

SENTENÇA N.º6 /2020
(Proc. n.º 24/2019- JRF – 3.ª Secção)
(ROCI n.º 50/2015 - IGF)

Descritores: Prescrição/ Delegação e subdelegação de competências/ Responsabilidade sancionatória dos autarcas/ artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC (redação do artigo 248.º da LOE/2017) / Condições objetivas de punibilidade/ aplicação das leis no tempo/ natureza da responsabilidade reintegratória/ pagamentos indevidos/ ónus da prova.

Sumário:

1. O prazo de prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias é de 5 anos, tendo sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade (artigo 70.º da LOPTC).
2. O último facto infracional é de 27Dez2012, a auditoria teve início em 11Mar2013, a audição da Demandada, para efeitos de contraditório, é 10Out2014, e a Demandada foi citada, em 15Jul2019.
3. Ora, tendo em conta que o prazo de prescrição é de 5 anos, que este se suspendeu entre 11Mar2013 e 10Out2014, e que a Demandada foi citada em 15Jul2019, temos necessariamente que concluir que o prazo de 5 anos ocorre já depois da citação da Demandada, sendo que a citação interrompe a prescrição (artigo 70.º, n.ºs 2, 3 e 5 da LOPTC).
4. Mostra-se, assim, inverificada a exceção perentória da prescrição.
5. Se o executivo camarário delega determinadas competências no Presidente da Câmara que, por sua vez, as subdelega num Vereador com pelouro, os atos praticados por este último, ao abrigo dessa subdelegação de competências, são da autoria do Vereador delegado e não do executivo camarário ou do Presidente da Câmara; neste caso, se o Vereador pratica um ilícito financeiro, tal ilícito é-lhe imputável;
6. Com a redação do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, introduzida pelo artigo 248.º da LOE/2017 (LN), os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, à

semelhança do que ocorria com os membros do Governo, só são responsáveis quando, para além de serem agentes da ação **(i)** não tenham ouvido as estações competentes, ou quando **(ii)** as tenham ouvido e sido esclarecidos por estas em conformidade com as leis, adotem resolução diferente (ver artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25Fev1933).

7. A LN adicionou às infrações financeiras sancionatórias prevista no artigo 65.º da LOPTC, quando praticadas por titulares de órgãos executivos de autarquias locais, as condições objetivas de punibilidade referidas no ponto 6., restringindo a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis.

8. Quer isto dizer que a conduta que, no momento em que foi praticada – *in casu* em 2012 e 2013 - era infração financeira sancionatória punível, deixou de o ser com a entrada em vigor da LN, uma vez que esta estabelece condições objetivas de punibilidade que, à data, não existiam.

9. Daí que, por imperativo constitucional (CRP, artigo 29.º, n.º 4, 2.º parte, *a fortiori*) e por imposição jurídico-penal (Código Penal, artigo 2.º, n.º 2) a consequência deva ser a do não sancionamento retroativo da conduta praticada antes da entrada em vigor da LN, mesmo que tal conduta tivesse sido objeto de condenação transitada em julgado, o que não é o caso dos autos.

10. A responsabilidade reintegratória tem natureza essencialmente ressarcitória e, portanto, civilista (embora com especificidades), pelo que lhe é aplicável a lei em vigor à data dos factos (artigo 12.º do Código Civil), ou seja, é-lhe aplicável o artigo 61.º, na redação anterior ao artigo 248.º da LOE/2016, de acordo com o qual «a responsabilidade pela reposição dos respetivos montantes recai sobre o agente ou agentes da ação».

11. Não se tendo provado que as despesas pagas com os cartões de crédito atribuídos aos **D1, D2 e D3** não correspondam a despesas efetuadas no exercício e por causa das respetivas funções, também não se pode afirmar que não tivesse havido contraprestação efetiva, sendo que incumbia ao M.P. a prova desse facto (art.º 342.º, n.º 1 do Código Civil).

12. Explicitando: não havendo qualquer norma de direito financeiro que nos diga a quem compete a prova dos factos, ter-se-á que lançar mão do disposto no artigo 342.º

do Código Civil, o que significa que é ao Demandante que compete fazer a prova dos factos constitutivos do direito alegado, ou seja, do seu direito à reposição (n.º 1), competindo ao eventual lesante - o Demandado - a prova dos factos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito invocado (n.º 2), sendo que, em caso de dúvida, os factos devem ser considerados como constitutivos do direito alegado (n.º 3).

13. Assim, faltando o pressuposto – *por não haver contraprestação efetiva* – soçobra a infração financeira reintegratória denominados pagamentos indevidos.



Secção – 3.ª

Data: 18 /02 /2020

Processo: 24/2019-JRF-3.ª Secção

RELATORA: Helena Ferreira Lopes

TRANSITADO EM JULGADO

1. RELATÓRIO

1.1. O Ministério Público, em processo de efetivação de responsabilidade financeira, vem, ao abrigo do disposto nos artigos 57.º, n.º 1, 58.º, n.ºs 1 e 3, 59º, n.ºs 1 e 4, 65º, 89º e 90º, da Lei n.º 98/97, de 26/08, requerer o julgamento de:

- **(..) (D1)**, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal (...), durante as gerências de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013;
- **(...) (D2)**, na qualidade de Vice-Presidente da mesma autarquia e durante as mesmas gerências;
- **(...) (D3)**, na qualidade de vereadora da mesma entidade e durante as mesmas gerências;
- **(...) (D4)**, na mesma qualidade e durante os exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012;
- **(...) (D5)**, na mesma qualidade e durante os exercícios de 2009, 2010, 2011, 2012 e **2013**;
- **(...) (D6)**, na mesma qualidade e durante os exercícios de **2012 e 2013**.

Nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. Os ora demandados integraram o elenco dos eleitos locais como membros do executivo da Câmara, nas qualidades e durante os exercícios acima referidos.

2. A IGF procedeu a uma auditoria ao Município de (...), que incidiu sobre a área da contratação pública, abrangendo o período entre 2010 e 2013.

3. Na sequência dessa ação foram evidenciados, os seguintes factos com relevância financeira:

I. Fornecimento de Combustível

4. O Município de (...), **durante as gerências de 2009-2012**, realizou pagamentos com a aquisição de combustível líquido à empresa "...", no montante de € 1.173.708,48, assim discriminados por anos e montantes de despesa pública:

Quadro 1 - Resumo da faturação de empresa (...)SA à Câmara (2009/2012)
Un:euro

| ANO | VALORES FATURADOS |
|--------------|---------------------|
| 2009 | 257.457,21 |
| 2010 | 263.644,46 |
| 2011 | 304.747,48 |
| 2012 | 347.859,33 |
| TOTAL | 1.173.708,48 |

Fonte: Extratos de conta da entidade fornecedora

5. A aquisição de combustíveis foi efetuada nos termos de contratos de fornecimento contínuo que o Município mantinha com a (...), ao abrigo do Contrato Público de Aprovisionamento (CPA) n.º 111145, celebrado com a ex-Direcção-Geral do Património, em conformidade com a Portaria n.º 171/2011, de 7/02.

