

Auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras emergentes da celebração de um acordo de regularização de dívida entre o município de São Vicente e a *EEM-Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.*, em 2022

RELATÓRIO N.º 12/2024-FS-SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

PROCESSO N.º 01/2023-ARF-SRMTC

Auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras emergentes da celebração de um acordo de regularização de dívida entre o município de São Vicente e a *EEM-Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.*, em 2022

RELATÓRIO N.º 12/2024-ARF-SRMTC

ÍNDICE

ÍNDICE	1
RELAÇÃO DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	2
FICHA TÉCNICA.....	2
1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO	3
1.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS	3
1.2. METODOLOGIA.....	4
1.3. QUADRO JURÍDICO-NORMATIVO	7
1.3.1. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL RELEVANTE DO MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE	7
1.3.2. ENQUADRAMENTO LEGAL DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E DO RESPECTIVO FINANCIAMENTO	9
1.4. AUDIÇÃO PRÉVIA DOS RESPONSÁVEIS.....	12
2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA	13
2.1. ANTECEDENTES DA QUESTÃO EM ANÁLISE	13
2.2. <i>PROTOCOLO-ACORDO DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDA</i> OUTORGADO	21
2.2.1 QUESTÃO DE DIREITO SUSCITADA	23
2.3. EXECUÇÃO FINANCEIRA DO <i>PROTOCOLO</i>	29
2.4. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA E IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	31
3. CONCLUSÕES.....	42
4. RECOMENDAÇÃO	43
5. DECISÃO	43
ANEXO	45
NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS.....	47

RELAÇÃO DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	DESIGNAÇÃO	ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	DESIGNAÇÃO
Al(s).	Alínea(s)	JORAM	Jornal oficial da Região Autónoma da Madeira
AMRAM	Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira	LCPA	Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso
ARF	Auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras	LOPTC	Lei de organização e processo do Tribunal de Contas
Art.^{o(s)}	Artigo(s)	Mm.^o	Meritíssimo
BT	Baixa tensão	N.^{o(s)}	Número(s)
Cf.	Confrontar/conforme	PG	Plenário Geral
CMSV	Câmara Municipal de São Vicente	PL	Plenário
Doc(s).	Documento(s)	RFALEI	Regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais
DR	Diário da República	SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
DVD	Disco versátil digital	UAT	Unidade de apoio técnico
EEM, S.A.	<i>EEM-Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.</i>	Vd.	<i>Vide</i>
Ex vi	Por força	1.^a S/PL	Primeira secção em Plenário
Fl(s)	Folha(s)		
In casu	No caso vertente		
IPM	<i>IPM-Illuminação Pública da Madeira-Associação de Municípios</i>		

FICHA TÉCNICA

Supervisão	
Miguel Pestana	Auditor-coordenador
Coordenação	
Gilberto Tomás	Auditor-chefe
Equipa	
Andreia Freitas	Auditora verificadora
Sara Dantas	Inspetora

1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO

1.1. Fundamento, âmbito e objetivos

O presente documento integra os resultados da auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras emergentes da celebração do *Protocolo-Acordo de regularização de dívida*, entre o município de São Vicente e a *EEM-Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.*, a 21 de dezembro de 2022¹.

A inscrição desta ação no Programa anual de fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para 2023² foi determinada pelo despacho de 14 de junho de 2023³, face à deteção de uma situação eventualmente ilegal no âmbito do acompanhamento e avaliação do grau de acolhimento das recomendações formuladas no Relatório n.º 8/2020-FS/SRMTC, referente à auditoria de *Avaliação do grau de acatamento das recomendações formuladas no Relatório n.º 11/2016-FS/SRTC (Auditoria à EEM, S.A. no âmbito da gestão de créditos sobre terceiros)*. Foi posteriormente incluída no referido Programa, por despacho de 19 de junho de 2023⁴, tendo transitado para o Programa anual para 2024⁵.

A ação reveste a natureza de auditoria orientada para (i) a apreciação da regularidade e da legalidade, incluindo a verificação da factualidade antecedente e a vertente da respetiva execução financeira⁶, do citado *Protocolo-Acordo de regularização de dívida*, o qual teve por efeito prático a consolidação de dívida de curto prazo, prolongando o seu pagamento para exercícios orçamentais futuros; e para (ii) o apuramento das eventuais responsabilidades financeiras emergentes, nos termos dos artigos 59.º e 65.º da Lei de organização e processo do Tribunal de Contas⁷ (LOPTC).

¹ Cf. o DVD – Documentos_suporte – 1.1 - Prot_ARD_CMSV_2022-12-21.

² Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, na sessão de 15 de dezembro, através da Resolução n.º 7/2022, publicada no Diário da República (DR), série II, n.º 4, de 5 de janeiro de 2023, e no Jornal oficial da Região Autónoma da Madeira (JORAM), série II, n.º 238, de 22 de dezembro de 2022, onde foi inscrita a ação designada por “[a]uditoria para apuramento de responsabilidades financeiras”, com o código 23/D022.

³ Que aprovou a proposta de inscrição da ação efetuada na Informação n.º 41/23-DAT-UAT 3, de 13 de junho.

⁴ Proferido na sequência da proposta de alteração do Programa anual de fiscalização da SRMTC para 2023, constante da Informação n.º 42/23-DAT-UAT 3, de 15 de junho. À ação foi atribuído o código 23/D022_3.

⁵ Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, reunido a 15 de dezembro de 2023, através da Resolução n.º 2/2023-PG, publicada no DR, série II, n.º 10, de 15 de janeiro de 2024, e no JORAM, série II, n.º 235, de 20 de dezembro de 2023.

⁶ A auditoria apenas tem por escopo a análise dos registos contabilísticos realizados na sequência da celebração do citado *Protocolo*, atendendo a que no Relatório n.º 10/2021-FC/SRMTC, referente à *Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de São Vicente – despesas de pessoal, de contratação pública e de iluminação pública*, foi apreciada a regularidade financeira e a conformidade legal do registo contabilístico-financeiro efetuado pelo município de São Vicente (i) da receita proveniente da cobrança da contrapartida anual devida pela utilização de bens do domínio público municipal pela *EEM-Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.*, no âmbito do desenvolvimento da atividade de transporte e distribuição de energia elétrica, e (ii) da despesa referente aos encargos municipais relativos aos consumos de energia elétrica com a iluminação pública rural e urbana.

⁷ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28 de dezembro, 2/2020, de 31 de março, 27-A/2020, de 24 de julho, 12/2022, de 27 de junho, e 56/2023, de 6 de outubro, bem como pelo Decreto-Lei n.º 121/2023, de 26 de dezembro.

A fim de alcançar tais desideratos foram definidos os seguintes objetivos operacionais:

1. Caracterizar o quadro jurídico-funcional do Município e a atividade desenvolvida na área a auditar pela *EEM-Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.*;
2. Aferir a conformidade legal do *Protocolo-Acordo de regularização de dívida*, atendendo ao circunstancialismo, de facto e de direito, que antecedeu a sua outorga;
3. Apurar a situação da execução financeira do sobredito acordo até 30 de junho de 2023.

O horizonte temporal da análise circunscreve-se, por isso, à apreciação dos factos ocorridos no período que medeia o dia 1 de janeiro de 2016, data a que se reporta o início do diferendo entre o município de São Vicente e a mencionada empresa pública⁸, e 30 de junho de 2023⁹, de modo a incluir os antecedentes que conduziram à celebração do citado *Protocolo* que ainda se encontra a produzir efeitos financeiros.

1.2. Metodologia

A execução da auditoria¹⁰ seguiu, com as adaptações impostas pelas especificidades próprias desta ação, as normas previstas no *Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas* (volume I)¹¹ e no *Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais*¹², bem como o previsto no Regulamento do Tribunal de Contas¹³, tendo sido adotada a metodologia traçada no Plano global de

⁸ Conforme resulta da parte preambular do citado *Protocolo-Acordo de regularização de dívida*:

- “com a dissolução da IPM – Iluminação Pública da Madeira, Associação de Municípios, (...) e com a publicação do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2016/M, de 5 de agosto, (...) a atribuição da iluminação pública rural e urbana, foi transferida para os Municípios (...)”;
- «(...) a contribuição pela ocupação do domínio público municipal (comumente designada por “taxa de direitos de passagem”), passou a ser cobrada pelos Municípios (...) à EEM, recaindo (...) sobre os Municípios, o dever de pagamento à EEM dos encargos relativos ao provimento de energia elétrica com a iluminação pública rural e urbana, de 1 de janeiro de 2016, em diante;
- nos termos do artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2007/M, na redação (...) dada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 34/2016/M, os Municípios (...) e a EEM devem proceder ao encontro de contas entre as importâncias relativas ao fornecimento de energia elétrica e da taxa de direitos de passagem, sendo liquidado o remanescente que fique em dívida por alguma das partes».

⁹ Data fixada no Plano global de auditoria (cf. a Informação n.º 56/23-DAT-UAT 3, de 28 de agosto), tendo em conta que a data de solicitação da informação e respetiva documentação ao município de São Vicente, pela Secção Regional, ocorreu a 29 de agosto de 2023 (através do ofício n.º 3458/2023, com a saída, por *email*, n.º 3459, da mesma data).

¹⁰ Que compreende a fase de planeamento, execução e elaboração do correspondente relato, a fase do contraditório (para auscultação dos eventuais responsáveis) e a análise e apreciação das alegações apresentadas a fim de elaborar o anteprojeto de relatório.

¹¹ Aprovado pela Resolução n.º 2/99-2.ª Secção, de 28 de janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/2001 – JC/SRMTC, de 15 de novembro.

¹² Aprovado pelo Plenário da 2.ª Secção, a 29 de setembro de 2016, e adotado pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/2017 – JC/SRMTC, de 22 de fevereiro.

¹³ Com o n.º 112/2018-PG, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, a 24 de janeiro de 2018, publicado no DR, série II, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018, alterado através da Resolução n.º 3/2021-PG, de 24 de fevereiro (publicada no DR, série II, n.º 48, de 10 de março) e através da Resolução n.º 2/2022-PG, de 29 de março (publicada

auditoria¹⁴ e, considerando a especificidade do trabalho, executadas as seguintes ações:

- Análise da Informação n.º 41/20-DAT-UAT I, de 25 de junho¹⁵, e da Informação n.º 41/23-DAT-UAT 3, de 13 de junho, que serviu de suporte para a inscrição da presente ação no Programa anual de fiscalização, onde foi analisada a questão de direito suscitada com a outorga do citado acordo de regularização de dívida, bem como enunciada a factualidade até então apurada;
- Solicitação de elementos e de esclarecimentos, por escrito, ao município de São Vicente¹⁶ incidentes, nomeadamente, sobre a factualidade antecedente e sobre os fundamentos, de facto e de direito, que motivaram a outorga do *Protocolo* em análise, bem como os referentes à respetiva execução financeira;
- Recolha das normas legais e regulamentares, então em vigor, relativas à organização, ao funcionamento e à disciplina da atividade administrativa e financeira relevante do município de São Vicente, bem como consulta do conteúdo informativo da página eletrónica da entidade¹⁷;
- Exame do quadro jurídico-financeiro à data vigente, incidente sobre a matéria em análise na ação, em especial¹⁸:

no DR, série II, n.º 68, de 6 de abril). Foi ainda alterado pela Resolução n.º 3/2023-PG, de 15 de dezembro, publicada no DR, série II, n.º 5, de 8 de janeiro de 2024.

Atender-se-á ainda ao disposto na Resolução n.º 2/2021-PG, aprovada pelo Plenário Geral, reunido a 24 de fevereiro, relativa aos *Procedimentos específicos previstos no artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas para apuramento de responsabilidades por infrações financeiras*.

¹⁴ A qual recorreu, no essencial, às seguintes técnicas:

- Solicitação de informação e de eventuais esclarecimentos, junto das entidades envolvidas, referente ao circunstancialismo e aos procedimentos subjacentes à situação a auditar;
- Confirmação e apreciação das informações e dos documentos disponibilizados;
- Conferência e análise dos documentos de suporte envolvidos nas diversas operações e procedimentos;
- Avaliação e emissão de uma opinião jurídico-financeira, ponderada pelas evidências factuais devidamente comprovadas na documentação de suporte.

¹⁵ Elaborada na sequência da Informação n.º 16/20-DAT-UAT III, de 14 de maio, referente às situações identificadas no âmbito da auditoria destinada a *Avaliar o grau de acatamento das recomendações formuladas no Relatório n.º 11/2016-FS/SRMTC (Auditoria à EEM no âmbito da gestão de créditos sobre terceiros)*, junto à qual foi remetido o ofício do município de São Vicente, com a entrada nesta Secção Regional n.º 563/2020, de 13 de março, com as alegações apresentadas em sede de contraditório no âmbito daquela ação (cf. o DVD - Documentos_suporte – 1.2 – Anteriores_informações).

¹⁶ Cf. o ofício com a saída da SRMTC n.º 3458/2023, de 29 de agosto (enviado por *email* na mesma data, com o registo n.º 3459/2023), elaborado ao abrigo da Informação n.º 56/23-DAT-UAT 3, de 28 de agosto, cuja resposta foi prestada através do ofício com os registos de entrada (via *email*) n.ºs 2433 e 2434/2023, de 13 de setembro (e com a saída do Município n.º 2041/2023, da mesma data); e o ofício com a saída da SRMTC n.º 4070/2023, de 12 de outubro (enviado por *email*, na mesma data, com o n.º 4071/2023), elaborado na decorrência da Informação n.º 64/23-DAT-UAT 3, de 12 de outubro, cuja resposta foi prestada através do ofício com o registo de entrada n.º 2753/2023, de 20 de outubro (e saída do Município n.º 2248, da mesma data) (de fls. 12 a 43 da Pasta do Processo).

¹⁷ Disponível em <http://www.cm-saovicente.pt>.

¹⁸ Cf. o DVD - Documentos_suporte – 1.2 – Legislação.

- Do Regime jurídico da iluminação pública municipal e do respetivo financiamento¹⁹;
 - Do Regime jurídico das autarquias locais, das entidades intermunicipais e do associativismo autárquico²⁰;
 - Do Regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais²¹.
- Análise de jurisprudência do Tribunal de Contas referente à matéria em apreciação nesta ação, designadamente os Acórdãos n.ºs 10/2016-1.ªS/PL de 26 de abril, 15/2019-1.ªS/SS de 4 de junho e 9/2018-1.ªS/PL de 8 de maio²²;
- Levantamento e análise de outras auditorias, realizadas por esta Secção Regional, incidentes sobre a matéria em análise e/ou as entidades envolvidas, designadamente²³:
- a) Relatório n.º 8/2020-FS/SRMTC da auditoria de *Avaliação do grau de acatamento das recomendações formuladas no Relatório n.º 11/2016-FS/SRMTC (Auditoria à EEM, S.A. no âmbito da gestão de créditos sobre terceiros)*;
 - b) Relatório n.º 10/2021-FC/SRMTC da *Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de São Vicente – despesas de pessoal, de contratação pública e de iluminação pública*;
 - c) Relatório n.º 5/2024-ARF-SRMTC da *Auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras emergentes da celebração de um acordo de regularização de dívida entre o município de Machico e a EEM-Empresa de Electricidade da Madeira, S.A., em 2020*;
- Análise jurídico-financeira dos factos relatados em todos os documentos relacionados com

¹⁹ Aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 2/2007/M, de 8 de janeiro, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2006, que regula a transferência da atribuição relativa à iluminação pública rural e urbana para os municípios da Região Autónoma da Madeira e o respetivo financiamento. O mencionado diploma foi, por sua vez, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 34/2016/M, de 5 de agosto, com data de entrada em vigor a 1 de janeiro de 2016, e revogado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 10/2023/M, de 19 de janeiro, com entrada em vigor a 18 de julho de 2023.

²⁰ Aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com início de vigência a 30 de setembro de 2013 (retificada pela Declaração de retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro, e pela n.º 50-A/2013, de 11 de novembro), alterado pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30 de março, 69/2015, de 16 de julho, 7-A/2016, de 30 de março, 42/2016, de 28 de dezembro, 66/2020, de 4 de novembro, e 24-A/2022, de 23 de dezembro, bem como parcialmente revogado pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Foi também alterado pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro.

²¹ Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, com início de vigência a 1 de janeiro de 2014 (retificada pela Declaração de retificação n.º 46-B/2013, de 1 de novembro), republicado pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto (retificada pela Declaração de retificação n.º 35-A/2018, de 12 de outubro), e alterado pelas Leis n.ºs 71/2018, de 31 de dezembro, 2/2020, de 31 de março, e 66/2020, de 4 de novembro. Foi igualmente alterado pela Lei n.º 29/2023, de 4 de julho, e pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro.

²² Disponíveis em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2016/ac010-2016-1spl.pdf>, <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1ss/Documents/2019/ac015-2019-1ss.pdf> e <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2018/ac009-2018-1spl.pdf> e em DVD - Documentos_suporte – 1.2 – Doutrina_e_jurisprudência.

²³ Disponíveis em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2020/rel08-2020-srmtc.pdf>, <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2021/rel010-audit-srmtc.pdf> e <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosApuramentoResponsabilidades/Documents/2024/arf-srmtc-rel005-2024.pdf> e em DVD - Documentos_suporte – 1.2 – Anteriores_Relatórios.

o *Protocolo-Acordo de regularização de dívida* outorgado, a fim de aferir a sua fiabilidade e de verificar a respetiva regularidade e legalidade.

1.3. Quadro jurídico-normativo

1.3.1. Estrutura organizacional relevante do município de São Vicente

A estrutura, a organização e o funcionamento dos serviços municipais²⁴ encontram-se corporizados, dentro do âmbito temporal da presente auditoria²⁵ e desde 2018, no *Regulamento da Estrutura Flexível, Organização e Funcionamento dos Serviços Municipais de São Vicente*²⁶.

Obedecendo ao modelo de estrutura organizacional hierarquizada, os identificados serviços municipais abrangem as designadas unidades orgânicas flexíveis ou divisões, as subunidades orgânicas e os gabinetes²⁷.

De acordo com o citado Regulamento, para a prossecução das suas atribuições o Município dispõe dos serviços municipais hierarquizados elencados no artigo 6.º, dos quais relevam, para o âmbito das áreas jurídico-financeira abrangidas pela presente ação, de acordo com o disposto no artigo 7.º alíneas b) e c): (i) a Divisão de Gestão Financeira, cujas competências se encontram elencadas no artigo 27.º, a qual compreende a Secção de Contabilidade e a de Tesouraria²⁸; e (ii) a Divisão

²⁴ Em execução do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, que estabelece o Regime da organização dos serviços das autarquias locais (alterado pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro) (cf. DVD - Documentos_suporte – 1.3 – 1.3.1 – RJOSAL).

²⁵ Compreendido entre 1 de janeiro de 2016 e 30 de junho de 2023.

