, os atos praticados demonstram à saciedade que agiu sozinho sem jamais suscitar essa “audição”.
113. Ou seja, quer antes, quer após 2017, o procedimento do ora alegante manteve-se igual, nunca tendo consultado os serviços nas matérias em causa, nomeadamente, quanto a saber se e quando poderia proceder ao pagamento dos serviços jurídicos contratualizados.
114. Relativamente aos pagamentos, tendo o (ex) Presidente da Câmara, ora alegante, decidido contratar e autorizado a despesa, o que pressupunha o juízo de legalidade e também de regularidade financeira, relativos a cada contrato, que alternativa restava aos serviços financeiros que não fosse proceder ao pagamento?
115. De facto, como refere Nuno Cunha Rodrigues⁶³, nos termos da LCPA, *“A verificação da legalidade e da regularidade financeira é efetuada por quem tem competência para autorizar a despesa”*, que, no caso, era do Presidente da Câmara.
116. Sendo que, do ponto de vista da regularidade financeira (cumprimento da LCPA e POCAL, em termos de assunção de compromissos e existência de fundos disponíveis, por exemplo), tudo leva a concluir que não havia fundamento para não pagar por parte dos serviços financeiros envolvidos.

⁶¹ Veja-se a posição de Paulo Nogueira da Costa, in *“Relevância e efetividade da jurisdição financeira no Século XX”*, pág. 509 e sgs. a propósito da vigência do diploma e relevância da remissão operada para o mesmo pela cit. LOE de 2017.

⁶² Pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

⁶³ In *“A responsabilidade financeira dos titulares de cargos políticos”*, intervenção proferida no ciclo de seminários *“Relevância e efetividade da jurisdição financeira no Século XX”*, que deu origem à obra homónima, mencionada na n.r. anterior, constando esta intervenção de fls 373 e sgs..

117. Quanto a alegar “não ter sido informado” de que não poderia votar em matérias nas quais tivesse interesse, tratando-se de uma das mais básicas regras de que um autarca deve ter conhecimento no exercício das suas funções e, sendo o alegante um autarca experiente, com anos de vida autárquica, não é entendível, nem aceitável, que alegue o seu desconhecimento.
118. Assim sendo, e concluindo, as alegações não foram suscetíveis de alterar o referido no relato. Os pagamentos a que houve lugar antes de finalizado o processo-crime n.º 54/11.4TAETZ, no valor de 74 250,51 €, são ilegais, por violação das disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea o) e 21.º, do EEL.
119. Tal atuação é suscetível de consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, visto estar em causa a violação de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, punível com multa, nos termos do n.º 2 do mesmo preceito.
120. A responsabilidade pela prática das infrações recai, nos termos do artigo 61.º, n.º 1, da LOPTC, aplicável *ex vi* do artigo 67.º do mesmo diploma, sobre o agente ou agentes da ação.
121. No caso sob apreciação, as infrações são imputáveis, em concreto, ao Presidente da Câmara, à altura, X, porquanto, compulsados os documentos de cada processo de contratação juntos ao presente processo, o mesmo assumiu, por despachos da sua exclusiva autoria, a decisão de contratar e atos coevos e a autorização das despesas respetivas, sem quaisquer propostas, informações ou pareceres subjacentes dos serviços, o que determinou toda a sequência dos procedimentos e, nomeadamente, os pagamentos, mesmo que não fossem autorizados por si, como refere (nem podiam, tendo em conta o princípio da segregação de funções).
122. Por outro lado, tendo em conta o atrás referido, tendo-se verificado a condenação do ora alegante a título de dolo direto no processo-crime em causa, verifica-se o não preenchimento dos requisitos cumulativos previstos no artigo 21.º do EEL, elencados supra, em 36..
123. Tendo esses valores sido adiantadamente despendidos, essa despesa é ilegal por violar as disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea o) e 21.º, do EEL, por um lado, e os pagamentos efetuados constituem pagamentos indevidos, considerando-se como tais os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, nos termos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC.