6. O último daqueles contratos foi efetuado pelo prazo de um ano e teve início em 8 de julho de 2008, pelo que caducou em 7 de julho de 2009, altura em que já estava em vigor um acordo quadro com idêntico objeto, que entrou em vigor em 30 de setembro de 2008, celebrado pela ANCP, EPE.

7. A (...) tem vindo a emitir mensalmente as faturas que são debitadas diretamente na conta do Município, tendo por base o CPA já caducado (cf. Anexos 12 e 12 A ao Relatório).

8. Ora, não tendo o município aderido ao acordo celebrado pela ANCP, EPE, e tendo o CPA ao abrigo do qual adquirira os combustíveis caducado, a partir de 8 de julho de 2009, a aquisição de combustível.

9. Todavia e não obstante esta determinação legal, o certo é que, os ora demandados A a F, não procederam em conformidade com ela relativamente à aquisição do combustível, que continuou a ser adquirido, à (...), ao abrigo de um CPA já caducado.

10. A responsabilidade pela realização e autorização das despesas ilegais motivadas pela manutenção deste contrato, nas circunstâncias acima referidas, pertence aos ora demandados, na qualidade de membros eleitos integrantes do executivo municipal ao longo de todo o período analisado e já referido, no montante global de € 1.173.708,48.

11. Com efeito, competindo-lhes a aprovação de programas de concurso, caderno de encargos e adjudicação relativamente à aquisição de bens e serviços (cf. artigo 64º, n.º 1, alínea q) da Lei n.º 169/99, de 18/09), omitiram o dever de fazer cessar o fornecimento de

combustível a partir de 7 de julho de 2009 (data em que caducou o último contrato com a (...)) e, bem assim, o dever de abertura de concurso público, nos termos legalmente estabelecidos, para o fornecimento de combustível à Autarquia.

12. Os demandados, estando bem cientes dos normativos citados, cuja aplicação omitiram, não agiram com a atenção, o cuidado e a diligência que esta situação requeria e de que seriam capazes como eleitos locais responsáveis, e, atenta a informação que dispunham, poderiam e deveriam ter consultado os respetivos serviços (que no caso eram a estação competente para o efeito) em ordem ao cumprimento dos assinalados preceitos legais, o que não sucedeu, permitindo o arrastamento desta situação ao longo de vários anos, com o conseqüente acréscimo de despesa pública ilegal.

13. Incorreu, assim, cada um dos ora demandados A a F, na prática de uma infração financeira sancionatória, sob a forma continuada, referente à preterição das regras legais sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas, pp no artigo 65º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, de 26/08, punível com multa, nos termos dos n.ºs 2 a 9 do mesmo normativo legal.

II. Aquisição de Serviços de Consultadoria

A) Contrato de Avença com a Empresa “(...)”

14. Em 09/01/2003 foi celebrado entre a empresa “(...)” e a Câmara, um contrato de prestação de serviços (avença) para apoiar a implementação da contabilidade no âmbito do POCAL da autarquia.

15. De acordo com este contrato, cuja execução teve início em 1/02/2003, válido pelo período de seis meses, renovável, a empresa obrigou-se a efetuar 7 horas semanais de apoio à implementação do POCAL.

16. Por sua vez, a Câmara obrigou-se a pagar o preço de € 2.100,00, acrescido de IVA, em seis prestações mensais de € 350,00, bem como os encargos com deslocações, cobrados de acordo com os valores fixados para os subsídios de viagem para a Função Pública. (cf. Anexo 13 do Relatório).

17. Este contrato de prestação de serviços vigorou entre 1/02/2003 e 31/12/2013 (despesa- € 28.426,78).

B) Contrato de Avença com a Empresa “(...)”

18. Em 2/07/2007 foi celebrado entre a empresa “(...)” e a Câmara um contrato de prestação de serviços, com início na mesma data, válido por um ano, renovável por igual período, para prestar as seguintes tarefas:

- i. Recolha, sistematização, estudo e tratamento de informação;

- ii. Implementação de planos, programas e projetos;
- iii. Conformidade procedimental com a lei, orientações, diretivas e regulamentos da autarquia;
- iv. Emissão de pareceres e informações, e realização de estudos, no âmbito do apoio procedimental, bem como, em relação a matérias que, concomitantemente, integrem a atividade do município.

19. Para os serviços de consultadoria em apreço foi fixado o pagamento mensal de € 1.600,00, acrescidos de IVA, ficando adstrito ao desempenho dessas funções um técnico identificado na cláusula 2ª do contrato de prestação de serviços (cf. Anexo 14 ao Relatório).

20. O aludido contrato vigorou até finais do ano de 2013 (despesa- € 96.379,68).

21. À data da celebração dos contratos descritos em A) e B), o regime da realização de despesas públicas e da contratação pública aplicável às aquisições de serviços não determinava prazo máximo de vigência para os contratos.

22. Todavia, a partir da data da entrada em vigor do CCP, em 30 de julho de 2008, o prazo de vigência dos contratos de prestação de serviços não pode ser superior a três anos, incluindo renovações, salvo se tal se revelar necessário ou conveniente em função das prestações objeto do contrato ou das condições da sua execução, nos termos do disposto no artigo 440º, n.º 1, por força da remissão constante no artigo 451º, ambos do CCP.

23. Ora, as renovações daqueles contratos, ainda que tácitas, depois de decorrido o prazo de 3 anos, não foram fundamentadas, pelo que as despesas realizadas nessas circunstâncias são ilegais (cf. Anexos 13-A e 14-A do Relatório).

24. Acresce que nas renovações dos mesmos contratos, também, não foi dado cumprimento ao determinado na LOE de 2011 a 2013, em matéria de parecer prévio.

25. Com efeito, as renovações das referidas aquisições de serviços ocorridas nos anos de 2011 a 2013 deveriam ter sido objeto de parecer prévio vinculativo do órgão executivo, nos termos do artigo 6º do Decreto-lei n.º 209/2009, de 3/09, na redação dada pelo artigo 20º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/04, em face da obrigatoriedade prevista nas respetivas LOE de 2011 a 2013 (cf. n.º2 do artigo 69º do Decreto-lei n.º 29-A/2011, de 1/03; artigo 22º da LOE 2011; artigo 26º da LOE 2012 e artigo 75º da LOE 2013).

26. Tal omissão é da responsabilidade dos demandados A a F, visto que, na qualidade de membros eleitos integrantes do órgão executivo municipal, competia-lhes, nos termos legais, essa obrigação, a que não foi dado adequado cumprimento (cf. artigo 35º, n.º 2, alínea a) e 4 da Lei n.º 12-A/2008, de 27/02 e artigo 6º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 209/2009, na redação dada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28/04).

27. A preterição da formalidade essencial de “parecer prévio”, para além de constituir fundamento de nulidade do contrato, nos termos das próprias LOE, constitui os respetivos decisores em responsabilidade financeira sancionatória.

28. Com efeito, tal ilegalidade ofende as regras inerentes à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, traduzindo-se na prática de uma infração financeira sancionatória prevista no artigo 65º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, de 26/08 e punível com pena de multa.

29. Assim, cada um dos ora demandados A a F foi autor material direto da referida infração, devendo ser condenado na respetiva pena de multa, que lhe foi aplicável (cf. Artigo 67º, n.º 2 da citada lei).