²⁶ Aprovado através da deliberação, tomada na reunião ordinária de 10 de maio de 2018, da Câmara Municipal de São Vicente (cf. a Ata da décima reunião de 2018, em DVD - Documentos_suporte – 1.3 – 1.3.1 – Atas), publicada no DR, 2.ª série, n.º 98, de 22 de maio (*vide* o Despacho n.º 5146/2018, de 11 de maio, em DVD - Documentos_suporte – 1.3 – 1.3.1 – Orgânica CMSV), a qual foi antecedida da deliberação da Assembleia Municipal de São Vicente, tomada na sessão ordinária de 27 de abril de 2018, onde foi aprovado o modelo de estrutura orgânica e fixado o número máximo de unidades orgânicas flexíveis e de subunidades dos serviços municipais (cf. a Ata n.º 2/2018 – Mandato 2017-2021, em DVD - Documentos_suporte – 1.3 – 1.3.1 – Atas), sob proposta da Câmara Municipal de 19 de abril de 2018.

Através do Despacho n.º 11/2019, de 17 de janeiro, do Presidente da Câmara (publicado no DR, 2.ª série, n.º 28, de 8 de fevereiro – *vide* o Despacho n.º 1467/2019, de 17 de janeiro, em DVD - Documentos_suporte – 1.3 – 1.3.1 – Orgânica_CMSV) procedeu-se à *Conformação da Estrutura interna das Unidades orgânicas flexíveis e à criação de Subunidades orgânicas no âmbito da reorganização dos serviços municipais*.

O citado Regulamento foi posteriormente alterado por força da deliberação da Assembleia Municipal de São Vicente, tomada na sessão extraordinária realizada a 31 de julho de 2019 (cf. a Ata n.º 4/2019 - Mandato 2017/2021), sob proposta da Câmara Municipal aprovada na reunião datada de 25 de julho (*vd.* a Ata da décima sexta reunião de 2019, em DVD - Documentos_suporte – 1.3 – 1.3.1 – Atas), publicado no DR, 2.ª série, n.º 193, de 8 de outubro (cf. o Despacho 9004/2019, de 11 de agosto, em DVD - Documentos_suporte – 1.3 – 1.3.1 – Orgânica_CMSV).

²⁷ *Vd.* as alíneas a) a c) do artigo 6.º do Regulamento. Conforme decorre da citada deliberação da Assembleia Municipal de São Vicente, tomada na sessão ordinária de 27 de abril de 2018, foi fixado em 4 o número máximo de unidades orgânicas flexíveis e, em 17, o número máximo de subunidades orgânicas.

²⁸ Cf. os artigos 15.º e 17.º do citado documento de *Conformação da Estrutura interna das Unidades orgânicas flexíveis e criação de Subunidades orgânicas no âmbito da reorganização dos serviços municipais* [*vd.* ainda as subalíneas i) e iii) da alínea b) do n.º 2 do artigo 1.º e as alíneas a) e c) do n.º 3 do artigo 10.º do Regulamento].

Jurídica e de Urbanismo (*vide* o artigo 28.º) que abrange o Serviço de Assessoria Jurídica e Contencioso²⁹.

Reportando-nos, em concreto, às mencionadas unidades orgânicas flexíveis, especifica-se que à Divisão de Gestão financeira compete, nos termos do citado artigo 27.º, (i) “[c]oordenar e controlar toda a atividade financeira, designadamente através do cabimento de verbas e verificação de fundos disponíveis” [cf. a alínea a) do n.º 2]; e (ii) “[a]ssegurar os registos e procedimentos contabilísticos, de acordo com a legislação em vigor e com os requisitos do modelo de gestão estabelecido pelos órgãos competentes” [vd. a alínea a) do n.º 3]³⁰.

À Divisão Jurídica e de Urbanismo, de acordo com o previsto no mencionado artigo 28.º n.º 1, compete, em específico: (i) “[p]restar assessoria jurídica aos órgãos municipais, assegurando a emissão de pareceres jurídicos e o acompanhamento dos processos inerentes ao serviço” [cf. a alínea g)]; (ii) “[o]bter, a solicitação do executivo, os pareceres jurídicos externos considerados necessários” [vd. a alínea h)]; bem como (iii) “[d]inamizar o conhecimento oportuno de normas e regulamentos essenciais à gestão municipal, bem como das suas alterações ou revogações” [cf. a alínea o)]; propondo (iv) “superiormente soluções conformes à lei e regulamentos aplicáveis, sugerindo alternativas de decisão ou de deliberação” [vd. a alínea p)]³¹.

Inseridas no modelo de estrutura interna coexistem ainda as subunidades orgânicas nos termos do artigo 8.º do Regulamento, de entre as quais relevam, nesta matéria, a Secção de Contabilidade e a de Tesouraria³², bem como o Serviço de Assessoria Jurídica e Contencioso.

Integrado na mencionada Divisão Jurídica e de Urbanismo, constituem funções do Serviço de Assessoria Jurídica e Contencioso, nos termos do artigo 23.º n.º 1 do documento de *Conformação da Estrutura interna das Unidades orgânicas flexíveis e criação de Subunidades orgânicas no âmbito da*

²⁹ Vd. a subalínea v) da alínea c) do n.º 2 do artigo 1.º e o artigo 23.º do mencionado documento de *Conformação da Estrutura interna das Unidades orgânicas flexíveis e criação de Subunidades orgânicas no âmbito da reorganização dos serviços municipais* [vd. ainda a alínea e) do n.º 4 do artigo 10.º do Regulamento].

³⁰ E ainda, entre outras:

— “Assegurar o recebimento de todas as receitas e o pagamento, devidamente autorizado, de todas as despesas” [vd. a alínea n) do n.º 2];

— “Controlar a despesa, comprovar o saldo das diversas contas e, em geral, preparar os processos de execução do orçamento” [cf. a alínea p) do n.º 3].

³¹ E ainda (v) “[c]oncorrer para o aperfeiçoamento técnico-jurídico dos atos administrativos municipais” [vd. a alínea l)]; e (vi) “[p]articipar na elaboração de regulamentos, posturas, normas, deliberações, despachos internos e ordens de serviço (...)” [cf. a alínea m), 1.ª parte].

³² Compete, em específico, à Secção de Contabilidade, nos termos do artigo 15.º do documento de *Conformação da Estrutura interna das Unidades orgânicas flexíveis e criação de Subunidades orgânicas no âmbito da reorganização dos serviços municipais*, (i) “[e]xecutar todas as tarefas e cumprir as disposições legais e regulamentares em matéria de contabilidade municipal” [cf. a alínea a)], (ii) “[p]roceder aos registos contabilísticos inerentes à execução do orçamento e classificar documentos de acordo com as regras estabelecidas pelo POCAL” [cf. a alínea i)], (iii) bem como “[v]erificar a exatidão de todas as operações, proceder à emissão das autorizações ou ordens de pagamento e assegurar a articulação de circuitos e procedimentos com a tesouraria” [cf. a alínea q)].

À Secção de Tesouraria, por sua vez, compete, de acordo com o disposto no artigo 17.º do citado documento, (i) “[e]fetuar o pagamento de todas as despesas, depois de devidamente autorizadas, executando os procedimentos obrigatórios” [cf. a alínea c)] e (ii) “[m]anter devidamente escriturados todos os livros e impressos obrigatórios de controlo e gestão financeira da tesouraria, cumprindo as disposições legais e regulamentares sobre contabilidade municipal” [cf. a alínea k)].

reorganização dos serviços municipais, entre outras, as de (i) “[p]restar apoio aos órgãos e serviços municipais, acompanhando os processos que careçam de apreciação jurídica” [cf. a alínea b)], (ii) “[e]laborar e emitir pareceres jurídicos e informações sobre a interpretação e aplicação da legislação” [cf. a alínea e)], bem como (iii) “[r]ecolher e tratar legislação, jurisprudência, doutrina e outra informação necessária aos serviços” [cf. a alínea f)]³³.

As competências e funções comuns a todas as unidades orgânicas abrangem, conforme dispõe o artigo 25.º n.º 1 do Regulamento, as de (i) “[o]bservar a disciplina legal e regulamentar nos procedimentos administrativos em que intervenham”; bem como (ii) “[e]studar os assuntos de que sejam encarregados pelos órgãos municipais e propor as soluções adequadas” [cf. as alíneas p) e r) respetivamente]³⁴.

1.3.2. Enquadramento legal da Iluminação pública municipal e do respetivo financiamento

A) Regime vigente entre 2006 e 2015

A atribuição de provimento da iluminação pública rural e urbana e a consequente obrigação de suportar os respetivos encargos foi transferida para os municípios da Região Autónoma da Madeira, através do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2007/M de 8 de janeiro³⁵, desde o “(...) início do ano fiscal de 2006, deixando, a partir da mesma data, de constituir encargo do Governo Regional a manutenção da iluminação pública municipal”³⁶, de acordo com o disposto no artigo 5.º.

³³ Constituem igualmente funções daquele Serviço: (iv) “[p]romover o acompanhamento dos processos contenciosamente impugnados e assegurar a defesa judicial do Município” [cf. a alínea h)], (v) “[a]companhar e informar sobre as ações e recursos em que o Município seja parte, divulgando informação periódica sobre a situação pontual em que se encontram” [cf. a alínea i)], bem como, entre outras, (vi) “[e]mitir ou, quando necessário, solicitar ao advogado mandatado no processo, que emita as recomendações, sugestões e procedimentos impostos aos órgãos ou serviços pela execução de sentenças judiciais” [cf. a alínea j)].

³⁴ Decorre ainda do documento de *Conformação da Estrutura interna* as seguintes competências comuns aos diversos serviços, secções e gabinetes, nos termos do artigo 2.º n.º 1:

— “Cumprir as normas legais e regulamentares aplicáveis aos procedimentos administrativos em que intervenham” [cf. a alínea c)];

— “Proceder à elaboração das minutas de propostas de decisão dos órgãos municipais” [cf. a alínea j)].

³⁵ Que regula a transferência da atribuição relativa à iluminação pública rural e urbana para os municípios da Região Autónoma da Madeira e o respetivo financiamento (vd. o artigo 1.º). Este diploma foi alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 34/2016/M, de 5 de agosto, com entrada em vigor a 1 de janeiro de 2016, e revogado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 10/2023/M, de 19 de janeiro, com efeitos a partir de 18 de julho de 2023 (cf. o DVD - Documentos suporte – 1.3 – 1.3.2 – Legislação).

³⁶ Na Região Autónoma da Madeira, até 31 de dezembro de 2005, os encargos com os consumos da iluminação pública rural e urbana municipal foram suportados pelo Governo Regional. Isto apesar de a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro (revogada pela citada Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), que estabeleceu o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, ter então estabelecido no n.º 1 do artigo 17.º que era da competência dos órgãos municipais o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nos domínios da “[d]istribuição de energia eléctrica em baixa tensão” [cf. a alínea a)] e da “[i]luminação pública urbana e rural” [vd. a alínea b)] e de a Lei das Finanças Locais (aprovada pela Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, e revogada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro), na alínea c) do artigo 19.º, ter estipulado que os municípios podiam cobrar taxas pela utilização do domínio público municipal.

Essa atribuição implicou igualmente a responsabilidade pelo pagamento dos encargos com a iluminação rural e urbana municipal possibilitando, em contrapartida, a cobrança, pelos municípios, de taxas por conta da ocupação do domínio público municipal³⁷ pelas infraestruturas elétricas da EEM-*Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.* e a afetação dessas taxas ao pagamento das dívidas de iluminação pública, mediante o “(...) necessário encontro de contas (...)” efetuado “(...) dentro das regras contabilísticas aplicáveis (...)”, a partir de 1 de janeiro de 2006³⁸.

O montante da taxa de ocupação do domínio público municipal, devida pela EEM-*Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.*, era “(...) livremente fixada pelos órgãos competentes de cada município” ou, alternativamente, “(...) pelos órgãos competentes da entidade para a qual os municípios tenham transferido as competências em causa”, em função do consumo de energia elétrica em baixa tensão na área geográfica da Região, “(...) tendo como limite máximo a percentagem de 7,5% do valor anual das vendas de energia elétrica” em baixa tensão na Região ou no município, consoante os municípios tivessem, ou não, transferido as suas competências neste domínio para outra entidade³⁹.

Conforme decorre da parte preambular do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2007/M, “[e]m deliberação das respetivas assembleias municipais, os municípios da Região Autónoma da Madeira aprovaram (...) a constituição de uma associação de municípios” para a qual transferiram “(...) as obrigações de prossecução da atribuição de iluminação pública urbana e rural e a competência para lançar, liquidar

Tal situação ocorreu porque “(...) a especial orografia da Região aconselhou historicamente a um tratamento unitário de toda a eletrificação (...)”, tendo “(...) o serviço público de produção, transporte e distribuição de energia elétrica (...)” sofrido “(...) uma evolução histórica substancialmente diferente do resto do País (...)” (vide a parte preambular do citado Decreto Legislativo Regional n.º 2/2007/M).

Com efeito, o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março (que estabelece o regime de delimitação e de coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos, depois revogado pela Lei n.º 159/99), atribuiu aos municípios, nos termos do disposto no artigo 8.º alínea c), a competência, em matéria de investimento público, no domínio da energia, abrangendo a distribuição de energia elétrica em baixa tensão e a iluminação pública urbana e rural, tendo, no entanto, ressalvado do seu âmbito de aplicação as regiões autónomas, atentas as especificidade regionais (cf. o artigo 19.º).

Através do Decreto Legislativo Regional n.º 22/90/M, de 31 de agosto, que adaptou à Região o citado Decreto-Lei n.º 77/84, tais competências foram atribuídas à administração regional autónoma, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º (cf. o DVD - Documentos_suporte – 1.3 – 1.3.2 – Legislação).

³⁷ Cf. o artigo 2.º.

³⁸ *Vd.* o artigo 4.º.

³⁹ *Vide* o artigo 2.º. No território continental, de acordo com o n.º 1 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto (diploma que desenvolve os princípios gerais relativos à organização e ao funcionamento do Sistema elétrico nacional, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, regulamentando o regime jurídico aplicável ao exercício das atividades de produção, transporte, distribuição e comercialização de eletricidade e à organização dos mercados de eletricidade), “[a]s concessões de distribuição de electricidade em BT (...)” (baixa tensão) que “(...) correspondem a concessões dos municípios atribuídas pelos órgãos competentes de cada município ou de associações de municípios na sequência da realização de concurso público”, implicam o direito a uma renda, devida pela exploração da concessão. O seu montante é calculado com recurso ao Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro (que estabeleceu a renda devida aos municípios pela exploração da concessão de distribuição de eletricidade em baixa tensão) e à Portaria n.º 437/2001, de 28 de abril (que fixa o valor das rendas a pagar pelo concessionário distribuidor de energia elétrica ao município concedente, pela concessão da distribuição de energia elétrica em baixa tensão, na respetiva área geográfica, que foi revogada pelo citado Decreto-Lei n.º 230/2008, sem prejuízo do disposto nos seus n.ºs 3 e 4 e no Anexo I), e que era incluída nas tarifas de uso das redes de distribuição em baixa tensão (cf. os n.ºs 1 e 2 do artigo 44.º do mesmo diploma) (cf. o DVD - Documentos_suporte – 1.3 – 1.3.2 – Legislação).

e cobrar uma taxa única anual pela ocupação de domínio público municipal pelas infra-estruturas da EEM.”.

A “IPM–Iluminação Pública da Madeira–Associação de Municípios”, através da qual se associaram todos os municípios da Região, foi constituída a 6 de setembro de 2006, com o objetivo de “(...) promover a cooperação intermunicipal em matéria de abastecimento de iluminação pública e em matéria de taxas de ocupação do domínio público municipal por infraestruturas de produção, transporte e distribuição de energia elétrica na Região Autónoma da Madeira.”⁴⁰.

Em sessão da Assembleia Intermunicipal, de 2 de novembro de 2016, da “IPM – Iluminação Pública da Madeira – Associação de Municípios” foi aprovada a respetiva dissolução, o que originou, para os municípios da Região, a reassunção da obrigação de prover a iluminação pública rural e urbana na respetiva área geográfica e de suportar os respetivos custos faturados pela EEM–Empresa de Electricidade da Madeira, S.A., com efeitos reportados a 1 de janeiro de 2016⁴¹.

B) Regime vigente entre janeiro de 2016 e junho de 2023

A matéria disciplinada no Decreto Legislativo Regional n.º 2/2007/M foi objeto de regulação específica a nível nacional, através dos artigos 210.º e 211.º da Lei do orçamento do Estado para 2016⁴², que introduziram alterações ao Decreto-Lei n.º 172/2006 de 23 de agosto, que desenvolvia os princípios gerais da organização e funcionamento do Sistema elétrico nacional (aprovados pelo Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro), e ao Decreto-Lei n.º 230/2008 de 27 de novembro, que definia os termos e a fórmula de cálculo da renda devida aos municípios pelos concessionários da atividade de distribuição de eletricidade em baixa tensão.

Ficou então expressamente consagrado que “[o]s municípios das regiões autónomas têm direito a uma contrapartida ou remuneração (...) pela utilização dos bens do domínio público ou privado municipal no âmbito da exploração da concessão ou do desenvolvimento da atividade do transporte e distribuição de eletricidade (...)”, a qual deve ser calculada em termos equivalentes aos estabelecidos para a renda anual prevista no Decreto-Lei n.º 230/2008 e tratada, tal como esta prestação financeira, como um custo a repercutir “(...) nas tarifas de uso das redes de distribuição em BT nos termos previstos no Regulamento Tarifário.”⁴³.

Tornou-se, por isso, necessário rever o regime da contrapartida devida, na Região, pela operadora da atividade de distribuição de energia elétrica, a título de ocupação do domínio público, para efeitos de exploração de tal atividade “(...) determinando que o cálculo da contrapartida passa a

⁴⁰ Cf. o n.º 2 do artigo 3.º dos respetivos Estatutos, visando “[a]sssegurar o provimento de iluminação pública rural e urbana a todos os municípios associados, assumindo todos os encargos inerentes a esse objetivo, incluindo os encargos inerentes à iluminação pública rural e urbana das vias de comunicação (rede de estradas regionais complementares) não concessionadas, bem como assegurar a constante regularização das dívidas de iluminação pública de cada município associado.”.

⁴¹ Vd. a Ata n.º 24 da sessão da Assembleia Intermunicipal (cf. o DVD - Documentos_suporte – 1.3 – 1.3.2 – Ata_Dissolução_IPM).

⁴² Aprovada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (cf. o DVD - Documentos_suporte – 1.3 – 1.3.2 – Legislação).

⁴³ Vide o artigo 210.º que aditou o n.º 4 ao artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 172/2006 (vd. ainda o n.º 2) e o artigo 211.º que aditou o n.º 3 ao artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 230/2008.