124. No caso verificou-se um dano para o erário público no valor de 74 250,51 €, sendo que, nos termos do mesmo preceito, pode o TdC condenar o(s) responsável(is) a repor as importâncias abrangidas pela infração, acrescidas de juros, nos termos do n.º 6 do mesmo artigo 59.º.
125. Nos termos do artigo 61.º, n.º 1 e 2, da LOPTC, a responsabilidade recai sobre o agente da ação, sendo este, no caso, X, que foi condenado num processo crime a título doloso e, mesmo sabendo que não cabia ao ME assumir tais pagamentos por esse motivo, não só beneficiou (ilegalmente) do pagamento dos valores mencionados durante o curso do processo, como não logrou devolvê-los ao ME, como deveria, mesmo tendo já decorrido tempo bastante desde o trânsito em julgado da sua condenação (início de 2019) até ao momento.
126. Tendo, com tal atuação provocado danos ao ME, nomeadamente, privando-o de poder aplicar os valores em causa para outros fins postos por lei a seu cargo.
127. Tanto mais que nas suas alegações nem coloca em causa a verificação de responsabilidade financeira reintegratória, apenas pretende é que devem ser também responsabilizados os funcionários e o Vice-presidente, que autorizaram os pagamentos.
128. Mas não lhe assiste qualquer razão, pois não pode o mesmo pretender, não só ter beneficiado dos valores em causa antecipadamente, como ainda transmitir a outrem o pagamento de valores que sempre e apenas a si caberia efetivar

VII. CONCLUSÕES

Assim, e concluindo:

- 1º A presente ARF teve na sua base uma denúncia relativa ao ME, por se haverem realizado despesas com contratos celebrados para patrocínio judiciário do então Presidente da Câmara, em processos-crime em que era visado, com pedido de indemnização cível deduzido contra si e contra o ME.
- 2º Referia-se estarem a ser efetuados pagamentos antes de o processo judicial ter findado, violando as disposições conjugadas do artigo 5.º, n.º 1, alínea o) e do artigo 21.º do EEL, que prevê o pagamento pelos municípios das despesas relativas a processos judiciais em que sejam parte

eleitos locais, em virtude do exercício das suas funções, desde que não se prove dolo ou negligência.

- 3º Tem sido entendimento de várias entidades, a saber, os Tribunais Administrativos, a PGR a doutrina e, inclusive, o TdC, o de que o pagamento só pode ser efetuado após o trânsito em julgado das decisões judiciais, pois só então se pode aferir se se verifica dolo ou negligência, não obstante a voz discordante do Procurador junto do TAF de Évora que enviou o processo que deu origem ao PEQD n.º 58/2017.
- 4º Em sede de relato foi também a posição adotada. Após contraditório institucional e pessoal, considera-se que nada do que foi referido é suscetível de colocar em causa as conclusões contidas no mesmo.
- 5º Tendo havido condenação do eleito local pela prática de um crime de prevaricação com dolo direto, a pena de prisão, suspensa, a perda de mandato e condenação, solidária com o ME, no pagamento de uma indemnização, com trânsito em julgado, após recurso último para o TC, o ME não podia arcar com as despesas com as prestações de serviços para patrocínio judiciário do ex-Presidente, como fez, no valor de 74 250,51€.
- 6º Assim, foram violadas as disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea o) e 21.º do EEL, o que torna as despesas ilegais.
- 7º Com a agravante de ter o eleito, decidido contratar, escolhido a sociedade de advogados a contratar, autorizado as despesas e celebrado, em representação do ME, os contratos respetivos, sem provar ter alguma vez solicitado ou seguido parecer ou informação de algum serviço camarário, numa situação que era, em especial, do seu interesse pessoal.
- 8º Tal atuação é suscetível de consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º alínea b), da LOPTC, sendo o agente da ação o ex-Presidente da CME X.
- 9º Os pagamentos em causa consubstanciam pagamentos indevidos, porque ilegais e porque causaram dano ao erário público, o que é suscetível de consubstanciar eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos dos artigos n.ºs 59.º, n.ºs 1 e 4, e 61.º, n.º 1, da LOPTC.