30. Todos os demandados, pelas funções exercidas e responsabilidades inerentes, como “ordenadores da despesa pública” estavam especialmente adstritos ao cumprimento dos normativos inerentes à legalidade destas despesas públicas, cuja aplicação omitiu.

31. Os demandados não agiram, pois, com o cuidado e diligência que estas situações requeriam e de que todos eram capazes, como eleitos locais responsáveis, e, tendo o dever de aplicar a lei, poderiam e deveriam ter consultado os respetivos serviços (que no caso eram as estações competentes para o efeito), com vista ao seu cumprimento, o que não sucedeu, permitindo, também, o arrastamento destas situações ao longo de vários anos, com o consequente acréscimo de despesa pública ilegal.

III- Contratos de Avença e de Tarefa

32. Estão em causa três contratos de tarefa e avença celebrados com os trabalhadores, nas datas e com as remunerações, indicadas no quadro seguinte:

Quadro 2 – Contratos de tarefa e avença com pessoas singulares

| Nome | Funções | Data do contrato | Remuneração mensal atual (c) | Obs. |
|-------|---|---------------------------|------------------------------|--------------------------|
| (...) | Guarda noturno na propriedade da autarquia (...). | Em funções desde jul/2000 | 485,00 | Não tem contrato escrito |
| (...) | Técnica Superior de biblioteca e documentação | 01-ago-03 | 1.077,53 +IVA | Tem contrato escrito |
| (...) | Nutricionista | Em funções desde mar/2000 | 514,50 | Não tem contrato escrito |

33. Examinados os documentos de despesa relativos às referidas contratações, verificou-se que nenhuma delas foi reapreciada, como devia, em 2009, de acordo com o determinado no n.º 1 do artigo 94º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27/02 (LVCR).

34. Ora, nos termos do disposto no n.º 2 da citada disposição legal, a renovação deste tipo de contratos, em violação do disposto no n.º 1, acarreta (além da sua nulidade) a responsabilidade civil, disciplinar e financeira dos titulares dos órgãos que praticam a violação referida.

35. Nos três contratos em análise estiveram em causa despesas e pagamentos que ascenderam ao montante global de € 120.200,19 (cf. Anexos 16 a 18 ao Relatório).

36. Acresce que, as sucessivas prorrogações tácitas destes contratos, não obedeceram também ao previsto nos artigos 69º, n.º 2, 22º e 26º das LEO de 2011, 2012 e 2013, quanto à necessidade de emissão de parecer prévio vinculativo, o que gerou igualmente a nulidade daqueles contratos.

37. Tais omissões e, conforme já foi referido para as situações anteriores (Aquisição de Serviços de Consultores), configuram uma irregularidade financeira por violação dos montantes citados.

38. Tal irregularidade subjaz à prática da mesma infração financeira sancionatória, também ali já referida, a qual é imputável a cada um dos ora demandados enquanto eleitos locais, integrantes do executivo municipal, pelas mesmas razões que já foram aduzidas nos pontos anteriores desta petição.

39. Dadas as funções que exerciam, os demandados tinham a obrigação de saber, ou de se informar previamente através dos competentes serviços, sobre a legalidade ou ilegalidade de tais omissões, pelo que são plenamente responsáveis pelas ilegalidades que cometeram.

40. Nestas circunstâncias é manifesto que todos os demandados, ao omitirem tais formalidades essenciais nos três contratos em causa, agiram de forma censurável, sem o cuidado exigível aos eleitos locais na gestão prudente dos dinheiros públicos.

41. Assim sendo, cada um dos demandados A a F incorreu na prática de uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, prevista no n.º 1, alínea b), do art.º 65º da LOPTC, punível nos termos dos seus números seguintes.

IV- Despesas Pagas com Cartões de Crédito

42. No período de janeiro de 2010 até outubro de 2013, o Presidente da Câmara (ora demandado A) e os Vereadores em regime de permanência (ora demandados B e C),

realizaram e pagaram despesas, através de cartões de crédito no valor total de € 32.868,51, conforme melhor se explicita no quadro seguinte:

Quadro 5 - Despesas pagas com cartões de crédito

| DESPESAS REALIZADAS COM CARTÃO DE CRÉDITO | | | | |
|--|------------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Eleitos | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 (até out) |
| Presidente da Câmara | 2.869,89 | 3.137,92 | 5.256,44 | 8.338,78 |
| Vereadora (...) | 1.221,05 | 3.419,34 | 1.915,66 | 4.951,19 |
| Vereador (...) | 555,16 | 221,20 | 740,78 | 241,10 |
| Total Anual por eleito | 4.646,10 | 6.778,46 | 7.912,88 | 13.531,07 |
| Total 2010/2013 (até Out) | 32.868,51 | | | |

Fonte: Extratos dos cartões de crédito

43. A atribuição dos cartões de crédito não foi precedida, porém, de qualquer autorização do órgão executivo ou despacho do Presidente da Câmara a definir as condições de utilização dos mesmos.

43. Acresce, que as despesas relativas aos anos de 2010 e 2011 também não se encontravam documentadas com os respetivos comprovativos, nem justificativos do interesse público subjacente a essas despesas (cf. Anexos 21 e 21- A e B do Relatório).

44. Nos anos de 2012 e 2013 as despesas encontravam-se documentadas com as respetivas faturas, à exceção de algumas despesas realizadas pelo Presidente da Câmara, e ora demandado A, no total de € 910,08 correspondentes aos seguintes movimentos efetuados nas datas e com os valores seguintes:

- 4/jun/2012- € 67,50 (cf. extrato de 20/jun/2012, com o descritivo de “(...)”);
- 14/ago/2012- € 39,45 (cf. extrato de 20/ago/2012, com o descritivo “(...)”);
- 20/set/2012- € 645,29 (cf. extrato de 19/out/2012, com o descritivo “(...)”);
- 22/jun/2013- € 86,00 (cf. extrato de 19/jul/2013, com o descritivo “(...)”); e
- 19 e 25/jul/2013- € 33,80 e € 38,04, respetivamente (cf. extrato de 20/ago/2013, com os descritivos “(...)”

(cf. Anexo 21- C e D ao Relatório)

45. De salientar, ainda que, com exceção das despesas efetuadas pela ora demandada C, que, na sua maioria, são aquisições em estabelecimentos comerciais, como é o caso da (...), (...), (...) e estabelecimentos hoteleiros, em que para além da fatura é emitida a respetiva requisição, nas despesas realizadas pelos demandados A e B- que na sua maioria são referentes a refeições- em anexo aos extratos bancários, dos anos 2012 e 2013, apenas constam as faturas, não existindo qualquer documento de suporte com indicação do evento

que fundamenta a legalidade e o interesse público subjacente à realização da correspondente despesa.

46. Na verdade, a mera junção da fatura não demonstra que as despesas efetuadas sejam legais, exigindo, pois, a sua fundamentação, de forma a concluir que foram realizadas na prossecução de um fim específico no âmbito das atribuições das autarquias locais e das competências dos seus órgãos, nos termos do artigo 82º (princípio da especialidade) da Lei n.º 169/99, de 18/09.