*fazer-se, com as necessárias adaptações, por referência às fórmulas estabelecidas nos anexos ao Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro.*⁴⁴

Neste contexto, foi aprovado o Decreto Legislativo Regional n.º 34/2016/M de 5 de agosto, que procedeu à alteração do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2007/M, nomeadamente do n.º 2 do artigo 2.º, passando a estar consagrado, no âmbito da contrapartida devida pela utilização de bens do domínio público municipal, que “[o] valor da contrapartida anual (...) é determinado a partir de um valor de referência para 2007, considerado o consumo de energia elétrica em baixa tensão, em cada município, no ano de 2006, calculado nos termos da fórmula constante do anexo I do Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro, alterado pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, com as devidas adaptações.”⁴⁵

O Decreto Legislativo Regional n.º 2/2007/M foi posteriormente revogado por força do Decreto Legislativo Regional n.º 10/2023/M de 19 de janeiro, o qual veio implementar a organização e o funcionamento do Sistema elétrico da Região Autónoma da Madeira⁴⁶. A contrapartida anual devida pela utilização de bens do domínio público ou privado municipal, no âmbito do desenvolvimento da atividade de transporte e de distribuição de eletricidade, passou a estar regulada no artigo 29.º, o qual remete, no n.º 1, para o estabelecido no Decreto-Lei n.º 230/2008, prevendo o n.º 2 que “[a] contrapartida anual (...) é integralmente repercutida na tarifa de uso das redes de distribuição em baixa tensão, nos termos previstos no Regulamento Tarifário, em conformidade com o disposto no artigo 118.º do Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, e no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro, na sua redação anual.”

1.4. Audição prévia dos responsáveis

Em cumprimento do princípio do contraditório, consagrado no artigo 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição pessoal dos membros do órgão executivo e do órgão deliberativo do Município identificados na alínea C) do ponto 2.4 do Relatório, a fim de se pronunciarem sobre o conteúdo do Relato da auditoria⁴⁷.

Decorrido o prazo fixado, constatou-se, porém, que os mencionados contraditados nada alegaram no âmbito do exercício do contraditório, não tendo sido apresentadas, nessa sede, alegações.

⁴⁴ Como previsto na parte preambular do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2016/M, de 5 de agosto (cf. o DVD - Documentos_suporte – 1.3 – 1.3.2 – Legislação).

⁴⁵ Conforme decorre da respetiva parte preambular, «(...) tais fórmulas, concretizando um princípio de equidade intermunicipal, pressupõem a existência, entre os municípios, de diferentes classes de densidade (rácio número de clientes/km²), às quais se associam diferentes fatores percentuais de densidade. O valor de referência encontrado, município a município, para o ano base (2007), fica, depois, sujeito a um mecanismo de atualização anual do valor da contrapartida devida, indexado ao índice de preços no consumidor, com exclusão da habitação, publicado pelo Instituto Nacional de Estatística, I.P., e ponderado por um fator aplicado à variação do consumo de energia elétrica em baixa tensão verificado em cada município, ponderador que hoje assume, de acordo com a formulação do Decreto-Lei n.º 230/2008, o “valor 15 %”» (cf. o DVD - Documentos_suporte – 1.3 – 1.3.2 – Legislação).

⁴⁶ Adaptando o regime estabelecido no Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro (cf. o DVD - Documentos_suporte – 1.3 – 1.3.2 – Legislação).

⁴⁷ Mediante os ofícios com os registos de saída da SRMTC n.ºs 3560 a 3576/2024, expedidos a 1 de outubro, de fls. 82 a 122 da Pasta do Processo.

2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA

Esta auditoria para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras teve por objetivo analisar a regularidade e a legalidade do identificado *Protocolo-Acordo de regularização de dívida*, outorgado entre o município de São Vicente e a *EEM-Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.* a 21 de dezembro de 2022 (*vide* os pontos **2.2.** e **2.2.1.**), incluindo a verificação da factualidade antecedente (descrita no ponto **2.1.**) e a vertente da respetiva execução financeira (*vd.* o ponto **2.3.**).

Com base na informação recolhida, procedeu-se à análise, de um ponto de vista jurídico e financeiro, da factualidade indiciadora de eventuais responsabilidades financeiras, nos termos dos artigos 59.º e 65.º da LOPTC, vertida no ponto **2.4.** deste documento.

2.1. Antecedentes da questão em análise

A) Relatório n.º 8/2020-FS/SRMTC da auditoria de *Avaliação do grau de acatamento das recomendações formuladas no Relatório n.º 11/2016-FS/SRMTC (Auditoria à EEM, S.A. no âmbito da gestão de créditos sobre terceiros)*

A factualidade em análise foi detetada no âmbito do acompanhamento e avaliação do grau de acolhimento das recomendações proferidas no Relatório n.º 8/2020-FS/SRMTC⁴⁸, referente à auditoria de seguimento para *Avaliação do grau de acatamento das recomendações formuladas no Relatório n.º 11/2016-FS/SRMTC (Auditoria à EEM, S.A. no âmbito da gestão de créditos sobre terceiros)*⁴⁹.

Do aludido Relatório n.º 8/2020-FS/SRMTC emerge⁵⁰ que todos os municípios da Região Autónoma da Madeira expressamente deliberaram passar “(...) a cobrar as taxas de ocupação do domínio público municipal à EEM (deliberação que levou à dissolução da Associação de Municípios que exercia essa função) em 02/11/2016, (...)” enquanto “(...) os encargos com a iluminação pública municipal

⁴⁸ Aprovado a 13 de maio de 2020 (cf. o DVD – Documentos_suporte – 2.1 – Anteriores_Relatórios – Relatório_08_2020_FS).

⁴⁹ Aprovado a 12 de maio de 2016.

A ação revestiu a natureza de uma auditoria orientada para a análise da gestão dos créditos sobre terceiros da *EEM-Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.*, visando, em concreto, apurar o montante dos créditos sobre terceiros, a 31 de dezembro de 2013, e analisar a sua evolução, no período compreendido entre 1 de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2013, bem como identificar as medidas e os procedimentos adotados no âmbito da recuperação de créditos por aquela empresa pública [*vd.* o ponto 2.1. e, em específico, os pontos 2) e 3)].

Nessa sede foi constatado, no ponto 3.3., com relevo para a presente ação e com referência ao *Governo Regional-Illuminação pública* (cf. o ponto 3.3.2.2.), que a dívida não protocolada do Governo Regional, relativa à iluminação pública nas vias de comunicação terrestre das redes municipais, entre outras, “(...) reporta-se ao período compreendido entre 01/05/2001 e 01/01/2006, anterior ao da transferência para os Municípios da RAM, da obrigação de prover a iluminação pública rural e urbana” (cf. o DVD – Documentos_suporte – 2.1 – Anteriores_Relatórios – Relatório_11_2016_FS_EEM).

⁵⁰ Vide a observação efetuada na alínea d) do n.º 2 do ponto 1.2. (página 6), onde é salientado, a propósito do aumento da dívida de alguns municípios entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2018, que o município de São Vicente interrompeu o pagamento referente à iluminação pública municipal devido a diferendos relativos aos montantes das taxas dos direitos de passagem devidas pela *EEM-Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.* (cf. o ponto 3.3.).

*(que antes eram cobrados à mencionada Associação de Municípios) passaram a ser cobrados aos Municípios, com efeitos a 1 de janeiro de 2016.*⁵¹.

Pese embora, “[a]pós negociação com a EEM, esses encargos faturados aos Municípios (...)” tenham passado “(...) a ser suportados por contrapartida das taxas de ocupação que a EEM deve aos Municípios, possibilitando a compensação de saldos.”, “(...) até novembro de 2019, essa compensação ainda não havia ocorrido (...)” no tocante ao município de São Vicente “(...) pelo facto de não terem faturado as taxas de ocupação do domínio público municipal e de, em contrapartida, devolverem sistematicamente as faturas emitidas pela EEM respeitantes à iluminação pública.”⁵².

Nessa sede o Presidente da Câmara Municipal de São Vicente justificou⁵³ que existiram “(...) fundadas razões que levaram este Município a não cobrar as taxas e a devolver as faturas, designadamente:

- a) Interposição no Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal de uma ação de reconhecimento de direito ou interesse legítimo em matéria tributário pela AMRAM e por todos os municípios da RAM, onde se inclui o Município de São Vicente;*
- b) A divergência quanto aos montantes das taxas, designadamente no que respeita à forma de cálculo e à aplicação do regime transitório destinado a evitar a perda de receitas;*
- c) A inexistência de contratos de fornecimentos e iluminação pública e o consequente fornecimento arbitrário e unilateral pela EEM, sem qualquer negociação dos termos e condições de fornecimento (...) com vista à adequação da receita das taxas aos encargos (...) pós dissolução da associação IPM - Iluminação Pública da Madeira;*
- d) Instalação e fornecimento de iluminação pública em vias públicas sem qualquer pedido prévio (...) e (...) sem a celebração de qualquer contrato (Via Expresso S. Vicente-Boa Ventura);*
- e) Cobrança indevida de encargos (...) da responsabilidade de terceiros (designadamente no que respeita ao Túnel Eng. Duarte Pacheco, cuja despesa deveria ser da responsabilidade do Município de Santana)”.*

Mais acrescentou que “(...) era impossível (...) o Município de São Vicente relevar ou até provisionar nas suas contas encargos com a iluminação pública”, uma vez que considerava que “(...) a relevação ou provisão de encargos (...) pressuponha que existissem causas, ainda que incertas e imprevisíveis, que permitissem proceder à sua determinação” e, por essa razão, “(...) procedeu à devolução das faturas.”⁵⁴.

⁵¹ *Vd. o ponto 3.3.1.2. alínea B1), referente à dívida não protocolada dos municípios, relativa aos encargos com a iluminação pública (páginas 25 e seguintes).*

⁵² *Cf. a alínea ii) do ponto B1) (página 26 do Relatório).*

⁵³ *Vd. a alínea B) do Anexo V do Relatório (páginas 51 e 52).*

⁵⁴ *Cf. o ofício n.º 521/2020, de 13 de março, enviado em anexo à mensagem de correio eletrónico com a entrada na SRMTC n.º 563/2020, da mesma data (remetido por correio com a entrada nesta Secção Regional n.º 594/2020, de 17 de março), a fls. 294 a 308 da Pasta do Processo da auditoria de Avaliação do grau de acatamento das recomendações formuladas no Relatório n.º 11/2016-FS/SRMTC (Auditoria à EEM no âmbito da gestão de créditos sobre terceiros) – Relatório n.º 8/2020-FS/SRMTC (vd., neste sentido, a página 25 do Relatório n.º 10/2021-FC/SRMTC, em DVD – Documentos_suporte – 2.1 – Anteriores_Relatórios - Relatório_10_2021_FC_SRMTC_Auditoria_CMSV).*

Essa argumentação foi então rebatida no dito Relatório de auditoria, nos seguintes termos⁵⁵:

- “a) A questão da aplicação ou não do regime transitório foi analisada na sentença proferida, em primeira instância, pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal, no âmbito da impugnação das faturas emitidas pelo Município do Funchal (Processo N.º 287/17.0BEFUN), tendo sido dada razão à EEM;*
- b) O argumento da inexistência de contratos de fornecimentos de IP e a consequente instalação e fornecimento arbitrário e unilateral pela EEM, sem qualquer pedido prévio ou negociação dos termos e condições do fornecimento, deve ser relativizado, pois a relação jurídica entre a EEM e os Municípios da RAM é de índole legal e não contratual, dado que a mesma emerge do DLR n.º 2/2007/M, de 08/01, na redação dada pelo DLR n.º 34/2016/M, de 05/08;*
- c) Não obstante a EEM possa ter cobrado ao Município de São Vicente encargos de IP que eram da responsabilidade do Município de Santana, esta situação deveria de ter sido dirimida logo que surgiu, através da articulação entre a EEM e os Municípios de Santana e de São Vicente, sendo relevante apenas para as faturas controvertidas e não para a totalidade da faturação.”*

Foi ainda salientado⁵⁶ que “[a] EEM, por diversas vezes, em comunicações dirigidas aos Municípios, apresentou o cálculo das referidas taxas de direitos de passagem, indicando o regime legal aplicável, por forma a evitar o avolumar destas dívidas” mas o município de São Vicente devolveu “(...), sistematicamente, as faturas de IP (...)” e recusou-se “(...) a reconhecer os contratos que para eles transitaram da anterior IPM.”

Foi então recomendada, pelo Tribunal de Contas à EEM-Empresa de Electricidade da Madeira, S.A., a implementação de “(...) garantias de bom cumprimento dos acordos de pagamento celebrados com as Entidades Oficiais, procedendo à cobrança de juros de mora pelo não pagamento das prestações (...) nos prazos indicados e à rescisão dos protocolos, quando os consumos (...) de eletricidade e prestações de serviços conexos não sejam pagos nos prazos estabelecidos (...).”⁵⁷

Na sequência das ações desenvolvidas no âmbito do acompanhamento e da avaliação administrativa do acolhimento da mencionada recomendação e das diligências posteriormente encetadas pela SRMTC, foi, a par da exposição das medidas adotadas com vista ao respetivo acatamento⁵⁸, anexado o documento designado por *Protocolo - Acordo de Regularização de Dívida* celebrado com o município de São Vicente⁵⁹ (vide o ponto 2.2.).

⁵⁵ Cf. a página 27 (nota de rodapé n.º 39).

⁵⁶ Vd. a página 28 do aludido Relatório.

⁵⁷ Cf. a Recomendação n.º 2 do ponto 1.3. do Relatório.

⁵⁸ Cuja apreciação foi realizada na Informação n.º 13/23-DAT UAT 3, de 20 de fevereiro.

⁵⁹ Vd. o ofício com a referência n.º 02/2023-CA e com o registo de entrada nesta Secção Regional n.º 174/2023, de 20 de janeiro (cf. o DVD - Documentos_suporte – 2.1 – Acomp_recomend_Rel_8_2020).

Nesse âmbito, foi esclarecido, por aquela empresa pública, que “[a] EEM e o Município de São Vicente chegaram a um consenso que permitiu disciplinar a situação e celebrar, em 21 de dezembro de 2022, o acordo de regularização de dívida (...)”, que resultou de um “encontro de contas” entre “(...) os encargos relativos ao provimento de energia elétrica com a iluminação pública rural e urbana do Município de São Vicente, entre 1 de janeiro de 2016 e 31 de dezembro de 2022, (...)” e “(...) o valor da contribuição pela ocupação do domínio público municipal, que deveria ser faturado pelo Município de São Vicente à EEM, para o mesmo período de referência, (...)”.

B) Relatório n.º 10/2021-FC/SRMTC da *Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de São Vicente – despesas de pessoal, de contratação pública e de iluminação pública*

Na *Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de São Vicente – despesas de pessoal, de contratação pública e de iluminação pública*⁶⁰, a qual deu origem ao Relatório n.º 10/2021-FC/SRMTC⁶¹, foi analisada a factualidade referente à contabilização (orçamental e patrimonial) dos direitos municipais de passagem devidos pela *EEM-Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.* e dos encargos municipais com a Iluminação Pública, a fim de apurar as eventuais responsabilidades financeiras dele emergentes.

No âmbito da averiguação da situação do identificado diferendo, decorre do citado Relatório⁶² que:

- A “meados de 2019” o Município “(...) tomou conhecimento (...) que o litígio, pelo menos no que respeita aos contratos existentes e que transitaram da IPM, não teria condições para prosseguir”⁶³, tendo diligenciado pela criação de provisões⁶⁴ relativas às faturas devolvidas (de 2016, 2017, 2018 e 2019⁶⁵) e iniciado “(...) contatos com a EEM com vista a efetuar a compensação legal de créditos das taxas de ocupação do domínio público que lhe eram devidas com o montante dos consumos”;
- A 26 de novembro de 2020 a *EEM-Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.* reenviou “(...) as faturas a título de iluminação pública, compreendidas entre o ano 2016 e o 3.º trimestre de 2020, assim como os contratos de fornecimento de energia elétrica”, tendo discriminado “(...) os valores faturados de iluminação pública, bem como os troços identificados pelo Município” no sentido de este proceder “(...) à regularização dos valores em aberto referentes a Direitos de Passagem, e bem assim, da Iluminação Pública”⁶⁶;

⁶⁰ Por força do despacho da então Juíza Conselheira, de 14 de maio de 2020, que determinou, a coberto da Informação n.º 16/20-DAT-UAT III do mesmo dia, a “(...) ponderação sobre a oportunidade e relevância de uma proposta de realização de ação autónoma, destinada a efetivar eventuais responsabilidades financeiras, imputáveis aos municípios referidos na Informação.”, onde se incluía o município de São Vicente. Foi então proposto, na Informação n.º 41/20-DAT-UAT I, de 25 de junho, no que tange àquele Município, que a apreciação fosse executada no âmbito da auditoria de fiscalização concomitante que já se encontrava prevista no Plano de fiscalização para o ano de 2020.

⁶¹ Aprovado a 9 de dezembro (cf. o DVD – Documentos suporte – 2.1 – Anteriores Relatórios - Relatório_10_2021_FC_SRMTC_Auditoria_CMSV).

⁶² Vide a página 26 do Relatório (ponto 3.4.1.).

⁶³ “O trânsito em julgado da sentença relativa ao processo desencadeado pela AMRAM ocorreu em 7 de dezembro de 2018 (cf. o doc. 2 em anexo à resposta ao Questionário I – Iluminação Pública, enviada através de mensagem de correio eletrónico, em 29 de agosto de 2020).”

⁶⁴ “As provisões foram constituídas pela primeira vez no ano 2019 e serão objeto de uma análise mais detalhada no ponto sobre a contabilização patrimonial da Iluminação Pública.”

⁶⁵ “Cf. os ofícios da CMSV assinados pelo PCM (doc. 6) em anexo à resposta ao mesmo Questionário I.”

⁶⁶ “Cf. a mensagem de correio eletrónico remetida pelo Chefe do Gabinete do Presidente da CMSV em 10 de dezembro de 2020.”

- Encerrada a questão da Iluminação Pública, os restantes litígios associados “(...) às instalações e fornecimentos posteriores (...), sem pedido ou solicitação prévia sua, sem contrato de fornecimento por si outorgado”, seriam resolvidos por negociação ou judicialmente.

Paralelamente e porque “[e]fetivamente, o MSV não estava a registar na contabilidade (orçamental e patrimonial) nem as faturas respeitantes ao custo da Iluminação Pública do Concelho (desde 2 de novembro de 2016), nem os créditos decorrentes dos direitos de passagem que eram devidos pela empresa fornecedora da eletricidade (desde 1 de janeiro de 2016)”⁶⁷ concluiu-se⁶⁸, nessa sede, que:

- «A opção de o Município constituir provisões em 2019, embora venha colmatar a situação de omissão do registo contabilístico, não é a mais adequada por não respeitar o princípio da especialização dos exercícios e ainda, por não estarem em causa, pelo menos em relação a uma parcela muito significativa dos encargos, “riscos” (na aceção de que se trata da probabilidade de se verificar um acontecimento futuro e incerto) de o MSV vir a ter que suportar o diferencial entre o custo da energia consumida e os direitos de passagem devidos pela EEM, S.A.»;
- “Os efeitos da decisão do executivo municipal de contestar judicialmente os encargos da Iluminação Pública deveriam ter sido espelhados contabilisticamente, ao longo dos exercícios de 2016 a 2019, mediante a utilização de contas de acréscimo (conta 27.3.9 — Outros acréscimos de custos, para a Iluminação Pública, e conta 27.1.9 — Outros acréscimos de proveitos, para os direitos de passagem) pois a despeito de o Município considerar que não possui documentação vinculativa, os montantes indicados pela EEM, S.A. constituem uma base de partida suficiente para a realização de estimativas razoáveis e credíveis. A situação controvertida deveria, também, ter sido divulgada no Anexo às Demonstrações Financeiras de cada um dos anos em apreço.”;
- «Temos assim, que a omissão de registo na contabilidade patrimonial municipal, nos anos de 2016, 2017 e 2018, das citadas dívidas da Iluminação Pública e das receitas dos direitos de passagem contraria o preceituado nas als. d), f), g) e h) do ponto 3.2 do POCAL, relativas aos princípios contabilísticos da especialização (ou do acréscimo), da prudência, da materialidade e da não compensação, impede a obtenção “(...) de uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira, dos resultados e da execução orçamental da entidade”, definida no citado 3.2.»⁶⁹.