- 10º Pelo que o TdC pode condenar o eventual responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração, no valor de 74 250,51 €, acrescidas de juros, nos termos do n.º 6, do artigo 59.º do e 61.º, n.º 1, do mesmo diploma.
- 11º O ex-Presidente beneficiou (ilegalmente) dos valores pagos adiantadamente e, apesar de ter conhecimento de que, dada a sua condenação a título de dolo, não poderia beneficiar do apoio do ME, nunca procedeu à devolução dos valores e causa, com isso impossibilitando que o ME utilizasse essas verbas para outros fins de interesse público posto por lei a seu cargo.
- 12º O ME deveria ter exercido o direito de regresso sobre o ex-Presidente, relativamente a estes valores e ainda quanto ao valor da indemnização paga pelo ME por danos patrimoniais e não patrimoniais à Associação, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 1.º, 8.º e sgs, e 6.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, alterada pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho.
- 13º O não acionamento dos mecanismos legais relativos ao exercício do direito de regresso consubstancia eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea m), da LOPTC e reintegratória, nos termos do artigo 60.º da mesma lei, pelo que o executivo de Estremoz deve demonstrar que iniciou os meios legais para o efeito.
- 14º Relativamente ao artigo 21.º do EEL, o mesmo deveria ser alvo de eventual alteração legislativa que clarificasse sem espaço para dúvidas o momento em que as autarquias podem proceder aos pagamentos dos encargos relativos aos processos em que os eleitos sejam parte no exercício das suas funções.

VIII. EMOLUMENTOS

De acordo com o artigo 10.º do Decreto-lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, são devidos emolumentos pelo Município de Estremoz no valor de seis mil cento e oitenta euros e trinta cêntimos (6 180,30 €), conforme ficha anexa.

IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 136.º remeteu-se o presente relatório ao Ministério Público, que emitiu o seu parecer, no qual teceu as considerações tidas como pertinentes.

X. DECISÃO

Os juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da LOPTC, o seguinte:

1. Aprovar o presente relatório, bem como o mapa das infrações financeiras que dele faz parte integrante;
2. Recomendar ao Município de Estremoz que analise e pondere iniciar os procedimentos tendentes ao exercício do direito de regresso, quer relativamente ao valor pago a título de honorários, quer ao valor pago a título de indemnização a que foi condenado no processo-crime n.º 54/11 4.TAETZ, enviando documentação comprovativa ao TdC no prazo de 90 dias.
3. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Estremoz em seis mil cento e oitenta euros e trinta cêntimos (6 180,30 €), ao abrigo do n.º 1, do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto;
4. Remeter cópia deste relatório:
 - 4.1. Ao Senhor Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local;
 - 4.2. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Estremoz;
 - 4.3. Ao responsável ouvido em sede de contraditório;
5. Remeter cópia do mesmo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da LOPTC.
6. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, 15 de julho de 2021

A Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

As Conselheiras Adjuntas

(Helena Abreu Lopes)

(Ana Margarida Leal Furtado)



Anexo - Mapa das Responsabilidades Financeiras

Pontos do relato	Descrição dos Factos	Normas Violadas	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
				Reintegratória:	Sancionatória:
Pontos III, IV.1, IV.2.1, IV.2.2, V. e VI.	<p>O Presidente da CME, foi constituído arguido em dois processos-crime (53/11.6TAETZ e 54/11.4TAETZ), tendo sido absolvido no primeiro e condenado, a título de dolo direto no segundo, por crime de prevaricação, a pena de prisão, suspensa, a perda de mandato (que se concretizou após 31.01.2019) e ao pagamento de uma indemnização em forma solidária com o ME por danos patrimoniais e não patrimoniais, após trânsito em julgado do Acórdão do Tribunal Constitucional, de 12.12.2018.</p> <p>Contratou uma sociedade de advogados para o patrocinar nos processos-crime (e também ao ME, no caso do segundo processo indicado, contra quem foi também deduzido pedido de indemnização cível), conforme quadro 2, de fls. 12. do presente relato, no âmbito dos contratos/datas e montantes aí indicados.</p> <p>No âmbito do que o ME pagou o valor de 74 250,51 €, no Processo 54/11.4TAETZ, antes da haver decisão final neste Processo, nas mesmas datas constantes do quadro indicado no ponto anterior, de forma ilegal.</p> <p>Além desse pagamento extemporâneo, por antecipado, tendo vindo a ser condenado na forma dolosa não podia beneficiar do apoio concedido por lei aos eleitos locais, pelo que os pagamentos efetuados são pagamentos indevidos, lesivos do erário público.</p>	Artigos 5.º, n.º 1, alínea o) e 21.º do EEL (Lei n.º 29/87, de 30 de junho e suas alterações).	Lúis Filipe Pereira Mourinha	Artigo 59.º, n.ºs 1, 4 e 61.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC. Artigo 80.º-A da RFALEI	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC. Artigo 80.º-A da RFALEI