47. Também, no ponto 2.6.1. do POCAL consagra-se a necessidade de “Em termos documentais, na fase de cabimento, dispor-se-á de uma proposta para determinada despesa, eventualmente ainda de um montante estimado, enquanto na fase de compromisso haverá, por exemplo, uma requisição, uma nota de encomenda ou um contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço”.

48. Assim sendo, nos exercícios de 2010 a 2013 (até outubro), o Município de (...), através do PCM e dos Vereadores em regime de permanência, ora demandados A, B, e C, realizaram pagamentos indevidos nos montantes de: € 19.602,03 (o Presidente da Câmara); € 11.506,24 (a vereadora [...]); e € 1.758,24 (o vereador [...]) - cf. Anexo 21 ao Relatório.

49. Face ao que se disse, conclui-se que os pagamentos de refeições, alojamentos, viagens e compras variadas, sem norma legal habilitante e com violação do disposto no artigo 82º da Lei n.º 169/99, de 18/09, e do ponto 2.6.1 do POCAL, aprovado pelo Dec. Lei n.º 54-A/99, de 22/02, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/09, constitui despesa ilegal e “pagamento indevido” e faz incorrer os responsáveis pela autorização da despesa em responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos dos artigos 65º, n.º 1, alínea b) e 59º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26/08.

50. A despesa foi autorizada, pelos eleitos locais (...), (...) e (...), respetivamente Presidente e Vereadores em regime de permanência da Câmara, ora demandados A, B e C.

51. Dadas as funções que exerciam, os demandados tinham a obrigação de saber, ou de se informar previamente através dos competentes serviços, sobre a legalidade ou ilegalidades de tais atos, pelo que são plenamente responsáveis pelas ilegalidades que praticaram.

52. Todos os demandados (A/B/C) não agiram, pois com o cuidado e a diligência que a situação requeria e de que todos eram capazes, enquanto eleitos locais integrantes do executivo municipal, podendo e devendo atuar conforme os preceitos legais assinalados, que não observaram.

53. Sendo assim, cada um dos demandados A, B e C, cometeu uma infração financeira de natureza sancionatória, na forma continuada, conforme o artigo 65º, n.º 1 alínea b) da Lei n.º

98/97, de 26/08 e outra de natureza reintegratória, conforme artigo 59º, n.º 4 do mesmo diploma legal.

Nesta conformidade, o Ministério Público requer:

- a) A condenação dos demandados (...) (D1), (...) (D2) e (...) (D3), como autores, cada um, de quatro infrações financeiras sancionatórias, sob a forma continuada, p.p. pelo artigo 65º, n.º 1, alínea b), 2 e 5 da Lei n.º 98/97, de 26/08, na multa de 25 UC por cada infração, e em cúmulo 100 UC, a que corresponde o montante de € 10.200,00;
- b) A condenação dos demandados (...) (D4), (...) (D5) e (...) (D6), como autores, cada um, de três infrações financeiras sancionatórias, sob a forma continuada, p.p. pelo artigo 65º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5 da Lei n.º 98/97, de 26/08, na multa de 25 UC por cada infração, e em cumulo 75 UC, a que corresponde o montante total de € 7.650,00;
- c) A condenação do demandado (...) (D1) na reposição da quantia de € 19.602,03, do demandado (...) (D2) na reposição da quantia de € 1.758,24; e da demandada (...) (D3), na reposição da quantia de € 11.506,24, quantias estas indevidamente pagas, acrescidas de juros legais, nos termos do artigo 59º, n.ºs 1, 4 e 6 da Lei n.º 98/97, de 26/08.

1.2. O D1 contestou, tendo alegado o seguinte:

1.

Em outubro de 2009 o ora demandado integrou o executivo da Câmara Municipal de (...), doravante (...).

2.

Até à presente data o ora demandado nunca fora chamada a intervir nos referidos contratos, por qualquer forma, pois à data da mesma a coordenação e entrega dos documentos ficou a cargo de um funcionário desta Câmara.

3.

O ora demandado não teve, até então, conhecimento sobre quais os documentos solicitados ou quais os documentos entregues, não tendo visto ou assinado qualquer documento ou resposta da Câmara à referida inspeção.

4.

O ora demandado apenas teve conhecimento dos factos ora em contestação aquando a realização da referida auditoria à Câmara.

5.

Será sempre de referir que aquando da tomada de posse deste executivo os contratos em crise já se encontravam em vigor e os fornecedores/prestadores de serviços já tinham relação jurídica com o Município, tendo este executivo dado continuidade à relação, não para tal tendo escolhido ou celebrado novo contratado com qualquer das referidas entidades.

6.

Mais se refere que aquando a tomada de posse do demandado este deparou-se com o facto de a Câmara se encontrar numa situação financeira muito difícil, para não dizer caótica, com um passivo de 14 milhões, o que correspondia a 100% do orçamento.

7.

Quer o demandado, quer os restantes membros do seu executivo, aquando a tomada de posse, encontraram uma Câmara vítima de um desfalque no valor de €350 mil euros, aliás, situação que foi confirmada pelo Tribunal.

8.

A acrescentar, aquando a tomada de posse, o demandado deparou-se ainda com um corpo técnico desfalcado, desprovida de técnicos suficientes, sem pessoal de apoio e, fruto de 27 anos de gestão de outra cor partidária, o grupo de trabalho existente encontrava-se pouco disponível para colaborar nas medidas necessárias para superar o referido défice em que a Câmara se encontrava.

I. Do Fornecimento de Combustível

9.

O demandado (...), juntamente com os restantes demandados agiram sempre no interesse da comunidade e nunca praticaram qualquer ato de forma a prejudicar o erário público, agindo e decidindo sempre na plena convicção de que tinham em vigor um contrato de fornecimento contínuo, e, como tal, agindo dentro da legalidade.

Acrescendo a isto urge referir que

10.

No Concelho de (...), àquela data, apenas existiam duas entidades fornecedoras de combustíveis: uma entidade associada à empresa/marca que se julgava ter o contrato e outra entidade que não reunia objetivamente condições para o fornecimento de combustível.

11.

A estrutura da segunda entidade supra referida não reunia, nem reúne atualmente, condições físicas objetivas para que viaturas pesadas possam abastecer atendendo a que o acesso à referida infraestrutura implica que os veículos tenham que efetuar uma deslocação

extraordinária de forma a poderem efetuar inversão do sentido da marcha (deslocação de 4 km) ou, em alternativa, uma deslocação de 24 Km até à estação de serviço mais próxima sita no Concelho vizinho em (...), o que implica um acréscimo de uma viagem de 50 KM em cada abastecimento.

12.

Acresce ainda que a entidade suprarreferida, durante o referido período, mudou várias vezes de gerência, estando a estação de serviço encerrada por vários períodos, tornando objetivamente inviável a celebração de um contrato de fornecimento contínuo concluindo-se assim que a entidade em causa era incapaz de fornecer as viaturas de forma contínua e estável. Assim,

13.

Os demandados, juntamente com os restantes demandados, nunca agiram conscientes de que pudessem estar a cometer qualquer infração, nem há notícia de qualquer informação ou documento nesse sentido,

14.

Os demandados agiram sempre no superior interesse da comunidade, cientes de que não havia qualquer alternativa,

15.