Tais «(...) omissões, porque ilegais, são suscetíveis de consubstanciar uma eventual infração financeira sancionatória prevista e punida pela al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC visto estarmos perante a

⁶⁷ Cf. a página 25.

⁶⁸ Vd. a alínea C) (Conclusão) do ponto 3.4.2. do Relatório (página 30 e seguintes).

⁶⁹ «Isto porquanto tais princípios acarretam:

- i. o reconhecimento dos proveitos e dos custos “quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem”;
- ii. a integração “(...) nas contas” de “um grau de precaução ao fazer as estimativas exigidas em condições de incerteza sem, contudo, permitir a criação de reservas ocultas ou provisões excessivas ou a deliberada quantificação de activos e proveitos por defeito ou de passivos e custos por excesso”;
- iii. que as “(...) as demonstrações financeiras” evidenciem “todos os elementos que sejam relevantes e que possam afectar avaliações ou decisões dos órgãos das autarquias locais e dos interessados em geral”, e que
- iv. “(...) os elementos das rubricas do activo e do passivo (balanço), dos custos e perdas e de proveitos e ganhos (demonstração de resultados)” sejam “apresentados em separado, não podendo ser compensados”».

violação “(...) de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património”, imputáveis:

- Ao Presidente da CMSV que detinha os pelouros da Administração Geral e Finanças, José António Gonçalves Garcês, e
- Ao Coordenador da Divisão de Gestão Financeira, Inácio Tadeu dos Santos Caldeira, a quem competia “[c]oordenar e controlar toda a atividade financeira” [cf. a al. a) do n.º 2 do art.º 27.º do Regulamento da Estrutura Flexível, Organização e Funcionamento dos Serviços Municipais de São Vicente]⁷⁰.»⁷¹ (vd. ainda o Anexo I do dito Relatório).

Mais se determinou que, “[q]uanto aos anos de 2019 e 2020, o facto de não estar em causa uma omissão, mas sim uma discordância relativamente à forma de relevação contabilística escolhida pelos decisores municipais, leva a que não se tenha equacionado a imputação de responsabilidade financeira.”⁷².

Foi ainda constatado “(...) que a CMSV e a EEM, S.A. ainda não chegaram a um entendimento com vista à resolução da questão da IP, não tendo, até 14 de outubro de 2021, sido firmado qualquer acordo de compensação de créditos nem celebrado nenhum protocolo de regularização da dívida remanescente.”.

Foi então recomendado⁷³, pelo Tribunal de Contas, à Câmara Municipal de São Vicente que «[a]cautele o registo integral e atempado de todos os direitos e obrigações com o fim de obter “(...) uma imagem verdadeira e adequada da execução orçamental da posição financeira, das alterações na posição financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa” do Município, nos termos consignados no n.º 2 do art.º 62.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) devendo, para o efeito, ser especialmente observados:

- 3.1 Os princípios orçamentais da universalidade e da não compensação e os princípios gerais de receita e de despesa consagrados nos art.ºs 9.º, n.º 2 e 15.º, n.ºs 1 e 3 e 52.º, n.º 1, als. a), b) e c) e n.º 3, als. a), b) e c) e n.º 4 da LEO, e
- 3.2. As normas de contabilidade pública integradas no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, concretamente o subponto 53 do Ponto 2 – Fiabilidade das Características Qualitativas e o subponto 8 do Ponto 4 - Finalidade das demonstrações financeiras da NCP 1 – Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras.”.

⁷⁰ “De acordo com o Despacho n.º 8539/2018, de 21 de agosto, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 170, de 4 de setembro.”.

⁷¹ “Para o efeito, os factos que caracterizam a responsabilidade financeira sancionatória ora assacada estão expostos e documentados, ainda que de forma indiciária, baseados nas circunstâncias de desempenho dos responsáveis, não se podendo, porém, descurar que aquela, em geral, resulta da prática juridicamente culposa ou juridicamente criticável de uma infração financeira – a título de negligência ou de dolo – como tal definida no art.º 65.º da LOPTC. E que o juízo (de censurabilidade jurídica) inerente à culpa é um requisito essencial da responsabilidade financeira do agente, nos termos do n.º 5 do art.º 61.º, aplicável à responsabilidade sancionatória ex vi do n.º 3 do art.º 67.º da LOPTC.”.

⁷² Vd. as alegações então apresentadas em sede de contraditório (páginas 31 a 33 e Anexo II do referido Relatório).

⁷³ Vd. o ponto 1.4., página 7, do citado Relatório.

C) Diligências efetuadas

No âmbito da presente auditoria, quando questionado⁷⁴ sobre os fundamentos, de facto e de direito, que estiveram na origem da celebração do citado *Protocolo*, foi alegado, em documento subscrito pelo Presidente da Câmara Municipal⁷⁵, que:

- *"Na sequência da dissolução da Associação IPM - Iluminação Pública da Madeira (IPM) e a entrada em vigor do Decreto-Legislativo Regional n.º 34/2016/M, de 5 de agosto (...), foi a Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira (AMRAM) que, em representação dos municípios seus associados, inclusive, o Município de São Vicente, assumiu a responsabilidade por defender e pugnar pela defesa da (...) pretensão dos municípios no que respeita ao tema da iluminação pública.*

Numa primeira fase, (...) a posição dos Municípios, através da AMRAM, foi a de intentar, em 2017, a ação de reconhecimento de direito ou interesse legítimo em matéria tributária, com vista a defender os respetivos interesses públicos municipais (...);

- *"Por conseguinte, enquanto o Município (...) aguardava pelo resultado da ação (...) concebeu, como sendo a melhor solução para acautelar o interesse público municipal, não aceitar e devolver as faturas dos consumos de iluminação pública, designadamente por causa das consequências e efeitos que a eventual procedência da mencionada ação poderia ter (...).*

(...) os fundamentos invocados foram os seguintes: inexistência de compromissos; inexistência de contratos de fornecimentos assinados e o facto de o assunto estar a ser tratado juridicamente pela AMRAM.";

- *"Após o conhecimento do trânsito em julgado da douda sentença (...) em dezembro de 2018 (...), o Município de São Vicente, diligenciou por obter informações junto da AMRAM (...), sobre se iriam ser desencadeados novos processos judiciais (...).*

A meados de 2019, (...) tomou conhecimento e ficou ciente que o litígio, pelo menos no que respeita aos contratos existentes e que transitaram da IPM, não teria condições para prosseguir.";

- *"Em face ao exposto, o Município de São Vicente diligenciou pela criação de provisões e iniciou contatos com a EEM com vista a efetuar a compensação legal de créditos das taxas de ocupação do domínio público que lhe eram devidas com o montante dos consumos.*

Obviamente, a súbita dissolução da IPM deixou os municípios rurais (...) com poucas receitas e, em especial com receitas das taxas de direitos de passagens inferior aos custos e encargos com os consumos da iluminação pública numa situação difícil.";

- *"Foram realizados entre 3 a 4 reuniões, antes da negociação do protocolo.*

⁷⁴ Cf. o ofício com a saída da SRMTC n.º 3458/2023, de 29 de agosto (enviado por *email* na mesma data, com o registo n.º 3459/2023) (cf. as fls. 25 a 27 da Pasta do Processo).

⁷⁵ No seu ofício com a referência n.º 2041/2023, de 13 de setembro, e entrada na SRMTC (via *email*) n.ºs 2433 e 2434/2023, da mesma data (cf. as fls. 28 a 35 da Pasta do Processo).

Nas referidas reuniões o Município alicerçava a sua posição no facto de não ter contratado as instalações; não ter solicitado novas instalações e não estar obrigado a pagar instalações e fornecimentos que haviam sido, alegadamente, ordenados e solicitadas por terceiros (Governo Regional), (...) respeitantes a troços complementares à Via Expresso que atravessam a área geográfica do Município e que ficaram excluídos do Protocolo de regularização de dívida.

No que respeita às referidas instalações e fornecimentos (...) o Município de São Vicente está, junto do Governo Regional da RAM, alegadamente, por ser, quem solicitou à EEM as instalações e fornecimento da iluminação pública em causa, a diligenciar por uma solução extrajudicial.”;

- *“Por fim, e por força dos argumentos legais invocados pela EEM, (...) e a ameaça de interposição de uma ação judicial, o Município (...) acabou por se conformar que tinha de pagar os encargos que se encontram melhor descritos no Protocolo, com exclusão das instalações que ficaram excluídas e que estão pendentes de resolução, por implicarem negociações com o Governo Regional que não estão concluídas.”;*
- *“Após o consenso quanto às condições de regularização e pagamento, a proposta da minuta, fundamentos e enquadramento, de facto e de direito, do Protocolo foi efetuada pela EEM (...).*

Obviamente, que o Município de São Vicente necessitou de ponderar a solução proposta e de procurar obter as condições financeiras para formalizar o protocolo, bem como diligenciou por obter esclarecimentos sobre o enquadramento do Protocolo e, em especial da existência de precedentes, o que lhe foi confirmado pela EEM.”⁷⁶.

Quanto às circunstâncias que levaram o Município, após o encontro de contas, a não liquidar a totalidade da dívida junto da referida empresa e a acordar o pagamento do saldo remanescente em prestações mensais e sucessivas até 2028, foi mencionado que “[a] transferência para os Municípios da responsabilidade pelo pagamento dos encargos com a iluminação pública, rural e urbana e a dissolução da IPM e, conseqüentemente do fim da responsabilidade intermunicipal, implicou um agravamento de encargos e uma sobrecarga financeira para os municípios, em especial, para os municípios rurais e com poucas receitas ao nível das taxas de direito de passagem, que provocaram nesta matéria graves constrangimentos financeiros e dificuldades.

Por conseguinte, as razões (...) são de ordem financeira, mas concretamente do facto de as receitas provenientes da cobrança da taxa dos direitos de passagem (...) serem insuficientes para liquidar a totalidade dos encargos do fornecimento da iluminação pública (...).

O saldo a favor da EEM e a insuficiência de meios financeiros, juntamente com o planeamento financeiros e existência de outras prioridades para o Município, com vista a satisfação de necessidades impreteríveis

⁷⁶ “Posteriormente, o Município (...) limitou-se a dar um contributo no que respeita à fundamentação (propondo a menção das recomendações das auditorias efetuadas pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas à EEM e ao Município de São Vicente (...)) e a propor alterações de redação das cláusulas sem qualquer substância material, bem como a solicitar que o encontro de contas fosse efetuado à data de 31.12.2022.”.

e correntes, determinou, na ausência de melhor solução, negociar o pagamento do saldo remanescente a prestações.”.

2.2. Protocolo-Acordo de regularização de dívida outorgado

O *Protocolo-Acordo de regularização de dívida* em análise nesta ação, celebrado com a *EEM-Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.*, datado de 21 de dezembro de 2022, visou a “(...) regularização das dívidas do Município de São Vicente (...), pelo fornecimento de energia elétrica para Iluminação Pública, bem como a clarificação dos domínios de responsabilidade dos futuros fornecimentos (...)”, cujo montante “(...) ascende a 718.220,05€ (...), já incluindo juros (...)”, à data de 31 de dezembro de 2022⁷⁷.

Com efeito, decorre da parte preambular do citado *Protocolo-Acordo de regularização de dívida* que:

- “com a dissolução da *IPM – Iluminação Pública da Madeira, Associação de Municípios*, operada por via da deliberação da Assembleia Intermunicipal (...), de 2 de novembro de 2016 (...) e com a publicação do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2016/M, de 5 de agosto (que alterou e republicou o Decreto Legislativo Regional n.º 2/2007/M, de 8 de janeiro), a atribuição da iluminação pública rural e urbana, foi transferida para os Municípios (...)”;
- «(...) a contribuição pela ocupação do domínio público municipal (comumente designada por “taxa de direitos de passagem”), passou a ser cobrada pelos Municípios da RAM (...) à EEM, recaindo, por outro lado, sobre os Municípios, o dever de pagamento à EEM dos encargos relativos ao provimento de energia elétrica com a iluminação pública rural e urbana, de 1 de janeiro de 2016, em diante;
- nos termos do artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2007/M, na redação (...) dada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 34/2016/M, os Municípios da RAM e a EEM devem proceder ao encontro de contas entre as importâncias relativas ao fornecimento de energia elétrica e da taxa de direitos de passagem, sendo liquidado o remanescente que fique em dívida por alguma das partes;».

Mais resulta que:

- “[o] presente Protocolo não inclui as instalações/conta contrato 51781; 51857; 51782; 51785; 51786; 51787 e 51788, respeitantes a troços complementares à Via Expresso que atravessam a área geográfica do Município, uma vez que a Câmara Municipal não concorda que estas instalações sejam da sua responsabilidade. A EEM concorda com o Município que, durante o ano de 2023, seja obtida a clarificação da assunção de responsabilidades relativas a estas instalações de iluminação Pública, cuja valorização dos consumos a 31 de dezembro de 2022, ascende a 1.249.733,13€.”;
- Pelo que “excluindo o valor dos consumos referentes às instalações de iluminação pública referidas no segundo parágrafo do presente protocolo” antes mencionados, “(...) os encargos relativos ao

⁷⁷ Cf. o DVD – Documentos_suporte – 2.2 - Protocolo-ARD.

provimento de energia elétrica com a iluminação pública rural e urbana no Município de São Vicente entre de 1 de janeiro de 2016 e 31 de dezembro de 2022, ascendem a 2.318.284,42€ (...);

- *por sua vez, o valor da contribuição pela ocupação do domínio público municipal que deverá ser faturado pelo Município de São Vicente à EEM, para o mesmo período de referência (...) ascende a 1.627.044,22€ (...);*
- *«feito o encontro de contas entre as duas prestações em causa, verifica-se a existência de um saldo positivo de 691.240,20€ (...) a favor da EEM – “valor remanescente”».*

Foi igualmente feita referência:

- *Ao facto de que com “(...) a emissão, por parte do Município de São Vicente, das faturas relativas aos direitos de passagem no montante de 1.627.044,23€, a EEM providenciará o seu respetivo pagamento. De igual forma, será responsabilidade simultânea do Município de São Vicente diligenciar no sentido de proceder ao pagamento de igual montante, para liquidação das faturas emitidas pela EEM relativas ao fornecimento de energia elétrica para iluminação pública. Estes pagamentos terão forçosamente que ser realizados até à data limite de 31 de dezembro de 2022”;*
- *“Deste modo, ficará por liquidar, por parte do Município de São Vicente, o valor remanescente de 691.240,20€. A este valor acrescem juros de mora, calculados, nos termos legais, à taxa de 4,0%/ano, os quais perfazem, à data de 31 de dezembro de 2022, o valor de 26.979,85€ (...);*
- *“Por fim, apura-se o montante do capital inicial do Protocolo (...), que ascende a 718.220,05€ (...).”*

Também se alertou para:

- *A “Ação Para Reconhecimento de um Direito ou de um Interesse Legítimo em Matéria Tributária, que correu termos sob o N.º 89/17.3BEFUN no Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal, interposta pela AMRAM-Associação Municípios da Região Autónoma da Madeira, (...) julgada improcedente, por sentença transitada em julgado, tendo prevalecido a posição da EEM quanto ao regime do fornecimento de energia elétrica destinada a Iluminação Pública”;*
- *As “(...) recomendações formuladas (...) no Relatório N.º 11/16-FS/SRMTC (...).”;*
- *O «(...) conteúdo do Relatório N.º 08/2020-FS/SRMTC (...), mais concretamente o vertido nas págs. 25 a 29 e em especial o mencionado na al. a) da nota n.º 39, que se transcreve: “a) A questão da aplicação do regime transitório foi analisada na sentença proferida, em primeira instância pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal, no âmbito da impugnação das faturas emitidas pelo Município do Funchal (Processo N.º 17/17.0 BEFUN), tendo sido dado razão à EEM.»;*
- *O “(...) Relatório n.º 10/2021 – FC/SRMTC (...) mais especificamente o vertido no ponto 3.4, págs. 24 a 35 (...)”, onde se conclui “(...) que o apuramento da dívida, nos moldes aqui protocolados está devidamente reconhecido e assente, impondo-se a sua regularização.”*

Assim sendo, “por força do disposto na al. c) do n.º 1 do art. 6.º da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (...), a Assembleia Municipal do Município de São Vicente, na sessão de 20 de dezembro de 2022, deliberou prestar autorização prévia à celebração do presente Protocolo (...), tendo em vista a regularização e liquidação da sua dívida de Iluminação Pública não protocolada à EEM.”

Do respetivo clausulado, por sua vez, decorre que:

- Tem por objeto “(...) a regularização, por parte do Município de São Vicente, da dívida não protocolada à EEM, referente ao fornecimento de energia elétrica para Iluminação Pública (...), resultante de faturas em atraso correspondentes ao período entre 1 de janeiro de 2016 e 31 de dezembro de 2022, (...)” (cf. a cláusula primeira);
- A dívida total “(...) será liquidada pelo Município de São Vicente em 72 prestações mensais e sucessivas, com início no mês de janeiro de 2023 e término em dezembro de 2028.” (vd. o n.º 1 da cláusula segunda);
- “As prestações mensais (...) incluem juros calculados em conformidade com os termos legais (...) os quais perfazem, durante os 6 anos do corrente protocolo, o valor global de 90.821,18€ (...) o qual, adicionado ao valor de capital inicial de 718.220,05€ (...) totaliza um valor de dívida global de 809.041,23€ (...)” (cf. o n.º 2 da cláusula segunda);
- “As 72 (...) prestações mensais devem ser (...) liquidadas até ao último dia do mês a que dizem respeito, sendo as primeiras 71 (...) no valor de 11.236,69€ (...) cada, e a 72.ª (...) e última prestação no valor de 11.236,24€” (vd. o n.º 4 da cláusula segunda, bem como o n.º 5, relativo aos juros de mora no caso de não pagamento atempado das prestações);
- “Sem prejuízo das instalações/conta contrato a que alude o segundo parágrafo do presente Protocolo, os pagamentos respeitantes a fornecimentos de energia elétrica e à prestação de serviços conexos pela EEM ao Município de São Vicente (...)”, posteriores a 31 de dezembro de 2022, “(...) constituem encargo do mesmo.” (cf. o n.º 1 da cláusula terceira)⁷⁸;
- O Protocolo foi “assinado entrando em vigor com efeitos a partir de 01 de dezembro de 2022.” (vide a cláusula sexta).