Os demandados nunca agiram com dolo, fazendo o que estava ao seu alcance, com os poucos meios de que dispunham,

16.

Os demandados agiram sempre com maior zelo e diligência que a situação permitia,
Pelo que,

17.

A que conduta dos demandados não pode, de forma alguma, e em qualquer contexto, ser considerada censurável ou contra os interesses dos cidadãos de (...),

18.

Ficando assim demonstrado, pela ausência de alternativa, que não houve qualquer acréscimo da despesa pública.

19.

Nesta esteira, sempre se concluirá que, a haver ou não o procedimento necessário, a entidade contratada seria sempre a mesma pois era a única capaz de assegurar o fornecimento contínuo dos veículos do município. Pelo que,

20.

Os demandados refutam em particular a acusação de aumento da despesa pública, pelo contrário, e fruto da gestão do demandado o passivo de 14 milhões de euros, encontrado em 2009, foi reduzido em cerca de 11 milhões de euros, encontrando-se em 2017 em apenas 3 milhões de euros e,

21.

Importando ainda referir que, na presente data, o passivo da Câmara ronda apenas um milhão de euros.

22.

Com os poucos meios financeiros de que o Município de (...) dispunha, com um orçamento de 14 milhões, e numa altura em que coube aos Municípios assegurar as necessidades das populações, dado que o Estado Central já não as conseguia assegurar, os demandados fizeram um esforço considerável.

23.

Apesar da redução de receitas generalizada que todos os Municípios sofreram e do corte nas transferências do Estado Central para as Autarquias, poder-se-á concluir que com os esforços emanados pelos demandados garantiram a assistência à população e ao mesmo tempo reduziram "olimpicamente" o passivo com que se depararam aquando a tomada de posse.

24.

Assim, e atendendo que os demandados, por não terem agido com dolo, ou sequer mera culpa, por terem agido no superior interesse da população, tendo ficado demonstrado que não houve qualquer dano para o erário público, não havendo sequer qualquer alternativa viável no Concelho de (...), deverá concluir-se que a aplicar-se qualquer medida não deverá ser mais do que a mera admoestação, nos termos do art.º 60.º do Código Penal.

25.

Relembramos que o mercado da venda de combustíveis está cartelizado, e que os preços têm variações mínimas, na ordem dos cêntimos;

26.

Acrescendo ainda que a Câmara já providenciou pela introdução de medidas para que a presente conduta não se repita, isto é, já iniciou os procedimentos de contração de fornecimento de combustível, cf. despacho que ora se junta como doc. 1

27.

Pelo que, nesta matéria, deverá o ora demandado beneficiar de um enquadramento mais favorável do que o proposto.

II. Da Aquisição de Serviços de Consultoria;

28.

Se há contratos em que não será difícil demonstrar o "*erro sobre a ilicitude*", previsto no artigo 9.º do Regime Geral das Contraordenações, os ora em crise espelham o melhor exemplo.

29.

Os prestadores das referidas consultorias e o objeto das mesmas deveriam acautelar que a presente situação de desconformidade procedimental não tivesse ocorrido.

30.

À data em que foram eleitos, em 2009, os demandados já tinham ao serviço da Autarquia os referidos prestadores, limitando-se a mantê-los em funções aquando da sua tomada de posse, considerando que a sua prestação de serviços não encapuzava qualquer ilegalidade.

31.

O objeto da prestação da "(...)" fixava-se na implementação das regras da contabilidade pública na autarquia, sendo que a implementação deveria ter acutelado a sua própria despesa e o competente procedimento.

32.

Um dos objetos da prestação de serviços da "(...)", doravante designada por (...), compreendia pela verificação da "*Conformidade Procedimental com a Lei*", sendo que dessa forma os demandados confiaram que quem os assessorava nessa matéria tivesse assegurado a conformidade do seu próprio procedimento.

Pelo que,

33.

Não poderão de forma alguma os demandados dos presentes autos serem responsabilizados por uma conduta que profissionais contratados para esses objetos deveriam ter assegurado.

34.

Os demandados confiaram que os responsáveis pelas prestações, até pelo objeto das mesmas, acutelassem não só a "*conformidade procedimental*" dos restantes procedimentos, mas também das suas próprias prestações de serviços.

35.

Ficando assim demonstrado que os demandados agiram sempre na convicção de que todos os procedimentos estariam a ser elaborados de forma correta, uma vez que tinham profissionais que asseguravam essa conformidade, não tendo havido em momento alguma

qualquer informação técnica dos serviços ou dos profissionais contratados com essa obrigação que demonstrasse o contrário.

Assim sendo,

36.

A conduta dos demandados não é passível que qualquer juízo de censura atendendo a que tinham ao serviço da entidade pública que geriam profissionais contratados para esse mesmo efeito e que deveriam assegurar, de acordo com os vários contratos, a "conformidade procedimental" necessária ao bom desempenho das suas funções e ao cumprimento da legalidade, logo,

37.

Nesta esteira, não poderão ser imputados aos demandados os factos ou a omissão de conduta sendo da responsabilidade dos referidos prestadores comunicar à entidade pública factos relevantes para a contratação dos próprios e que só estes conheciam.

Mais se dirá,

38.

À data a (...) assessorava várias Câmaras na Região.

39.

O procedimento com a (...) foi alvo de escrutínio por parte do Tribunal Administrativo e Fiscal de (...), que no âmbito do Processo n.º 576/13.2BELLE que correu termos na Unidade Orgânica 1, decidiu pela manutenção dos efeitos do presente contrato apesar de declarar a sua nulidade, e não só não ordenou a devolução dos valores como condenou a Câmara ao pagamento dos valores em falta referentes às prestações em falta – conforme doc.2 que ora se junta.

40.

Sendo que à data da prolação da decisão o vínculo com a (...) já se encontrava extinto há algum tempo.

41.

Não devendo, portanto, os demandados ver a sua conduta ser alvo de repreensão quando relativamente a esse contrato o Tribunal Administrativo e Fiscal de (...), no âmbito do processo 576/13.2BELLE, que correu termos na Unidade Orgânica 1, a qual declarou "*a produção plena dos seus efeitos*" durante essa vigência (2007 a janeiro de 2014), conforme doc.2.

42.

Ambos os prestadores em causa já não têm qualquer vínculo à Câmara.

43.

Demonstrando-se, desta forma, que é afastada a possibilidade de manutenção da conduta ora posta em xeque.

44.

Assim, como se demonstra, não poderá ser assacada qualquer responsabilidade aos demandados, sendo que os mesmos agiram sempre na firme convicção de que estavam a agir dentro da legalidade, nestes e em todos os procedimentos, confiando na plenitude na assessoria jurídica que lhe estava a ser prestada, uma vez que,

45.

A Câmara encontrava-se assessorada por consultores que prestavam o seu contributo em várias entidades

46.

A responsabilidade de verificação dos termos processuais estava delegada nos suprarreferidos consultores que tinham como função garantir a legalidade desses procedimentos.

47.

Os suprarreferidos consultores já prestavam o seu contributo à Câmara ainda antes da tomada de posse dos demandados, pelo que a sua conduta e prestação nunca fora colocada em causa até à data da auditoria que originou os presentes autos.

48.

Estando assim formada a convicção não só nos autarcas deste Concelho, mas como nos de outros Concelhos de que a assessoria destes prestadores era bastante para assegurar que o Município estaria a cumprir tudo o que lhe seria legalmente exigível.

49.

Os demandados sempre agiram de forma cautelosa e diligente, na convicção que tinham contratado um serviço que, tal como vem descrito no contrato, garantiria a conformação legal dos procedimentos.

50.

Não devendo, desta forma, serem os demandados responsabilizados por uma conduta sobre a qual não deverá incidir qualquer juízo de censura ou reprovação, porquanto se alguém incumpriu não foram certamente os Autarcas que contrataram os consultores para implementar as regras da contabilidade pública e assessoria procedimental, atendendo a que os autarcas fizeram tudo o que se lhes era exigido e aconselhado pelos suprarreferidos consultores.

III. Dos Contratos de Avença e Tarefa

51.

Tal como vem descrito no artigo n.º 39.º do requerimento apresentado pela Ex.ª. Sra. Procuradora – Geral Adjunta do Ministério Público a obrigação dos demandados era a de "*se informar previamente através dos serviços competentes sobre a legalidade dos procedimentos*";

52.

Ora, como já se pode apreciar, a conformidade procedimental era assegurada por consultores, que teriam como função verificar a legalidade desses contratos.

53.

Sendo aqueles contratos, também eles, objeto de análise dos referidos consultores, porquanto, pelo menos, estes três em concreto correspondem a situações que transitaram do executivo anterior para o atual, considerou-se que os mesmos estariam congruentes com a legalidade.

54.

Sempre será de referir que na presente data os três contratos ora em crise correspondem a situações que se encontram já devidamente regularizadas, sendo que o senhor (...) encontra-se numa situação de aposentação, e as restantes funcionárias encontram-se integradas no quadro de pessoal por Contrato de Trabalho em Funções Públicas, por tempo indeterminado, através de concurso público,

55.

Situação tal que não permite qualquer possibilidade da repetição da prática da infração.

IV- Das Despesas Pagas com Cartões de Crédito

56.

Será de esclarecer que no âmbito do seu mandato, foi atribuído ao demandado um cartão para pagamento de despesas no exercício das suas funções de autarca, e que a esmagadora maioria das despesas efetuadas, senão a totalidade, pelo valor em causa não está sujeita a qualquer procedimento prévio, assim e para cabal esclarecimento de todas as questões vem o demandado apresentar a justificação de interesse público para todas as despesas efetuadas por si, de acordo com o Anexo I que ora se junta em anexo.

57.

Contudo, e além das justificações contidas no Anexo que ora junta, sempre será de se referir, por mero dever de patrocínio, e de forma a não deixar qualquer margem de dúvida, que as referidas despesas ocorreram no âmbito das funções do demandado,

Assim,

58.

O demandado, no exercício das suas funções tem como obrigação representar o Município nas entidades cujo Município de (...) tem participações, e é nessas funções que o demandado efetuou algumas das despesas que ora se justificam.

59.

Mais se esclarece que o Município de (...) é acionista da empresa (...), obrigando o demandado a exercer funções a título não remunerado nos órgãos sociais da mesma, tal como os restantes presidentes de câmara do (...).

60.

O demandado exerceu neste período funções na assembleia geral e no conselho de administração da referida empresa tendo que se deslocar no interesse do Município de (...) e no exercício das suas funções enquanto autarca e membro dos órgãos sociais por inerência e em representação do Município de (...) e várias reuniões fora do conselho, efetuando para tal as despesas que em Anexo se justificam.

61.

Enquanto Presidente de Câmara demandado tem que se deslocar no interesse e na defesa dos interesses do Município a que preside à sede da (...) para reunir com os demais presidentes de câmara da região.

62.

O Município a que o demandado preside é também acionista, tal como os Municípios da região da empresa (...), e é nessa função e na defesa dos interesses do seu Município que o demandado se deslocou às reuniões da empresa (...).

63.

O Município de (...) é também acionista da empresa (...) obrigando o demandado, em representação do Município e na defesa dos interesses deste a deslocar-se às reuniões na sede da empresa (...).

64.

O Município presidia aquela data ao órgão de Gestão da instituição (...) que gere fundos do PRODOR a nível local – e nessa qualidade também se deslocava às reuniões dessa entidade na defesa dos interesses do Município.

65.

O Município também presidia aquela data do Grupo de (...) e nessa qualidade o demandado também se deslocava às reuniões dessa entidade.

66.

O demandado era também, aquela data, membro Comissão Distrital de Proteção Civil e nessa condição estava obrigado a participar nas reuniões da Comissão, acumulando a dupla qualidade de representante do Município e representante da Associação Nacional de Municípios.

67.

O demandado, no exercício das suas funções, e na defesa dos interesses do concelho de (...), tal como todos os presidentes de Câmara do País, durante o mandato desloca-se com frequência à Capital (...) para reunir com Ministros, Secretários de Estado, Diretores Gerais e Decisores, sempre no superior interesse de (...) e dos cidadãos deste concelho.

68.

Assim, todas as despesas efetuadas pelo demandado são sempre fundadas e justificadas, sendo que desde a tomada de posse deste executivo e até à presente data nenhum dos autarcas alguma vez cobrou alguma ajuda de custo a que tem direito por lei limitando todas as despesas ao estritamente necessário não se encontrando despesas de refeições que excedam os valores razoáveis.

69.

Todas as despesas que se apresentam e melhor se justificam no Anexo I são e foram no interesse público e em representação do Município.

70.

Nomeadamente, e a título de exemplo, o executivo de forma a cortar a despesa e aumentar a transparência resolveu acabar com a cabimentação / dotação para refeições e dormidas impondo que os autarcas liquidem e justifiquem cada uma dessas despesas no momento em que as mesmas se efetuam, dando reporte imediato da despesas e do motivo, tais como, por exemplo, as refeições e dormidas que ocorreram na Bolsa de Turismo de (...), sendo impossível de determinar o custo prévio das refeições o Município optou por no final da edição o Senhor Presidente, ora demandado, liquidar o valor das refeições dos funcionários, bem como das dormidas com o cartão que lhe está atribuído.

71.

Outra das práticas que o Município teve que recorrer, uma vez que não há outra forma de efetuar essas reservas, foi, sempre que era necessário fazer uma marcação *on line* de uma

dormida ou de uma deslocação mesmo que não fosse para o demandado, era o cartão deste que era utilizado para este fim.

72.

É prática comum do demandado efetuar o pagamento das despesas, refeições e dormidas dos participantes em eventos, palestras e músicas que de alguma forma dinamizem o concelho, com o seu cartão, pois é um meio de pagamento que permite controlar com transparência a despesa e os gastos que são efetuados no âmbito de qualquer uma das atividades realizadas em prol do Município.

73.

O demandado e os membros do seu executivo desde o início do mandato de 2013 até à presente data tem uma deliberação que autoriza a utilização de cartão nesse sentido, cf. deliberações feitas em ata 2/2014 e 20/2017 que ora se juntam como doc. 3 e 4.

74.