Em síntese, o valor protocolado resultou do “encontro de contas” que originou “(...) um saldo positivo de 691.240,20€ (...) a favor da EEM (...)”, ao qual acrescem juros de mora no montante de 26 979,85€⁷⁹, totalizando 718 220,05€.

Em conformidade, o Município comprometeu-se a liquidar o citado valor em 72 prestações mensais e sucessivas de capital e juros, com início no mês de janeiro de 2023 e termo em dezembro de 2028, o que irá perfazer, no final do período de vigência do protocolo, o montante de 809 041,23 € (incluindo juros no montante de 90 821,18€).

2.2.1 Questão de direito suscitada

A questão que cumpre dilucidar é se a outorga do *Protocolo-Acordo de regularização de dívida* em análise consubstancia ou não uma operação financeira, por parte do município de São Vicente,

⁷⁸ Sendo que aos consumos de eletricidade se aplicará o tarifário em vigor definido pela ERSE-Entidade Reguladora para os Serviços Energéticos (vd. o n.º 1 da cláusula quarta).

⁷⁹ Calculados, nos termos legais, à taxa de 4,0%/ano e reportados a 31 de dezembro de 2022.

com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, na medida em que tal possibilidade se encontra vedada pelo artigo 49.º, n.º 7, alínea c)⁸⁰ do Regime financeiro das autarquias Locais e das entidades intermunicipais (aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro), sem prejuízo das situações expressamente permitidas por lei⁸¹ e dos casos excecionados no n.º 9⁸².

A ocorrência de eventual ilegalidade na sua celebração surge em virtude de o regime financeiro a que se encontram subordinadas as autarquias locais proibir, através da norma contida na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º (a qual constitui o principal referencial jurídico-financeiro desta ação), que os municípios celebrem contratos diretamente com os credores com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental.

O “(...) artigo 49.º, n.º 7, alínea c), do RFALEI contém uma cláusula proibitiva importante (...)” através da qual se pretende “(...) afirmar a regra de que os compromissos anteriormente assumidos devem ser pagos por recurso a receitas orçamentais do próprio ano que, uma vez que não podem implicar o protelamento da sua satisfação para exercícios orçamentais futuros, não poderão ter natureza creditícia de médio ou longo prazo. Esta regra reafirma os princípios de estabilidade, equilíbrio, sustentabilidade e equidade intergeracional, pretendendo assegurar que as dívidas das gerências atuais não sejam transferidas para as gerências seguintes.”⁸³ (vide, neste sentido, o ponto 18 do Acórdão n.º 10/2016 – 1.ªS/PL, de 26 de abril, do Tribunal de Contas⁸⁴).

⁸⁰ O qual prevê que “[é] vedado aos municípios, salvo nos casos expressamente permitidos por lei (...)” “[a] celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a cedência de créditos não vencidos.”

⁸¹ Nos termos do artigo 102.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho (que aprovou o Orçamento de Estado para 2022), é permitida a celebração, durante o ano de 2022, de acordos de regularização de dívidas das autarquias locais no âmbito do setor da água e do saneamento de águas residuais, “(...) entre as entidades gestoras e as entidades utilizadoras previstas no Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro, (...), cujo período de pagamento não seja superior a 25 anos, nos termos do referido decreto-lei (...).”

Dispõe o n.º 8 do citado artigo 102.º que aos acordos de regularização previstos naquele artigo não é aplicável, entre outros, o disposto na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (cf. o DVD – Documentos_suporte – 2.2 – Legislação - RFALEI_atualizado).

⁸² Que determina que se exclui “(...) do disposto na alínea c) do n.º 7 a celebração, pelos municípios, de acordos com os respetivos credores que visam o pagamento de dívidas reconhecidas em decisão judicial transitada em julgado.”

Refira-se que o n.º 9 não constava da versão originária do artigo 49.º, tendo sido introduzido pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, com entrada em vigor a 1 de janeiro de 2019.

⁸³ O citado artigo 49.º insere-se no capítulo V da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabeleceu o Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, referente ao endividamento municipal, o qual se orienta pelos princípios elencados no artigo 48.º antecedente, de onde se destacam o da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional, prosseguindo os objetivos de:

- a) Minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo;
- b) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;
- c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização;
- d) Não exposição a riscos excessivos.”

Os artigos 48.º e seguintes estabelecem os tipos possíveis de endividamento por parte dos municípios e o respetivo regime, limites e proibições.

⁸⁴ Proferido no âmbito do Recurso ordinário n.º 24/2014-R (Processo de fiscalização prévia n.º 1165/2014), disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2016/ac010-2016-1spl.pdf> e em DVD - Documentos_suporte – 2.2 - Doutrina_e_jurisprudência.

Não se encontra, no entanto, vedada “(...) a celebração, pelos municípios, de acordos com os respetivos credores que visam o pagamento de dívidas reconhecidas em decisão judicial transitada em julgado.”, conforme prescreve o n.º 9 do citado artigo.

Ficou, desse modo, legalmente acautelado o cumprimento de obrigações decorrentes de situações definidas e estabilizadas, quanto às obrigações assumidas e aos montantes devidos, porque “reconhecidas” por força de decisões transitadas em julgado (judiciais ou arbitrais) ou na sequência de acordos homologados por sentença judicial ou por decisão arbitral.

Foi, por isso, solicitada⁸⁵ ao município de São Vicente a menção “(...) dos eventuais processos pendentes ou com decisões judiciais proferidas, movidos pela ou contra a Empresa de Electricidade da Madeira, S.A., para dirimir o referido diferendo com o Município, procedendo à junção das peças processuais apresentadas naquela sede (...), bem como dos eventuais requerimentos que puseram termo àqueles processos” que, em resposta⁸⁶, alegou que “[p]ara além da ação intentada pela AMRAM, (...), nem o Município, nem a EEM chegaram a interpor qualquer outra ação sobre a matéria em apreço.”⁸⁷, pelo que “[a] celebração do Protocolo visou precisamente obstar à interposição de ações judiciais.”

Assim sendo, não ficaram as dívidas em causa “reconhecidas” “em decisão judicial transitada em julgado”, conforme prevê o citado n.º 9.

⁸⁵ Vd. o ponto 2 do citado ofício com a saída da SRMTC n.º 3458/2023, de 29 de agosto (enviado por *email*, na mesma data, com o registo de saída n.º 3459/2023), de fls. 25 a 27 da Pasta do Processo.

⁸⁶ Através do ofício com o registo de entrada (por *email*) n.º 2433/2023, de 13 de setembro, de fls. 28 a 35 da Pasta do Processo.

⁸⁷ Aquela ação, interposta pela AMRAM – Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira, visava reconhecer o direito dos municípios, em matéria tributária, a liquidar e cobrar as taxas de ocupação do domínio público municipal à EEM – Empresa de Electricidade da Madeira, S.A. ao abrigo da fórmula de cálculo prevista na versão original do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2007/M, de 8 de janeiro, até ao dia 5 de agosto de 2016 (data da publicação do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2016/M), aplicando o regime transitório previsto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro, por forma a que o valor anual devido pela ocupação do domínio público municipal não fosse diminuído até ao fim de 2020 e que o valor da contrapartida anual prevista no Decreto Legislativo Regional n.º 2/2007/M, na redação dada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 34/2016/M, fosse determinado a partir de um valor de referência para 2015.

Foi ainda pedido que fosse reconhecido, uma vez que o artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2007/M, com a redação dada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 34/2016/M, prevê o encontro de contas entre o valor dos encargos devidos pela iluminação pública no território municipal e a contrapartida devida pela ocupação desse domínio público, o direito dos Municípios a que o valor relativo às importâncias do fornecimento de energia elétrica referente ao ano de 2016 e seguintes apenas fosse liquidado após a decisão do Tribunal sobre os outros pedidos.

No entanto, por decisão do Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal, de 25 de maio de 2017, foi indeferida liminarmente a petição inicial interposta (por se considerar indevido o recurso à ação para reconhecimento de um direito ou interesse legítimo em matéria tributária, sem que fosse possível a convolução noutro meio processual, atendendo aos pedidos e causas de pedir, incompatíveis entre si), bem como foi negado provimento ao recurso interposto para o Supremo Tribunal Administrativo e, por isso, confirmada a decisão recorrida [cf. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 17 de outubro de 2018, proferido no âmbito do processo n.º 089/17.3BEFUN 01191/17, (remetido pelo município de São Vicente, como documento n.º 3, em anexo ao ofício de resposta n.º 2041/2023, de 13 de setembro, em DVD – Processo - Resposta CMSV 13092023)].

Em conformidade, a operação em análise consubstancia uma contratualização direta da “dívida de curto prazo” com o respetivo credor, tendo por finalidade a respetiva consolidação⁸⁸ e reprogramação⁸⁹, com o subsequente prolongamento do seu pagamento para exercícios orçamentais posteriores, sem que se tenha verificado a citada exceção do n.º 9, em incumprimento do disposto na mencionada alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º.

Nesta sequência, a reprogramação legalmente admitida da dívida de curto prazo nunca operará através da celebração de acordos com os credores que ultrapassem o exercício orçamental, dada a “proibição genérica”⁹⁰ contida naquela disposição normativa. Conclui-se, por isso, no citado Acórdão⁹¹ que “[i]sto significa que, no contexto do mecanismo plurianual (...), a dívida comercial e administrativa não pode ser objeto de uma operação de reprogramação (acordo com os respetivos credores para modificar os termos do pagamento).”, pelo que “(...) só em circunstâncias excecionais nos devemos afastar da regra de equilíbrio orçamental e da proibição geral de consolidação e protelação da dívida de curto prazo.”⁹².

Acresce precisar que a fonte da obrigação pecuniária do município outorgante de um acordo de regularização de dívida é um contrato pré-existente entre os sujeitos do acordo, podendo também essa obrigação monetária decorrer da lei, mas constitui sempre requisito daquele acordo a “mora debitória”⁹³ da autarquia.

Assim sendo, o acordo de regularização de dívida reporta-se apenas ao reescalonamento do pagamento da dívida vencida, não constituindo uma fonte de novas obrigações para o município, dado que apenas se reporta à execução da obrigação pecuniária em mora após o reconhecimento do seu não cumprimento tempestivo. Consubstancia, por isso, em termos materiais, um ato de reescalonamento da dívida e não gera qualquer outro tipo de obrigação sinalagmática para o credor, mas reporta-se tão somente a efeitos da mora do devedor⁹⁴.

⁸⁸ “Consolidar dívida é agrupá-la. Consiste em fazer um empréstimo para saldar várias dívidas, agrupando-as todas numa só, passando a dever-se a um único credor, a um prazo mais alargado e beneficiando normalmente de um juro mais baixo, atendendo à agregação e à associação a garantias específicas. Permite eliminar os atrasos de pagamento e iniciar um novo ciclo financeiro.” (vd. o ponto 29 do Acórdão n.º 10/2016 – 1.ª S/PL, de 26 de abril).

⁸⁹ “Reprogramar dívida é alterar a forma de proceder ao seu pagamento, traduzindo-se frequentemente num diferente escalonamento desse pagamento no tempo, associado ou não à reconfiguração dos encargos. Não se trata, em princípio, de uma operação que implique a alteração do credor ou da natureza da dívida, mas antes de uma operação que revê os termos de pagamento dessa dívida.” (cf. o ponto 27 do citado Acórdão n.º 10/2016 – 1.ª S/PL).

⁹⁰ Neste sentido, vide o ponto 28 do mencionado Acórdão.

⁹¹ Vd. o ponto 28.

⁹² Cf. o ponto 77 do mencionado Acórdão.

⁹³ Neste sentido, vide o Acórdão n.º 11/2019-1.ª S/PL, de 9 de abril (Processo n.º 692/2019), e o Acórdão n.º 15/2019-1.ª S/SS, de 4 de junho (Processo 1026/2019), ambos do Tribunal de Contas, disponíveis em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac011-2019-1spl.pdf> e <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2019/ac015-2019-1sss.pdf> e em DVD - Documentos_suporte – 2.2 – Doutrina_e_jurisprudência.

⁹⁴ Vide, neste sentido, os citados Acórdãos n.º 11/2019-1.ª S/PL, de 9 de abril, e n.º 15/2019-1.ª S/SS, de 4 de junho.

Saliente-se ainda que é vedada a consolidação da “*dívida de curto prazo*”, a qual, enquanto dívida vencida⁹⁵, deve ser liquidada a todo o tempo. É por essa razão que se afirma que o acordo de regularização de dívida se traduz numa operação financeira sem sustentação legal, que conduz à consolidação da dívida de curto prazo, com o efeito prático de prolongar o seu pagamento para exercícios orçamentais posteriores⁹⁶.

Apesar de não ocorrer uma alteração da natureza da dívida, que se mantém uma dívida comercial e administrativa⁹⁷, o que se pretende com este tipo de acordo de regularização mais não é do que converter “*dívida de curto prazo*” em dívida de médio e longo prazo, dada a alteração do prazo e das condições do respetivo pagamento, e, por essa via, proceder à alteração da sua relevância e da respetiva leitura contabilística.

A proibição decorrente do artigo 49.º n.º 7 alínea c) “*(...) está também em linha com o regime legal dos compromissos e pagamentos em atraso, de acordo com o qual nenhum compromisso deve ser assumido sem que existam fundos disponíveis para o satisfazer. Fundos esses que, em geral, devem existir no*

⁹⁵ Que “*(...) já é totalmente exigível no presente momento (...)*” [neste sentido, vide o ponto 30 do Acórdão n.º 9/2018 – 1.ª S/PL, de 8 de maio - Recurso ordinário n.º 9/2018 (Processo n.º 3088/2017) - do Tribunal de Contas, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2018/ac009-2018-1spl.pdf> e em DVD - Documentos suporte – 2.2 – Doutrina_e_jurisprudência.

⁹⁶ Neste sentido, vide o citado Acórdão n.º 9/2018 – 1.ª S/PL, de 8 de maio.

⁹⁷ Correspondente aos valores em dívida, em cada exercício económico, a fornecedores de bens de investimento e de bens e serviços correntes, bem como a outras entidades que não sejam instituições financeiras.

exercício em que os pagamentos sejam devidos, assim se salvaguardando que as dívidas a pagar numa determinada gerência não são transferidas para as gerências seguintes^{98 99 100}.

⁹⁸ Vide o ponto 32 do Acórdão n.º 7/2017-1.ª S/SS, de 10 de julho, do Tribunal de Contas, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2017/ac007-2017-1sss.pdf> e em DVD - Documentos_suporte – 2.2 – Doutrina_e_jurisprudência.

⁹⁹ Com efeito, a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (alterada, por último, pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março), designada Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), veio tornar imperativa a regra de que a execução orçamental não pode conduzir, em nenhum momento, a um aumento dos pagamentos em atraso. Para alcançar esse objetivo fez depender a assunção de compromissos da prévia existência de fundos disponíveis [cf. o artigo 5.º da citada Lei, com a redação dada pela Lei n.º 64/2012, conjugado com o disposto no artigo 7.º, disposições legais a que os artigos 7.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho (republicado pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho) conferiram maior densificação, em DVD – Documentos_suporte – 2.2 – Legislação - LCPA]. Sem pôr em causa aquele desígnio, a invocada Lei criou mecanismos que visaram permitir a resolução de forma estrutural e sustentada de dívidas a fornecedores vencidas antes da sua entrada em vigor, a 22 de fevereiro de 2012, tendo permitido que as entidades com pagamentos em atraso procedessem à sua regularização através da aprovação de planos de liquidação, que “(...) correspondem a um **plano elaborado pelas entidades com pagamentos em atraso a uma determinada data donde consta a previsão quanto à respetiva liquidação e extinção dos atrasos. Este plano não implica a aceitação dos credores (...)**”, sendo que “[o]s montantes incluídos nos planos de liquidação mantêm-se como pagamentos em atraso até ao seu efetivo pagamento (...)”, os quais se distinguem, por isso, dos acordos “**com solução de liquidação já acordada entre partes, implicando a aceitação de uma nova data convencional para o pagamento**”, cujos montantes “(...) **deixam assim de fazer parte dos pagamentos em atraso, mantendo-se, no entanto como contas a pagar (...)**” (vd. o *Manual de apoio à aplicação da Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso – Subsetor da Administração Local*, páginas 18 e 19, em DVD – Documentos_suporte – 2.2 – Legislação - LCPA).

Para mais, de acordo com a versão originária do n.º 1 do artigo 16.º da citada LCPA (vide ainda o artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, o qual remete, no n.º 2, para o disposto no artigo 16.º), as entidades com pagamentos em atraso a 31 de dezembro de 2011 estavam obrigadas a apresentar um plano de liquidação de pagamentos até 22 de maio de 2012, tendo posteriormente o módulo temporal da dívida a considerar sido dilatado até 31 de dezembro de 2014, por força da alteração introduzida pela Lei n.º 22/2015, com a consequente prorrogação do prazo para a apresentação de um plano de liquidação, por parte das entidades com pagamentos em atraso, até 60 dias após a sua entrada em vigor, que ocorreu a 18 de março de 2015, em data, por isso, muito anterior à data da outorga do Protocolo em análise (refira-se ainda que já anteriormente a norma transitória prevista no n.º 6 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, na sua versão originária, dilatara o módulo temporal da dívida a considerar ao determinar que, para os efeitos consignados no citado artigo 16.º, acresciam os pagamentos em atraso verificados entre 1 de janeiro e 21 de fevereiro de 2012)

Vide, neste sentido, o Relatório n.º 5/2024-ARF-SRMTTC, referente à auditoria de *Apuramento de responsabilidades financeiras emergentes da celebração de um acordo de regularização de dívida entre o município de Machico e a EEM- Empresa de Electricidade da Madeira, S.A., em 2020*, páginas 27 e 28 (cf. o DVD - Documentos_suporte – 2.2 – Relatório 5_2024_ARF_ARD_MM_EEM).

¹⁰⁰ As leis orçamentais têm vindo a permitir às autarquias locais a exclusão do âmbito subjetivo de aplicação da LCPA e do citado Decreto-Lei n.º 127/2012, sendo que, em 2022, conforme dispõe o n.º 6 do artigo 85.º da respetiva Lei orçamental (Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, em DVD – Documentos_suporte – 2.2 – Legislação), são excluídas “(...) as autarquias locais que, a 31 de dezembro de 2021, cumpram as obrigações de reporte ao Tribunal de Contas e à DGAL e os limites de endividamento previstos, respetivamente, no artigo 52.º e no n.º 8 do artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, ficando dispensadas do envio do mapa dos fundos disponíveis através da plataforma eletrónica de recolha de informação à DGAL, mantendo-se a obrigatoriedade de reporte dos pagamentos em atraso.” (vide ainda o n.º 5 aplicável às autarquias que, em 2021, já tenham beneficiado da referida exclusão e o n.º 7, referente à não aplicação da mesma exclusão aquando de um aumento dos pagamentos em atraso).

Nos termos do n.º 8 do citado artigo “[a] aferição da exclusão a que se referem os n.ºs 5 e 6 é da responsabilidade das autarquias locais (...)” [cf. as alíneas a) e b)].

Tendo o município de São Vicente cumprido o limite de endividamento referente ao ano de 2021 encontrava-se, por isso, excluído do âmbito de aplicação dos invocados diplomas legais, conforme determinado pelo citado n.º 6

A outorga do *Protocolo-Acordo de regularização de dívida* entre o município de São Vicente e a *EEM-Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.*, a 21 de dezembro de 2022, com o efeito prático de obter a consolidação de dívida de curto prazo e de prolongar o seu pagamento para exercícios orçamentais subsequentes, sem que essas dívidas estejam reconhecidas em decisão judicial transitada em julgado, não tem, pois, sustentação legal por violação da disposição proibitiva contida na alínea c) do n.º 7 e, *a contrario sensu*, do n.º 9 do artigo 49.º do Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, não se afigurando igualmente como uma situação expressamente permitida por lei¹⁰¹.

Consubstancia, por isso, uma operação financeira ilegal, uma vez que os compromissos assumidos pelas gerências atuais devem ser pagos com recurso a receitas orçamentais do próprio ano, não podendo a sua satisfação ser protelada para exercícios orçamentais futuros, transferindo-os, desse modo, para as gerências seguintes mediante operações financeiras de consolidação e de reprogramação.

2.3. Execução financeira do *Protocolo*

No âmbito da análise à execução financeira do designado *Protocolo - Acordo de Regularização de Dívida*, foram verificados os registos contabilísticos realizados pelos serviços municipais aquando da sua celebração, bem como os pagamentos efetuados até 30 de junho de 2023, relativos às prestações nele previstas¹⁰², sendo de destacar o seguinte:

do artigo 85.º da Lei do orçamento do Estado para 2022 [vd., para este efeito, o documento “[e]volução do Endividamento Total, por Município – Prestação de Contas de 2021” (disponível em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/evolucao/> e em DVD - Documentos_suporte – 2.2 – Limites_de_endividamento), de onde resulta que o limite de endividamento daquele Município, no referido ano, era de 7 655 294,00€, sendo a dívida total apurada de 2 073 213,00€.

Ainda que acrescessem a este montante os gastos com a iluminação pública faturados pela *EEM-Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.*, que se encontravam contabilizados em provisões a 31 de dezembro de 2021 (de cerca de 1,4 milhões de euros), tal limite ainda seria cumprido (cf. as páginas 20 e 21 das Notas às Demonstrações Financeiras de 2021, constante do processo de verificação interna de contas n.º 97/2021).

¹⁰¹ Segundo o artigo 102.º da Lei do orçamento do Estado para 2022 (aprovado pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho), à semelhança do previsto nas leis orçamentais anteriores (desde 2016), é permitida a celebração de acordos de regularização de dívidas entre as entidades gestoras e a as entidades utilizadoras, no âmbito do setor da água e do saneamento de águas residuais. Por sua vez, o artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2022, determinou que “[o] disposto na Lei do Orçamento do Estado relativo a acordos de regularização de dívidas das autarquias locais no âmbito do setor da água e do saneamento de águas residuais, aplica-se às autarquias locais da Região Autónoma da Madeira.” (cf. o DVD – Documentos_suporte – 2.2 – Legislação).

Acontece que o acordo em análise não se encontra abrangido por aquela permissão porque não se enquadra no âmbito do setor da água e do saneamento de águas residuais.

¹⁰² Uma vez que a questão relativa à contabilização das faturas dos encargos com a iluminação pública e dos rendimentos provenientes dos direitos de passagem, anteriormente à celebração do acordo de regularização de dívida, já foi analisada no Relatório n.º 10/2021-FC/SRMTC da *Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de São Vicente – despesas de pessoal, de contratação pública e de iluminação pública*.

1. O município de São Vicente só contabilizou as taxas devidas pela ocupação do domínio público municipal e registou os encargos com a iluminação pública municipal na contabilidade orçamental no mês de dezembro de 2022:
 - a) A omissão de cobrança da receita proveniente das taxas devidas pela ocupação do domínio público municipal verificava-se desde 1 de janeiro de 2016. Com a celebração do acordo, o Município procedeu à emissão das correspondentes faturas e à contabilização do rendimento na conta «70.4.3.08 - Impostos, contribuições e taxas - Taxa municipal de direitos de passagem», a par com o reconhecimento da receita na rubrica «04.01.23.08 - Taxas, multas e outras penalidades - Taxa municipal de direitos de passagem (TMDP)»¹⁰³;
 - b) A omissão da contabilização das despesas com a iluminação pública municipal verificava-se desde 2 de novembro de 2016, tendo as faturas sido contabilizadas, pela primeira vez, numa conta de provisões (ou seja, só na contabilidade patrimonial), no final de 2019¹⁰⁴. Com a celebração do acordo, em dezembro de 2022, o Município procedeu à contabilização do montante em dívida na conta «22 - Fornecedores» e ao registo da despesa na contabilidade orçamental, na rubrica «02.02.01 - Encargos de Instalações»¹⁰⁵.
2. No período em análise, o acordo foi cumprido, tendo o Município pago atempadamente as prestações nele previstas, no montante de 11 236,69€ cada, perfazendo os pagamentos realizados até 30 de junho de 2023, o total de 67 420,14€¹⁰⁶.

Quadro I – Pagamentos efetuados até 30 de junho de 2023

N.º da prestação	Ordem de pagamento		Valor (€)
	N.º	Data	
1. ^a	174	27/01/2023	11 236,69
2. ^a	294	14/02/2023	11 236,69
3. ^a	477	09/03/2023	11 236,69
4. ^a	592	28/03/2023	11 236,69
5. ^a	861	05/05/2023	11 236,69
6. ^a	1246	27/06/2023	11 236,69
Total			67 420,14

¹⁰³ Cf. a guia de recebimento n.º 1406, de 28 de dezembro de 2022, e o extrato da citada conta 70.4.3.08, remetidos ao abrigo dos pontos 2 e 3 do ofício do município de São Vicente com a referência n.º 2248/2023, de 20 de outubro, com o registo de entrada na SRMTC n.º 2753/2023, da mesma data (cf. o DVD – Documentos_suporte – 2.3 - Docs_financeiros e Processo - Resposta_CMSV_20102023).

¹⁰⁴ Vd. o ponto 3.4.2 do referido Relatório n.º 10/2021-FC/SRMTC, particularmente o referido nas suas páginas 28 e 29 (cf. o DVD – Documentos_suporte – 2.3 – Anterior_Relatório).

¹⁰⁵ Cf. a ordem de pagamento n.º 2187, de 20 de dezembro de 2022 (cf. o DVD – Documentos_suporte – 2.3 - Docs_financeiros).

¹⁰⁶ Vd. as respetivas ordens de pagamento, remetidas como documento n.º 10, em anexo ao ofício do município de São Vicente n.º 2041/2023, de 13 de setembro, com o registo de entrada na SRMTC n.º 2434/2023, da mesma data (cf. o DVD – Processo - Resposta_CMSV_13092023 e DVD – Documentos_suporte – 2.3 – Docs_financeiros - Ordens_pagamento_2023).

O registo contabilístico do cabimento das prestações a liquidar no ano de 2023 foi realizado a 10 de janeiro de 2023, tendo o montante do capital (de 108 078,65€) sido cabimentado na rubrica «02.02.01 - Encargos das instalações» e os juros de mora (de 26 761,63€) na rubrica «03.05.02.02 - Juros de mora»¹⁰⁷. O compromisso, por sua vez, foi registado contabilisticamente a 20 de janeiro de 2023¹⁰⁸, pelo montante correspondente a 6 prestações (67 420,14€).

Não obstante o antes constatado, tendo em conta que a outorga do citado *Protocolo-Acordo de regularização de dívida* consubstancia uma operação financeira ilegal, na sua execução futura terá de ser acautelada a regra de que os compromissos assumidos devem ser pagos com recurso a receitas orçamentais do próprio ano, não podendo a sua satisfação ser mais protelada para exercícios orçamentais posteriores, mediante operações de consolidação e de reprogramação ilegais.

2.4. Responsabilidade financeira e identificação dos responsáveis

As responsabilidades financeiras em sentido estrito, previstas nos artigos 59.º e 65.º da LOPTC, pressupõem uma conduta, por determinado agente (pessoa ou entidade que gere, administra, recebe ou utiliza dinheiros públicos), que preencha, com culpabilidade, o tipo legal descrito em uma ou mais normas disciplinadoras da atividade financeira pública; são responsabilidades subjetivas e individuais, de natureza sancionatória e/ou de natureza reintegratória¹⁰⁹, decorrentes da ilegal ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos.

O juízo de culpabilidade inerente é um juízo de censura jurídica, com referência a comportamentos relativos (i) à legalidade e regularidade das operações financeiras públicas, (ii) à fiabilidade das contas e demais demonstrações financeiras ou (iii) à observância das regras contabilísticas.

Portanto, os pressupostos gerais das responsabilidades financeiras não processuais¹¹⁰ são:

- 1.º - um comportamento (ativo ou omissivo, direta ou subsidiariamente¹¹¹) de um sujeito que tem a seu cargo a guarda ou a gestão de dinheiros ou outros valores públicos¹¹² (*vide* o artigo

¹⁰⁷ Cf. as informações de cabimento anexas à ordem de pagamento n.º 174/2023, de 23 de janeiro (*vd.* as páginas 91 a 94, em DVD – Documentos_suporte – 2.3 – Docs_financeiros - Ordem_pagamento_174_2023).

¹⁰⁸ Cf. o documento de compromisso n.º 166/2023, de 20 de janeiro, remetido ao abrigo do ponto 1 do ofício do município de São Vicente com a referência n.º 2248/2023, de 20 de outubro, com o registo de entrada na SRMTC n.º 2753/2023, da mesma data (cf. o DVD – Documentos_suporte – 2.3 - Docs_financeiros - Informacao_compromisso e Processo - Resposta_CMSV_20102023).

¹⁰⁹ *Vd.* o artigo 65.º n.º 6 da LOPTC: “A aplicação de multas não prejudica a efetivação da responsabilidade pelas reposições devidas, se for caso disso.” (cf. o DVD – Documentos_suporte – 2.4 – Legislação – LOPTC).

¹¹⁰ Necessariamente explanados nos relatórios e nas sentenças do Tribunal de Contas.

¹¹¹ *Vide* o artigo 62.º n.º 3 da LOPTC.

¹¹² A responsabilidade recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257 de 25 de fevereiro de 1933, isto é, quando “(...) não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente”, ou quando “(...) não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei”. É isto o que resulta da remissão no artigo 61.º n.º 2 da LOPTC para o n.º 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257 (cf. o DVD – Documentos_suporte – 2.4 – Legislação).

61.º n.ºs 1 e 4 da LOPTC), comportamento esse evidenciado factualmente em relatórios de auditoria do Tribunal de Contas ou em procedimentos específicos complementares;

- 2.º - a ilicitude (objetiva) desse comportamento, isto é, a inobservância e ou violação de um dever de serviço normativamente fixado (no Direito sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de justificação, isto é, de um tipo justificador);
- 3.º - a culpabilidade do agente da conduta (censurabilidade ou juízo de censura por causa da culpa negligente ou da culpa dolosa), considerando a atitude interna do agente autor do ilícito financeiro (juízo que tem em conta as especificidades das funções concretas desempenhadas pelo agente da infração com referência a um padrão de um responsável financeiro medianamente diligente, informado e cuidadoso¹¹³)¹¹⁴ ¹¹⁵; no Direito sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de exclusão da culpa, de um tipo desculpante.

A responsabilidade financeira de natureza sancionatória, que é delitual em sentido estrito, visa punir uma infração a certos deveres (com exigências de prevenção geral e especial) e não ressarcir ou compensar um dano (este é o caso da responsabilidade financeira reintegratória). Dá, por isso, origem a condenação em multa¹¹⁶.

Aproxima-se do Direito penal¹¹⁷ e do Direito disciplinar (cf. os artigos 65.º a 68.º, 61.º e 62.º da LOPTC), podendo utilizar-se como conceito de “*infração financeira sancionatória*” a definição de (1.º) conduta típica (isto é, descrita no direito objetivo das finanças públicas¹¹⁸), (2.º) ilícita (isto é, uma conduta violadora de uma proibição ou imposição legal em sede de finanças públicas, sem causa de exclusão da ilicitude), (3.º) culposa (isto é, censurável a título de dolo ou negligência a deduzir de factualidade concreta, sem causa de exculpação) e (4.º) legalmente punível com a sanção de multa.

¹¹³ A culpa deve, pois, ser apreciada em concreto, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro (i) diligente e (ii) prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

O conteúdo de tal atitude interna - censurável ou culposa - é integrável na figura do dolo (artigo 14.º do Código Penal) ou na figura da negligência (artigo 15.º do dito Código).

O padrão de diligência exigível do gestor de dinheiros públicos é o do foro profissional, considerando os deveres do cargo concreto; pelo menos, uma diligência de um gestor mediano (i) na informação, (ii) no critério, (iii) na prudência, e (iv) medianamente avisado e cauteloso. É que quem exerce funções de gestão ou administração pública tem de ter ou de passar a ter um mínimo de conhecimentos e de cuidados sobre a matéria financeira decidenda, por exemplo, ouvindo especialistas internos ou externos e considerando as Recomendações do Tribunal de Contas [sobre estas vide os artigos 44.º n.º 4, 54.º n.º 3 alínea i), 65.º n.º 1 alínea j) e n.º 9 e 67.º n.º 2 da LOPTC].

¹¹⁴ A quase ausência de culpa ou culpa diminuta pode levar à dispensa da multa (cf. o artigo 65.º n.º 8); já a diminuição da culpa ou culpa diminuída pode levar à atenuação da multa (vd. o artigo 65.º n.º 7). No Direito penal, cuja doutrina geral do crime é aqui aplicável à responsabilidade sancionatória, a culpa é fundamento e limite da punição.

¹¹⁵ É adequado impor ao agente a prova de que cumpriu os seus deveres.

¹¹⁶ A uma “*sanção severa*”, segundo a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, nos termos dos artigos 6.º e 7.º (cf. o DVD – Documentos_suporte – 2.4 – Legislação - Convenção_Europeia_Direitos_Homem).

¹¹⁷ O artigo 67.º n.º 4 da LOPTC dispõe: “*Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.*”

¹¹⁸ Legalmente tipificada ou descrita.

A responsabilidade financeira sancionatória está sujeita a princípios fundamentais como (i) o da culpa à maneira do Direito penal (cf. os artigos 65.º n.ºs 4 e 5, 67.º n.ºs 2 e 4 e 61.º n.ºs 4 e 5 da LOPTC e os artigos 13.º a 17.º do Código Penal), (ii) o da tipicidade ou tipificação legal do ilícito, (iii) o da irretroatividade da lei desfavorável, (iv) o da regra “*ne bis in idem*” e (v) o da determinabilidade das sanções aplicáveis.

O tipo legal ou tipo de ilícito da infração financeira sancionatória refere-se à legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e ainda à boa gestão ou administração financeira [cf. o artigo 65.º n.º 1 da LOPTC (princípio da tipicidade legal)]¹¹⁹.

A apreciação da culpa (isto é, o juízo de censura referido à atitude interna do agente autor do comportamento financeiro ilícito), em concreto, na responsabilidade financeira sancionatória deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas, em cada caso, pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja, deve ter em conta o padrão de um responsável financeiro (i) diligente e (ii) prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir. O padrão de diligência exigível do gestor de dinheiros públicos é o dos deveres do cargo concreto; mas, pelo menos, uma diligência de um responsável mediano (i) na informação, (ii) no critério, (iii) na prudência e (iv) medianamente avisado e cauteloso.

Neste contexto, no que toca à imputação dessas infrações, há ainda que atender ao quadro de responsabilidade fixado no artigo 61.º n.º 2 da LOPTC para os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, dado que, a partir de janeiro de 2017¹²⁰, foi-lhes alargado o regime de responsabilidade financeira dos membros do Governo assente nas “(...) condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257 de 25 de fevereiro de 1933”¹²¹.

Exigiu-se “(...) como elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) dos responsáveis autárquicos referidos (titulares dos órgãos executivos das autarquias locais) os mesmos requisitos até então exigidos para a responsabilização financeira dos membros do Governo. Ou seja, (i) a não audição das estações competentes ou (ii) quando esclarecidos por estas em conformidade

¹¹⁹ Isto pondo de parte as infrações processuais e respetivas multas previstas no artigo 66.º da LOPTC.

¹²⁰ Através da alteração operada ao n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC por via do artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de setembro.

¹²¹ De onde resulta que “[s]ão (...) responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a (...) pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente, (...)

3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”.

com a lei, hajam adotado resolução diferente.”¹²² (vide, neste sentido, o Acórdão n.º 5/2019, da 3.ª Secção/PL, do Tribunal de Contas, de 24 de abril)¹²³.

Trata-se «(...) de um requisito constitutivo da responsabilidade financeira, traduzido no “agir em função de informações necessárias” (assim, António Cluny, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, Coimbra Editora, 2011, p. 163), específico e apenas exigível para determinados servidores públicos (os membros do Governo e, após a Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, os titulares dos órgãos executivos das autarquias) (...). É, por isso, um requisito que restringe, subjetivamente para aqueles servidores, e só para eles, o âmbito da responsabilização financeira.».

Da delimitação da responsabilidade financeira acabada de traçar resulta que aqueles responsáveis apenas respondem financeiramente pelos seus atos se não tiverem ouvido as “estações competentes” ou quando esclarecidos por estas de acordo com a lei tenham decidido de modo diferente.

O citado “(...) art. 61º-2 da LOPTC (também aplicável à responsabilidade sancionatória, ex vi art. 67º-3) permite, de alguma forma, tranquilizar os membros do Governo e os titulares de órgãos executivos de autarquias locais. Estes sabem que, **se ouvirem as “estações competentes”, não serão responsabilizados** financeiramente, ao invés do que sucederia caso tal regime inexistisse e tivesse, consequentemente, de ser apurado o grau de culpa do agente nos termos previstos no artigo 61º-5 da LOPTC.”¹²⁴.