Mais se esclarece que as despesas realizadas em nome do Município surgem dentro das suas atribuições e competências e tiveram por base a necessidade de formação, representação ou promoção do concelho.

75.

Despesas como o Verão (...) em que o Município mediante o pagamento de algumas refeições e alojamentos teve o retorno em termos de promoção e visibilidade de varias horas no Canal (...), promovendo e divulgando produtos e a imagem do Concelho, trazendo uma mais-valia para a cidade e para os seus habitantes, sendo essa uma das funções de interesse público previstas nas competências do Município e conseqüentemente da Senhora Vereadora ora demandada.

76.

Outras despesas foram efetuadas com o intuito de participar dentro das possibilidades do Município na promoção e desenvolvimento de atividade culturais, seja na promoção de hábitos de leitura, seja no combate à interioridade, fomentando a relação dos vários grupos com a entidade do concelho,

77.

O Município tem a sua imagem associada à produção de produtos alimentares, como sejam os enchidos, medronhos e produtos da serra, assim no âmbito dessas atividades o Município promove a imagem em algumas sertas conforme foi o caso da Feira de Caça e Pesca.

78.

Durante este mandato o Município promoveu muitas atividades de forma a manter a população ativa e evitar o abandono do concelho,

79.

O Município de (...) que já teve, há não muito tempo, 15 mil habitantes, e neste momento tem apenas 5 mil, pelo que

80.

Compete ao demandado e aos restantes membros do executivo pugnar através deste tipo de ações para que a população se mantenha no Concelho.

81.

Conforme reconhece o Ilustre Senhor Procurador junto do Tribunal de Contas, o demandado efetuou compras e pagamentos por meio de requisições do Município e vem trazer ao conhecimento deste Tribunal a fundamentação e justificação para todas estas despesas.

82.

O demandado sempre agiu de acordo com a legalidade, não obtendo para si qualquer benefício, tendo efetuado todas as despesas ao abrigo do interesse da Câmara, sendo que, a título de exemplo da boa-fé da mesma se poderá aqui dizer que algumas das refeições e dormidas em unidades hoteleiras por si pagas são referentes a situações em que o próprio não estava presente, mas sim funcionárias da Câmara ou outras entidades que vinham em serviço à Câmara.

Termos em que pede a sua absolvição.

1.2. O D2 contestou, invocando, em síntese, o que já fora alegado pelo D1, com as seguintes especificidades¹:

- Em outubro de 2009 o ora demandado integrou o executivo da Câmara Municipal de (...), doravante (...), porém, àquela data, não detinha nem o pelouro financeiro nem pelouro dos recursos humanos.
- O D2, juntamente com os restantes demandados, agiu sempre no interesse da comunidade e nunca praticaram qualquer ato de forma a prejudicar o erário público, agindo e decidindo sempre na plena convicção de que tinham em vigor um contrato de fornecimento contínuo, e, como tal, agindo dentro da legalidade.
- Quanto às despesas pagas com cartões de crédito, será de esclarecer que ao demandado, no âmbito do seu mandato, foi atribuído um cartão para pagamento de

¹ Têm os mesmos mandatários.

despesas no exercício das suas funções de autarca, e que a esmagadora maioria das despesas efetuadas, senão a totalidade, pelo valor em causa não está sujeita a qualquer procedimento prévio, assim e para cabal esclarecimento de todas as questões vem o demandado apresentar a justificação de interesse público para todas as despesas efetuadas por si, nomeadamente, e de acordo com o anexo I que ora se junta, referentes a:

Doc. 2 – Ano 2010

- a. Anuidade de cartão de crédito ocorrida em 21.01.2010 (fls. 3);
- b. Imposto de selo de Cartão de crédito em 21.01.2010 (fls.3);
- c. Pagamento de almoço em virtude da deslocação a (...) para Reunião na ASAE (fls. 3 e 4);
- d. Pagamento de almoço em virtude da deslocação a (...) para Reunião na Empresa Municipal de Águas e Resíduos de (...) (fls. 3 e 4);
- e. Pagamento de almoço no decurso da Reunião com o Jornal de (...) (fls. 5 e 6);
- f. Pagamento de almoço em virtude da deslocação a (...) para Reunião na sede das águas do (...) (fls. 5 e 6);
- g. Pagamento de almoço na sequência de reunião com particular para negociação de cedência de passagem do ramal das águas – de interesse publico (fls. 9 e 10);
- h. Pagamento de almoço na sequência de reunião com Encarregado do Cemitério local (fls. 9 e 10);
- i. Pagamento de almoço em virtude da deslocação a (...) para Reunião com a Comissão Diretiva do (...), respetivo abastecimento de gasóleo, comissão de compras em gasolneira com respetivo imposto e portagens de autoestrada (fls. 11 a 13);
- j. Pagamento de almoço em virtude da deslocação a (...) para Reunião com a (...) e portagens de autoestrada (fls. 14 e 15);
- k. Pagamento de almoço no seguimento de reunião sobre a (...) em (...) (fls. 16 a 17).

Doc. 3 – Ano 2011

- l. Anuidade de cartão de crédito ocorrida em 30.12.2010 (fls. 2);
- m. Imposto de selo de cartão de crédito em 31.12.2010 (fls.2);
- n. Pagamento de almoço em virtude da reunião em (...) que com representantes da (...) (fls. 3 e 4);

o. Pagamento de almoço em virtude da reunião em (...) com representantes da (...) (fls. 5 e 6);

Doc. 4 – Ano 2012

p. Anuidade de cartão de crédito ocorrida em 30.12.2011 (fls. 2);

q. Imposto de selo de Cartão de crédito em 31.12.2011 (fls.2);

r. Pagamento de almoço em virtude da reunião em (...) com representantes da (...) (fls. 3 e 4);

s. Abastecimento de combustível em (...), respetiva comissão e imposto de selo (fls. 5 e 6);

t. Deslocação e Pagamento de almoço em (...) em virtude da reunião com representantes do (...) (fls. 7 e 8);

u. Pagamento de almoço em virtude da reunião em (...) com representantes da (...) (fls. 9 e 10);

v. Pagamento de almoço em virtude da reunião em (...) com representantes da (...) e (...) (fls. 9 e 11);

w. Pagamento de almoço em virtude da reunião em (...) com representantes da (...) (fls. 9 e 12);

x. Pagamento de almoço com os representantes da Associação (...) no decorrer da exposição ocorrida nas Galerias de (...) em (...) (fls. 13 e 14);

y. Abastecimento de combustível em (...), respetiva comissão e imposto de selo (fls. 15 e 16),

Doc. 5 – Ano 2013

z. Anuidade de cartão de crédito ocorrida em 30.12.2012 (fls. 2);

aa. Imposto de selo de Cartão de crédito em 31.12.2012 (fls.2);

bb. Deslocação e Pagamento de almoço em virtude da reunião em (...) com representantes da (...) (fls. 3 e 4);

cc. Deslocação e Pagamento de almoço em virtude da reunião em (...) com representantes da (...) (fls. 3 e 4);

dd. Pagamento de almoço em virtude da reunião em (...) com representantes da (...) (fls. 5 e 6);

ee. Pagamento de almoço em virtude da reunião em (...) com representantes da (...) (fls. 7 e 8).