Tendo presente a regra imposta pelo artigo 9.º do Código Civil e o princípio jurídico estruturante da certeza e segurança jurídica (cf. os artigos 1.º e 2.º da Constituição da República Portuguesa)¹²⁵, “estação competente”¹²⁶, para efeitos do artigo 61.º n.º 2 da LOPTC, é o indivíduo ou indivíduos de

¹²² Cumpre, no entanto, escaupelizar a interpretação atualizadora do conceito de “estação competente”, decorrendo do Relatório n.º 3/2019 – Audit./1.ª Secção, de 17 de setembro [referente à Ação de fiscalização concomitante ao Município de Castro Marim [vide o Anexo XI], disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel003-2019-1s.pdf> e em DVD – Documentos_suporte – 2.4 – Anteriores_Relatórios], que:

- “(...) implicará reconhecer como «estações» quer organismos ou serviços exteriores à entidade na qual se integra o decisor, quer estruturas (unidades orgânicas) existentes no seio daquela”;
- “(...) deverão também ser dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervir na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório (em detrimento de fases anteriores, em que também têm lugar atos instrumentais ou preparatórios (...), independentemente de essa intervenção ser obrigatória ou facultativa (isto é, provocada pelo decisor).”, “[a] fim de garantir que haja um nexo de causalidade entre a intervenção da «estação» e o conteúdo do ato decisório, justificativa da não responsabilização financeira do decisor (...)”;
- “(...) deverão ter competência especializada na matéria que interessa à decisão final ou, por outras palavras, para formular juízos de natureza técnica, jurídica ou científica de forma aprofundada em determinada área (...) destinados a auxiliar o decisor (esclarecendo-o) sobre as condicionantes a atender na prolação do ato final.”;
- “(...) é ainda de exigir que (...) possuam capacidade de valoração autónoma face ao decisor (...)”.

¹²³ Proferido no âmbito do Recurso ordinário n.º 1/2019 (Processo n.º 9/2017) (cf. os pontos 32 e 30), disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2019/ac005-2019-3s.pdf> e em DVD – Documentos_suporte – 2.4 – Doutrina_e_jurisprudencia.

¹²⁴ Neste sentido, vide a Sentença n.º 2/2021, de 7 de outubro, da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas (Processo n.º 1/2021-JRF-SRATC) (página 21).

¹²⁵ Cf. o DVD – Documentos_suporte – 2.4 – Legislação.

¹²⁶ Conforme defendido por Nuno Cunha Rodrigues, na conferência ocorrida a 19 de janeiro de 2018 dedicada ao “Âmbito subjetivo da responsabilidade financeira”, «[d]eve ainda ser esclarecido que, nas situações em que não haja ‘estação competente’ ou no caso de ser ouvida uma entidade – ‘estação competente’ - sem suficiente conhecimento técnico, os membros

uma entidade colegial que possam (por estarem legal e tecnicamente habilitados na matéria) e devam (por força de lei, de regulamento, de ato administrativo, de contrato ou de outra forma de vinculação) esclarecer, informar ou aconselhar o decisor ou codecisor [i.e., o agente da infração, a(s) pessoa(s) que efetivamente praticaram o ilícito financeiro descrito na lei, normalmente o órgão ou órgãos com competência legal para tal, não bastando, especialmente em sede de responsabilidade sancionatória, a simples intervenção num procedimento administrativo].

A “*estação competente*” (ou “*serviço*” ou *funcionário competente*) deve ainda dispor de capacidade autónoma de análise e de pronúncia face ao decisor ou codecisor, a qual pode decorrer da lei, de regulamento, de regras deontológicas, dos usos, da natureza própria das funções, da natureza própria das questões ou, eventualmente, da realidade do caso concreto.

Em sede da responsabilidade financeira prevista nos artigos 65.º a 68.º da LOPTC (e não da prevista nos artigos 59.º a 64.º), o Tribunal censura apenas quem foi o decisor ou codecisor “*de iure*” e “*de facto*” (excecionalmente, censurará o decisor ou codecisor apenas “*de facto*” quando não houver decisor final “*de iure*”) do ilícito financeiro e/ou, se for caso disso, quem tenha sido a “*estação competente*” nos termos da lei, pelo que, para efeitos do direito sancionatório a que se referem os artigos 65.º a 68.º da LOPTC, é essencial aferir a competência legal de cada interveniente no procedimento que conduziu à infração.

Esse quadro de responsabilidade ganhou contornos ligeiramente distintos por via da Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto¹²⁷, que procedeu à sétima alteração ao citado Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, e que passou a dispor no n.º 1 do artigo 80.º-A que a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC “*(...) recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente*”¹²⁸ e, no n.º 2, que essa responsabilidade “*(...) recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.*”¹²⁹.

do Governo e os titulares dos órgãos executivos autárquicos não estarão abrangidos pelo disposto no artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC podendo, consequentemente, ser responsabilizados».

¹²⁷ Com entrada em vigor a 1 de janeiro de 2019 (cf. o DVD – Documentos_suporte – 2.4 – Legislação).

¹²⁸ Conforme se refere no citado Acórdão n.º 5/2019, da 3.ª-S/PL, de 24 de abril, “*(...) a norma em causa comporta uma explicitação/densificação que vem sublinhar, no domínio autárquico, a exclusividade de aplicação da mesma (...) aos membros do órgão executivo das autarquias locais. E apenas a estes.*” (cf. o ponto 34.)

“No que respeita às autarquias, trata-se de uma norma que se aplica exclusivamente aos titulares de órgãos executivos das autarquias locais e nenhum outro membro de órgão autárquico ou de um outro qualquer servidor público. A natureza específica daquela norma, tem como destinatários diretos e exclusivos aqueles agentes.” (vd. o ponto 36.)

¹²⁹ Conforme mencionado no citado Relatório n.º 3/2019 – Audit./1.ª Secção, de 17 de setembro, “*(...) o art.º 80.º-A da Lei n.º 51/2018, de 16.08, norma que se pode considerar interpretativa para este efeito (...), vem expressamente referir que as informações dos trabalhadores e agentes para os órgãos executivos podem afastar a imputação de responsabilidade financeira dos autarcas.*

Salienta-se, no entanto, que as informações assim produzidas devem mencionar e tratar os assuntos que respeitem aos atos que se vierem a considerar ilegais.” (cf. o DVD – Documentos_suporte – 2.4 – Anteriores_Relatórios).

De tudo o que foi precedentemente exposto considera-se, sempre indiciariamente apenas, quanto ao elemento objetivo da infração aqui indiciada (ou ilicitude com imputação objetiva), que a factualidade descrita no ponto **2.2.** integra o elemento objetivo da infração financeira sancionatória, punível com multa, prevista na alínea d)¹³⁰ do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, em resultado da subsunção dos factos nos dispositivos legais antes identificados no ponto **2.2.1.**, designadamente por violação da norma financeira prevista na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, sem que tal factualidade preencha a previsão da norma de exceção estabelecida no n.º 9 do mesmo artigo, a qual estabelece que se exclui do disposto na citada alínea c) do n.º 7 “(...) a celebração, pelos municípios, de acordos com os respetivos credores que visam o pagamento de dívidas reconhecidas em decisão judicial transitada em julgado.”¹³¹.

Impõe-se, agora, explicitar o preenchimento do elemento subjetivo (dolo ou negligência) da eventual infração em causa, pois, nos termos da LOPTC, inexistente responsabilidade financeira sem culpa, conforme decorre do artigo 61.º n.º 5 aplicável *ex vi* artigo 67.º n.º 3. A culpa dos agentes, salvo a infração financeira prevista no artigo 60.º da citada Lei, que exige o dolo, basta-se com a evidenciação da negligência (*vide* os artigos 64.º n.º 2 e 65.º n.ºs 4 e 5 da invocada Lei).

Após a entrada em vigor da Lei n.º 20/2015 de 9 de março, que operou a nona alteração à LOPTC, ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, expressa e subsidiariamente, o disposto nos Títulos I e II da Parte Geral do Código Penal¹³², nomeadamente os conceitos de dolo, negligência e respetivas causas de exclusão, conforme dispõe o artigo 67.º n.º 4 da LOPTC. Nos termos do artigo 15.º do Código Penal “*age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz*”, prevendo o referido artigo duas formas de negligência, a consciente, em que o agente prevê a realização da

¹³⁰ A infração tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, que prevê a “(...) violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”, foi afastada dado que o incumprimento do princípio (regra) da legalidade ao nível da assunção de compromissos e, inclusive, de elaboração e execução dos orçamentos é uma consequência (e não uma infração autónoma ou independente) do desrespeito prévio do mencionado artigo 49.º n.º 7 alínea c) do Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, cujo tipo sancionatório encontra acolhimento na alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC pela “(...) violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria (...)”.

¹³¹ Conforme decorre do ofício com a saída da SRMTC n.º 3458/2023, de 29 de agosto, foi solicitada ao município de São Vicente a menção “(...) dos eventuais processos pendentes ou com decisões judiciais proferidas, movidos pela ou contra a Empresa de Electricidade da Madeira, S.A., para dirimir o referido diferendo com o Município, procedendo à junção das peças processuais apresentadas naquela sede (...), bem como dos eventuais requerimentos que puseram termo àqueles processos”, que, em resposta prestada através do ofício com o registo de entrada (por email) n.º 2433/2023, de 13 de setembro, alegou que “[p]ara além da ação intentada pela AMRAM, (...), nem o Município, nem a EEM chegaram a interpor qualquer outra ação sobre a matéria em apreço.”, pelo que “[a] celebração do Protocolo visou precisamente obstar à interposição de ações judiciais.”.

Assim sendo, não ficaram as dívidas em causa “reconhecidas” “em decisão judicial transitada em julgado”, conforme prevê o citado n.º 9.

¹³² Cf. o DVD – Documentos_suporte – 2.4 – Legislação.

infração confiando que esta se não realizará, e a inconsciente, em que o agente não prevê a realização do ilícito tendo possibilidade de o fazer.

Em matéria de imputação subjetiva de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática das infrações é individual e pessoal e que recai, nos termos do artigo 61.º n.º 1 aplicável *ex vi* do artigo 67.º n.º 3, ambos da LOPTC, sobre o(s) agente(s) da ação ou agente(s) do facto, em sentido estrito, podendo recair, também, sobre os dirigentes dos serviços, de acordo com o n.º 3 do artigo 61.º - que resulta ser uma especificação do n.º 1 (obviamente, terá de haver uma sua decisão: agente da ação).

Recai ainda sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei, nos termos do n.º 4 do artigo 61.º, do n.º 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933, por força da remissão operada pelo n.º 2 do artigo 61.º, e do n.º 2 do artigo 80.º-A do Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, sendo estas disposições legais excecionais, porque, na verdade, esta (também) “*estação competente*”, individual e interna, nada decide, residindo o seu fundamento no dever legal (*vd.* a competência legal, nos termos do artigo 36.º do Código do Procedimento Administrativo) ou talvez também num dever deontológico que a “*estação competente*” tenha¹³³.

Nestes termos, haverá responsabilização financeira dos decisores que não tenham “(...) ouvido as estações competentes ou quando esclarecido por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente”, sendo responsabilizados aqueles “(...) que nas suas informações (...) não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257 de 25 de fevereiro de 1933, *ex vi* n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, sendo que nas autarquias locais, por força do disposto no citado artigo 80.º-A, essa responsabilidade financeira recai sobre os titulares do órgão executivo municipal quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com a lei, hajam tomado decisão diferente.

Donde se retira que o regime de exclusão da imputação de responsabilidade financeira atualmente consagrado para os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, e que se veio de caraterizar, não se tem por aplicável *in casu*, porque nenhuma informação, estudo, parecer ou outro documento de índole jurídico-financeira foi previamente solicitado ou proferido quanto à questão da regularidade e da legalidade da operação financeira pretendida com a outorga do *Protocolo-Acordo de regularização de dívida*, de modo a sustentá-lo juridicamente e a enquadrá-lo no regime

¹³³ As chamadas “*estações competentes*” (*vd.* o n.º 2 e o n.º 4 do artigo 61.º) ou os “*serviços competentes*” (*cf.* o n.º 2 do citado artigo 80.º-A) não são, em rigor, “*agentes da ação*” no sentido do artigo 26.º do Código Penal, pela simples razão de que nada decidem ou nada devem decidir, mas devem esclarecer, informar ou aconselhar o decisor ou agente da ação, nos termos antes explanados.

financeiro a que estão subordinadas as autarquias locais¹³⁴. Não existe, por isso, nenhum documento de suporte, prestado pelo serviço municipal competente¹³⁵ ou por outra entidade interna ou externa¹³⁶, apto a afastar a eventual imputação de responsabilidade aos membros do órgão executivo municipal¹³⁷.

A infração financeira, prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, indiciariamente apurada nesta sede, por força do quanto ficou antes exposto, é indiciária e subjetivamente imputável:

¹³⁴ Tendo, para o efeito, sido solicitada a junção, por esta Secção Regional, ao município de São Vicente dos “3. [e]llementos informativos, nomeadamente, estudo(s), parecer(es) ou outro(s) documento(s), internos ou externos, de indole técnica, legal, financeira ou outra, que sustentaram a pretensão de celebração do citado Protocolo ou de outros eventuais acordos extrajudiciais outorgados no âmbito do identificado diferendo, para efeitos, nomeadamente, de submissão a aprovação pelos respetivos órgãos executivo e/ou deliberativo.” (vd. o ofício com a saída da SRMTC n.º 3458/2023, de 29 de agosto).

¹³⁵ Conforme decorre do ponto 1.3.1. antecedente, existiam serviços no Município com competências de natureza jurídico-financeira, especializados na matéria em análise, que podiam e deviam ter sido consultados sobre a matéria decidenda.

Em concreto, podia ter sido ouvida a Divisão Jurídica e de Urbanismo, à qual compete, em específico, nos termos do artigo 28.º n.º 1 do Regulamento, (i) “[p]restar assessoria jurídica aos órgãos municipais, assegurando a emissão de pareceres jurídicos e o acompanhamento dos processos inerentes ao serviço” [cf. a alínea g)], (ii) “[o]bter, a solicitação do executivo, os pareceres jurídicos externos considerados necessários” [vd. a alínea h)], bem como (iii) “[d]inamizar o conhecimento oportuno de normas e regulamentos essenciais à gestão municipal, bem como das suas alterações ou revogações” [cf. a alínea o)], propondo (iv) “superiormente soluções conformes à lei e regulamentos aplicáveis, sugerindo alternativas de decisão ou de deliberação” [vd. a alínea p)].

Integrada na referida Divisão Jurídica, podia ter sido consultado, em concreto, o Serviço de Assessoria Jurídica e Contencioso, ao qual compete, nos termos do artigo 23.º n.º 1 do documento de *Conformação da Estrutura interna das Unidades orgânicas flexíveis e criação de Subunidades orgânicas no âmbito da reorganização dos serviços municipais*, (i) “[p]restar apoio aos órgãos e serviços municipais, acompanhando os processos que careçam de apreciação jurídica” [cf. a alínea b)], (ii) “[e]laborar e emitir pareceres jurídicos e informações sobre a interpretação e aplicação da legislação” [cf. a alínea e)], bem como (iii) “[r]ecolher e tratar legislação, jurisprudência, doutrina e outra informação necessária aos serviços” [cf. a alínea f)].

Estando em causa matéria de natureza financeira, podia igualmente ter sido ouvida a Divisão de Gestão Financeira, à qual compete, neste âmbito, nos termos do artigo 27.º do Regulamento, (i) “[c]oordenar e controlar toda a atividade financeira, designadamente através do cabimento de verbas e verificação de fundos disponíveis” [cf. o n.º 2 alínea a)] e (ii) “[a]ssurar os registos e procedimentos contabilísticos, de acordo com a legislação em vigor e com os requisitos do modelo de gestão estabelecido pelos órgãos competentes” [vd. o n.º 3 alínea a)].

¹³⁶ Em resposta ao referido ofício com a saída da SRMTC n.º 3458/2023, de 29 de agosto, onde foram solicitados os documentos comprovativos da audição das instâncias competentes, o Município (através do ofício n.º 2041/2023, de 13 de setembro, com as entradas n.ºs 2433 e 2434/2023, da mesma data) respondeu que “[n]ão existem: Não foram pedidos, nem solicitados estudos ou pareceres técnicos, internos ou externos ou quaisquer outros elementos ou documentos.”. Mais referiu que “(...) a minuta e o respetivo enquadramento de facto e de direito do protocolo foi efetuada e proposta pela EEM” e que “[o] Município de São Vicente limitou-se a propor alterações não substanciais (...).” (cf. as fls. 28 a 35 da Pasta do Processo).

¹³⁷ Dado que tais informações ou pareceres só podem releva para afastar a imputação de responsabilidades financeiras aos titulares do órgão executivo se identificarem ou tratarem a matéria relativa ao ato que é considerado ilegal e que consubstancia a infração financeira (neste sentido, vide o ponto 4.8. do citado Relatório n.º 3/2019 – Audit./1.ª Secção, em DVD – Documentos_suporte – 2.4 – Anteriores_Relatórios).

- Nos termos dos artigos 61.º, n.ºs 1 e 2¹³⁸, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis *ex vi* artigo 67.º n.º 3, todos da LOPTC, aos membros do órgão executivo municipal¹³⁹ que estiveram presentes na reunião do dia 12 de dezembro de 2022¹⁴⁰ e deliberaram aprovar¹⁴¹ o citado *Protocolo-Acordo de regularização de dívida* e subsequentemente remeteram a respetiva minuta para aprovação, pelo órgão deliberativo municipal, da correspondente assunção do compromisso plurianual associado, em desrespeito pela moldura legal proibitiva, fixada na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, que veda a consolidação da dívida de curto prazo através da celebração de acordos diretamente com os credores, sempre que tal acordo ultrapasse o exercício orçamental (cf. o ponto 2.2.1.);
- De acordo com o disposto nos artigos 61.º, n.ºs 1 e 3, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por via do artigo 67.º, n.º 3, todos da LOPTC, aos membros do órgão deliberativo municipal¹⁴² que

¹³⁸ O qual remete para o n.º 1 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933, sendo que, no caso das autarquias locais, releva, neste âmbito, o disposto no n.º 1 do artigo 80.º-A da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

¹³⁹ De acordo com o artigo 250.º da Constituição da República Portuguesa, os órgãos representativos do município são a assembleia municipal e a câmara municipal, sendo a câmara municipal o órgão executivo colegial do município, nos termos do artigo 252.º da Constituição.

Decorre do artigo 32.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que a Câmara Municipal, sem prejuízo das demais competências legais, tem as competências materiais e as competências de funcionamento previstas na lei, competindo-lhe, nomeadamente, executar o orçamento municipal, assim como aprovar as suas alterações, elaborando e submetendo à aprovação da assembleia municipal a proposta de orçamento e as respetivas revisões [vd. as alíneas d) e c) do n.º 1 do artigo 33.º].

Decorre igualmente da alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º que compete à Câmara Municipal apresentar propostas à assembleia municipal sobre matérias da competência desta [vide, neste sentido, o teor da deliberação, tomada na reunião do dia 12 de dezembro de 2022 (ponto 2 da ordem do dia), onde foi aprovado o citado *Protocolo*, em DVD – Documentos_suporte – 2.4 - Atas_CMSV_e_AMSV].

¹⁴⁰ O Presidente da Câmara Municipal, José António Gonçalves Garcês, e os dois vereadores Fernando Simão de Góis e Joana Rita Caldeira Martinho dos Santos (vd. a Ata da vigésima sétima reunião de 2022, de 12 de dezembro, remetida como documento n.º 6, em anexo ao ofício n.º 2041/2023, de 13 de setembro, em DVD – Processo - Resposta_CMSV_13092023).

Conforme consta da mesma Ata, estiveram ausentes os vereadores Rosa Maria Rodrigues Castanho dos Santos (por motivo de férias) e César Gregório Nóbrega Pereira (por motivos profissionais).

¹⁴¹ Por unanimidade (cf. a deliberação n.º 115/2022, constante do ponto 2 da ordem do dia, da citada reunião do dia 12 de dezembro de 2022).

¹⁴² De acordo com o artigo 250.º da Constituição da República Portuguesa, os órgãos representativos do município são a assembleia municipal e a câmara municipal, sendo a assembleia municipal o órgão deliberativo do município, constituído por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia que a integram, nos termos do artigo 251.º da Constituição.

Decorre do artigo 24.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que a assembleia, sem prejuízo das demais competências legais, tem as competências de apreciação e fiscalização e as competências de funcionamento estabelecidas na lei, prevendo o artigo 25.º n.º 2 alínea a) que compete à Assembleia acompanhar e fiscalizar a atividade da Câmara Municipal, bem como apreciar a situação financeira do Município [vd. a alínea c)], sendo sua a competência, sob proposta da Câmara Municipal, para aprovar a proposta de orçamento e as suas revisões [vd. a alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º], pronunciando-se e deliberando sobre todos os assuntos que visem a prossecução das atribuições do município [cf. a alínea k) do n.º 2].

Conforme decorre da parte preambular do *Protocolo* e do teor da deliberação do órgão deliberativo do Município, a aprovação do *Acordo* em análise, pela Assembleia Municipal de São Vicente, deu-se *ex vi* do artigo 6.º da LCPA, o qual prevê, no n.º 1, que a assunção de compromissos plurianuais “(...) independentemente da sua forma jurídica, in-

estiveram presentes na sessão do dia 20 de dezembro de 2022¹⁴³ e deliberaram aprovar¹⁴⁴ a minuta do citado *Protocolo* com a consequente assunção do compromisso plurianual associado, nos exatos termos apresentados, concordando com o seu teor, não acautelando, desse modo, no processo deliberativo de aprovação, a observância da disposição legal proibitiva de natureza financeira, que veda a celebração de acordos de regularização de dívida, com o efeito prático de obter a consolidação de dívida de curto prazo e prolongar o seu pagamento para exercícios orçamentais posteriores (*vide* o ponto 2.2.1.).

Isto porque, reitera-se, nenhum destes responsáveis acautelou, aquando das deliberações de aprovação do citado *Protocolo*, no âmbito do órgão executivo e do órgão deliberativo do município, o cumprimento da disciplina legal prevista no Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais¹⁴⁵, permitindo, desse modo, uma operação financeira ilegal e

cluindo novos projetos de investimento ou a sua reprogramação (...) está sujeita a autorização prévia (...)”, “c) (d) a assembleia municipal, quando envolvam entidades da administração local.” (cf. a Ata n.º 6/2022 do Mandato 2021-2025, da sessão de 20 de dezembro, remetida como documento n.º 7, em anexo ao ofício n.º 2041/2023, de 13 de setembro, em DVD – Processo - Resposta_CMSV_13092023).

¹⁴³ Com assento na Mesa da Assembleia, o Presidente da Assembleia Municipal, Aires de Jesus Santos, a primeira secretária, Elisabete dos Santos Silva, e a segunda secretária, Maricarmen Neves Pinto Santos, todos pertencentes à coligação PPD/PSD - CDS/PP – Unidos por São Vicente.

Pela lista da Coligação PPD/PSD - CDS/PP – Unidos por São Vicente: Nicolau da Encarnação Pestana, António Manuel Andrade Gonçalves, Pedro Miguel Oliveira Neves, Ricardo Jorge Joaquim Fernandes, Hugo Miguel Fernandes Rodrigues, Tânia Cláudia Quelhas Moreira e Nélito Manuel Freitas de Gouveia.

Pela lista do Partido Iniciativa Liberal: João de Castro de Sousa.

Pela lista do Partido Socialista: José Manuel Onésimo Lira Caldeira.

Pelas Juntas de freguesia: Maria da Conceição Pedro Ferreira (Presidente da Junta de freguesia de São Vicente) e Lino Joaquim dos Santos Camacho (Presidente da Junta de freguesia de Boaventura).

Foram registadas as “(...) ausências da Senhora Deputada Bernardina da Silva Gonçalves, que justificou a falta e solicitou a substituição, do Senhor Presidente da Junta de Freguesia de Ponta Delgada José Miguel Freitas Luís, que apresentou justificação e das Senhoras Deputadas Anabela Martins, Jhenny Lady Pinto Figueira e Amélia Silva Nóbrega Gonçalves (em substituição da Senhora Deputada Bernardina da Silva Gonçalves).

Refira-se ainda que a Câmara Municipal de São Vicente fez-se representar “nos termos legalmente previstos, pelo Senhor Presidente da Câmara, José António Gonçalves Garcês, e pelos Senhores Vereadores Fernando Simão de Góis, Rosa Maria Rodrigues Castanho dos Santos e Joana Rita Caldeira Martinho dos Santos e César Gregório Nóbrega Pereira.” (vd. a Ata n.º 6/2022 do Mandato 2021-2025, da sessão de 20 de dezembro, da Assembleia Municipal de São Vicente, em DVD – Documentos_suporte – 2.4 - Atas_CMSV_e_AMSV).

¹⁴⁴ Por maioria, com duas abstenções dos deputados municipais, João de Castro de Sousa, eleito pelo Partido Iniciativa Liberal e José Manuel Lira Caldeira, eleito pelo Partido Socialista (vd. o ponto 5 da ordem de trabalhos, da Ata número 6/2022 do Mandato 2021-2025, da sessão ordinária da Assembleia Municipal de 20 de dezembro).

Reitera-se aqui o entendimento também defendido no citado Acórdão n.º 3/2013-3.ª Secção, de 6 de março (disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2013/ac003-2013-3s.pdf> e em DVD - Documentos_suporte – 2.4 - Doutrina_e_jurisprudencia), a propósito das consequências do voto de abstenção nas deliberações autárquicas (vd. o ponto 2.2.), “(...) que o voto de abstenção não exonera o seu autor de responsabilidade financeira”, sendo “(...) evidente que a abstenção não tem o efeito desresponsabilizador das decisões votadas nos órgãos dos municípios e das freguesias.”, o que está em consonância com o disposto no n.º 3 do artigo 58.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que refere que apenas o registo em ata do voto de vencido exclui o eleito da responsabilidade que resulte da deliberação.

¹⁴⁵ Os responsáveis públicos, no exercício das suas funções, estão vinculados a observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem, em decorrência do princípio da legalidade aplicável a toda a atividade administrativa, vertido nos artigos 266.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa e no artigo 3.º n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo, pelo que as normas do Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais não lhes podiam ser desconhecidas.

sem suporte jurídico, não tendo, observado, conforme lhes competia, os especiais deveres de cuidado a que se encontram obrigados enquanto gestores de dinheiros públicos prudentes, avisados e cuidadosos.

Conforme decorre da aplicação conjugada da alínea d) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC, a atuação indiciariamente negligente antes evidenciada (atitude interna de descuido contextual) é passível de integrar o tipo legal de uma infração geradora de responsabilidade financeira sancionatória, a efetivar através da aplicação de multa, na medida em que se apurou o tipo objetivo de ilícito emergente da inobservância da norma resultante do citado artigo 49.º n.º 7 alínea c) e, *a contrario sensu*, do n.º 9, do Regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais.

No entanto, considerando o disposto no artigo 65.º n.º 9 da LOPTC¹⁴⁶, a materialidade apurada nesta auditoria permite atestar **(i)** a inexistência de indícios de que a infração financeira em apreço tenha sido praticada de forma intencional, isto é, evidencia-se aqui uma conduta “meramente” negligente, **(ii)** o facto de o Tribunal (ou órgão de controlo interno) nunca ter formulado recomendações ao município auditado com vista à correção da irregularidade detetada^{147 148} e **(iii)** o facto

¹⁴⁶ Resulta do estatuído no artigo 65.º n.º 9 da LOPTC que quando a infração financeira for apenas passível de multa, e verificadas as circunstâncias previstas nas três alíneas, ou seja, se (i) se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência, (ii) não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção de irregularidade no procedimento adotado, e (iii) tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática, a 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira. O mesmo o pode fazer cada Secção Regional do Tribunal de Contas, como resulta do n.º 1 do artigo 105.º da LOPTC.

¹⁴⁷ Refira-se que, no âmbito do citado Relatório n.º 10/2021-FC/SRMTC [*vide* a alínea B) do ponto 2.1.], a infração financeira indiciariamente apurada [prevista e punida pela alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC] resultou da subsunção da factualidade evidenciada (relativa à “*omissão de registo na contabilidade patrimonial municipal, nos anos de 2016, 2017 e 2018, das citadas dívidas da Iluminação Pública e das receitas dos direitos de passagem*”) nas normas legais ou regulamentares previstas “*nas als. d), f) g) e h) do ponto 3.2 do POCAL, relativas aos princípios contabilísticos da especialização (ou do acréscimo), da prudência, da materialidade e da não compensação,*” o que “*impede a obtenção “(…) de uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira, dos resultados e da execução orçamental da entidade”, definida no citado 3.2.*”, e não da subsunção da factualidade descrita no ponto 2.2. do presente documento, referente à outorga de um *Protocolo-Acordo de regularização de dívida*, nos dispositivos legais antes mencionados no ponto 2.2.1., designadamente por violação da disposição financeira contida no artigo 49.º n.º 7 alínea c) do Regime financeira das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Acresce que a recomendação proferida nesse âmbito (cf. o ponto 1.4. do citado Relatório), dirigida à Câmara Municipal de São Vicente no sentido de acautelar “*o registo integral e atempado de todos os direitos e obrigações com o fim de obter “(…) uma imagem verdadeira e adequada da execução orçamental da posição financeira, das alterações na posição financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa” do Município, nos termos consignados no n.º 2 do art.º 62.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) devendo, para o efeito, ser especialmente observados:*” “3.1 Os princípios orçamentais da universalidade e da não compensação e os princípios gerais de receita e de despesa consagrados nos art.ºs 9.º, n.º 2 e 15.º, n.ºs 1 e 3 e 52.º, n.º 1, als. a), b) e c) e n.º 3, als. a), b) e c) e n.º 4 da LEO, e” “3.2. As normas de contabilidade pública integradas no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, concretamente o subponto 53 do Ponto 2 – *Fiabilidade das Características Qualitativas* e o subponto 8 do Ponto 4 - *Finalidade das demonstrações financeiras da NCP 1 – Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras.*”, também não visa corrigir a irregularidade detetada nesta sede, conforme decorre do ponto 2.2.1. e do ponto 2.4., sendo, por isso, a primeira vez que o Tribunal de Contas censura os seus autores pela sua prática.

¹⁴⁸ *Vide* ainda as Recomendações proferidas no âmbito do Relatório n.º 11/2018-FS/SRMTC, referente à *Auditoria ao endividamento da Câmara Municipal de São Vicente* [cf. as alíneas c), d) e e) do ponto 1.4.], as quais, embora dirigidas

de ser esta a primeira vez que os identificados responsáveis são confrontados com a sua prática, o que conduz ao preenchimento dos pressupostos cumulativos elencados nas alíneas a) a c) do n.º 9, conduzindo, desse modo, o Tribunal à relevação da responsabilidade financeira sancionatória indiciada¹⁴⁹.

3. CONCLUSÕES

Tendo em conta o âmbito e o resultado das verificações efetuadas, o Tribunal de Contas conclui que:

1. O município de São Vicente ao celebrar um *Protocolo-Acordo de regularização de dívida* diretamente com o credor, com o efeito prático de consolidar dívida de curto prazo e de prolongar o seu pagamento para exercícios orçamentais posteriores, sem que essas dívidas estivessem reconhecidas em decisão judicial transitada em julgado, não acautelou a observância da norma proibitiva contida na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, a qual impede que, mediante operações de consolidação e de reprogramação, se transfira o pagamento de dívida vencida para exercícios orçamentais futuros (cf. os pontos **2.2.**, **2.2.1.** e **2.4.**).
2. Até 30 de junho de 2023, o Município deu cumprimento ao *Protocolo*, tendo honrado atempadamente as prestações mensais nele previstas, no montante de 11 236,69€ cada, perfazendo os pagamentos realizados até essa data um total de 67 420,14€ (cf. o ponto **2.3.**).
3. Embora a factualidade sumarizada no precedente ponto n.º 1 seja suscetível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória [cf. o artigo 65.º n.º 1 alínea d) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas] (*vd.* o ponto **2.4.**), a matéria de facto apurada facultou-nos um quadro apropriado à sua relevação, por se encontrarem preenchidos os pressupostos¹⁵⁰ estabelecidos no n.º 9 do artigo 65.º da mesma Lei.

à Câmara Municipal de São Vicente, também não visaram corrigir, em concreto, a ilegalidade detetada neste âmbito, a saber:

- “*Providenciem pelo registo integral e atempado das dívidas a terceiros da autarquia e dos correlativos compromissos, em obediência ao determinado no ponto 2.6.1. e nas alíneas d) e e) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, nos art.ºs 5.º, n.º 2 e 6.º, n.º 2 da Lei n.º 8/2012, de 21/02 e no art.º 7.º, n.º 4 do DL n.º 127/2012, de 21/06*”;
- “*Procedam à regularização do montante das dívidas a terceiros contabilizado na conta na 22.8 – Fornecedores – Faturas em receção e conferência sem fatura*”;
- *Cumpram o limite de endividamento consagrado no art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI)*”.

Quanto às eventuais infrações financeiras imputadas *vide* o ponto 1.3 (página 10).

¹⁴⁹ Extinguindo-se, assim, o procedimento tendente à efetivação de responsabilidade sancionatória nos termos do artigo 69.º n.º 2 alínea e) daquela Lei.

¹⁵⁰ Concretamente, por se encontrar suficientemente evidenciado que a falta foi praticada a título de negligência, pelo facto de o Tribunal (ou órgão de controlo interno) nunca ter formulado recomendações ao município de São Vicente com vista à correção da irregularidade, *in casu*, detetada e porque esta é a primeira vez que os identificados responsáveis são censurados pela sua prática.

4. RECOMENDAÇÃO

No contexto da matéria exposta no presente documento, a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas recomenda aos membros do órgão executivo e do órgão deliberativo do município de São Vicente que, no âmbito da regularização de dívidas, acautelem a regra de que os compromissos assumidos devem ser pagos com recurso a receitas orçamentais do próprio ano, não podendo a sua satisfação ser protelada para exercícios orçamentais futuros, mediante o recurso a operações financeiras de consolidação e de reprogramação ilegais, em violação do disposto na alínea c) do n.º 7 do artigo 49.º do Regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais.

5. DECISÃO

Pelo exposto, o Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira e ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 214.º da CRP e no n.º 1 do artigo 105.º da LOPTC, decide o seguinte:

- a) Aprovar, com os pareceres favoráveis dos Assessores, o presente Relatório de Auditoria e a Recomendação nele formulada;
- b) Releva, ao abrigo do disposto no artigo 65.º n.º 9 da LOPTC, as responsabilidades financeiras indiciadas e enunciadas no ponto 2.4;
- c) Ordenar que um exemplar deste Relatório seja remetido ao(s):
 - Presidente da Câmara Municipal de São Vicente, José António Gonçalves Garcês;
 - Vereadores da Câmara Municipal, presentes na reunião do dia 12 de dezembro de 2022, Fernando Simão de Góis e Joana Rita Caldeira Martinho dos Santos;
 - Presidente da Assembleia Municipal de São Vicente, Aires de Jesus Santos;
 - Membros da Assembleia Municipal de São Vicente, presentes na sessão do dia 20 de dezembro de 2022: Elisabete dos Santos Silva, Maricarmen Neves Pinto Santos, Nicolau da Encarnação Pestana, António Manuel Andrade Gonçalves, Pedro Miguel Oliveira Neves, Ricardo Jorge Joaquim Fernandes, Hugo Miguel Fernandes Rodrigues, Tânia Cláudia Quelhas Moreira, Nélcio Manuel Freitas de Gouveia, João de Castro de Sousa, José Manuel Onésimo Lira Caldeira, Maria da Conceição Pedro Ferreira e Lino Joaquim dos Santos Camacho.
- d) Entregar um exemplar deste relatório ao magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos artigos 29.º n.º 4 e 57.º n.º 1 da LOPTC, aplicáveis por força do disposto no artigo 55.º n.º 2 desta Lei;
- e) Determinar que a Câmara Municipal de São Vicente informe a Secção Regional do Tribunal de Contas, até ao dia 30 de junho de 2025, sobre quais as diligências efetuadas para

dar acolhimento à Recomendação constante do presente Relatório, enviando-nos a correspondente documentação comprovativa;

- f)** Fixar os emolumentos devidos pelo município de São Vicente, em 14 567,85 €, de acordo com o previsto no artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas¹⁵¹, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99 de 28 de agosto e 3-B/2000 de 4 de abril (cf. o Anexo I);
- g)** Mandar divulgar o presente Relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, bem como na *Intranet*, após a devida notificação das entidades supramencionadas.

Funchal, Região Autónoma da Madeira, em 5 de dezembro de 2024.

O JUIZ CONSELHEIRO

da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas

(PAULO H. PEREIRA GOUVEIA)

A Assessora,

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,

(Alberto Miguel Faria Pestana)

¹⁵¹ Segundo o n.º 3 do artigo 2.º deste diploma o valor de referência corresponde ao índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública o qual, desde 2009, está fixado em 343,28€.

ANEXO

Nota de emolumentos e outros encargos

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio)¹⁵²

ACÃO: Auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras emergentes da celebração de um acordo de regularização de dívida entre o município de São Vicente e a EEM-Empresa de Electricidade da Madeira, S.A., em 2022

ENTIDADE FISCALIZADA: Município de São Vicente

SUJEITO PASSIVO: Município de São Vicente

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADE COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS NOS PROCESSOS DE CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE (ARTIGO 10.º)	CUSTO STANDARD	UNIDADES DE TEMPO (UT)	VALOR
ACÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99 €	–	0,00 €
ACÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29 €	165	14 567,85 €
UT = 3H30M DE TRABALHO ¹⁵³ . VR = 343,28€ ¹⁵⁴	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		14 567,85 €
	LIMITES	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1 716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		14 567,85 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 DO artigo 10.º):		0,00 €
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		14 567,85 €

¹⁵² Diploma que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11A/96, de 29 de junho, alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

¹⁵³ Cf. a Resolução n.º 4/98 - 2.ª Secção do Tribunal de Contas, que fixa o custo *standard* por unidade de tempo (UT).

¹⁵⁴ Cf. a Resolução n.º 3/2001 - 2.ª Secção do Tribunal de Contas, que clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do artigo 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do Tribunal de Contas geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.