- Chamamos a colação deste Tribunal que algumas das despesas que se pretendem justificar trata-se de portagens em autoestrada, anuidades de cartões de crédito e ainda combustíveis colocados na viatura do Município;
- Pelo que, e quanto ao supra alegado, julgamos que não seja necessário aprofundar em demasia ou justificar o "*interesse público*" destas despesas, face à sua óbvia natureza uma vez que é de bom senso e facilmente equacionável pelo homem médio que quando um indivíduo se desloca numa viatura de uma determinada entidade, a mesma, numa determinada altura, necessita de combustível, ou que ao deslocar-se numa via concessionada haja lugar ao pagamento de uma taxa.

Mais,

- Cerca de 12,5% do total das despesas do demandado em todo o mandato correspondem à anuidade do próprio cartão e, face ao valor das despesas de correspondentes ao ano de 2011, dos €211,20 (duzentos e onze euros e vinte cêntimos) apurados pelo IGF, conforme anexo I, cerca de metade foram erradamente contabilizados, pois correspondem a €109,60 (cento e nove euros e sessenta cêntimos) de despesa efetuada pela sua colega, no cartão desta e que foi colocada erradamente como sendo do ora demandado (cf.. fl. 7 do doc. 3).
- Pelo que, se descontarmos o valor da anuidade do cartão, facilmente se concluirá que o valor remanescente que sobra para justificar as despesas efetuadas em 2011 são dois almoços que totalizam €61,60 (sessenta e um euros e sessenta cêntimos).
- Contudo, e por mero dever de patrocínio, e para que não restem dúvidas sobre quaisquer despesas que possam ser imputadas ao demandado, procede-se à justificação detalhada de todas as despesas efetuadas no período de 2010 a 2013, cf. Anexo I que ora se junta.
- Será sempre de referir que face à solicitação dos documentos relativos às despesas do demandado em 2010 e 2011, não se pode aceitar que os mesmos não estivessem disponíveis porquanto o demandado sempre agiu com todo o cuidado e diligência, entregando todas as despesas efetuadas na contabilidade e, como tal, sempre estiveram disponíveis para consulta na secção de contabilidade – facto que se demonstra na Ata da Assembleia Municipal, tal como se demonstra pela ata da Assembleia Municipal, que ora se junta como Anexo II que ora se junta como doc. 6.

Termos em que pede a sua absolvição.

1.3. A D3 contestou, invocando, em síntese, o que já fora alegado pelo D1 e, em parte, pelo D2, com as seguintes especificidades²:

- Em outubro de 2009 a ora demandada integrou o executivo da Câmara Municipal de (...), doravante (...).
- A demandada (...), juntamente com os restantes demandados agiram sempre no interesse da comunidade e nunca praticaram qualquer ato de forma a prejudicar o erário público, agindo e decidindo sempre na plena convicção de que tinham em vigor um contrato de fornecimento contínuo, e, como tal, agindo dentro da legalidade.
- Quanto às despesas pagas com cartões de crédito, será de esclarecer que no âmbito do seu mandato, foi atribuído à demandada (...) um cartão para pagamento de despesas no exercício das suas funções de autarca, e que a esmagadora maioria das despesas efetuadas, senão a totalidade, pelo valor em causa não está sujeita a qualquer procedimento prévio, assim e para cabal esclarecimento de todas as questões vem a demandada apresentar a justificação de interesse público para todas as despesas efetuadas por si, de acordo com os doc. 3 a 6l que ora se junta referente a:

Doc. 3 – Ano 2010

- Fl. 2 Anuidade do cartão
Hotel (...). - Alojamento em (...) da Vereadora e (...) em virtude de
- Fl.2 a 4 Formação (...)
- Fl. 1, 5
a 7 Alojamento em (...) para Formação - Vereadora e (...) no Hotel (...) |
- Fl. 1, 7 Deslocação para Formação (...) para Formação - Vereadora e (...) e
e 8 estadia no Hotel (...) | –
Abastecimento de Combustível Gasóleo (...) (Necessidade de
- Fl.1, 9 a Combustível antes de chegar a um posto (...) – (...), .
11
- Fl. 1, 12
a 14 Aquisição de blusas para funcionários para a Feira da (..)
- Fl.1, 15 Jantar Vereadora, (...)no decorrer do lançamento em sistema do
a 18 orçamento para 2011)
- Fls. 1,
19 e 20 Cartão oferta Natal (...) para os filhos dos funcionários

Doc. 4 – Ano 2011

- Fl.1 e 2 Anuidade do cartão
- Fl. 1 a 5 (...) - Aquisição de Destruidor papel

² Têm os mesmos mandatários.

- Fl. 1,2, 6
a 8 (...) - Aquisição de Material economato diverso
Aquisição de Material e livros diversos para Creche no (...).
- Fl.
Fl. 9 a
11 Almoço com fornecedor de material informático
- Fl. 12 e Material economato (Cartol. A4) (..)
13
- Fl. 14 e Semana da Juventude - aquisição de tochas para relvado das piscinas na
15 empresa (...).
- Fl. 16 a Jantar de Grupo de funcionários lançamento manual de coordenadores em
20 virtude de problemas no sistema Informático que originou o trabalho de horas fora do expediente
- Fl. 21 a
25 (...) - Cartão prenda Natal para filhos funcionários
- Fl. 21, (...) - Prendas escola - Livros infantis para a creche – programa Leitura de
26 a 29 Natal
- Fl. 21,
30 e 31 (...) – aquisição de 22 Cartão oferta para prendas de Natal dos funcionários
- Fl. 21,
32 a 35 (...) – aquisição de Material economato

Doc. 5 – Ano 2012

Doc. 5 – ano 2012

- Fl. 1 e 2 Anuidade Cartão
- Fl. 1, 3 e 4 Participação jantar - junta de freguesia de (...) em celebração do
dia da Mulher
- Fl. 1, 5 e 6 Pequeno-almoço durante a deslocação a (...) para Formação
- Fl. 1, 5 e 6 Almoço no regresso de (...) após Formação realizada em (...)
- Fl. 1, 7 a 9 Aquisição de (...) bens alimentares para a Atividade com a comunidade
escolar- Dia mundial da Criança
- Fl. 1, 10 a
12 Aquisição de bebidas e gelo no (...)
- Fls. 1, 13 a
17 Alojamento de funcionárias que estiveram na Feira Caça e Pesca (...).
- Fls. 1, 18 a
21 Semana da Juventude – aquisição de óleo de (...) para tochas
- Fls.1, 22 a
25 Aquisição de prémios para o torneio -Semana da Juventude -
- Fls. 1, 26 a Aquisição de Cartões oferta para Prémios da Semana da Juventude -
31 Fotografia
- Fls. 1, 32 a
38 Aquisição de Enchidos para almoço “Sénior (..) ”
- Fls. 1, 39 a Combustível deslocação a (...) para levantamento de documentos para
41 a festa de Natal
- Fls. 1 e 42 Comissão e Imposto do cartão
- Fls. 1, 43 a Material Diverso Festa de Natal (...)
46

Doc. 6 – Ano 2013

| | |
|---------------------|---|
| Fls. 1 e 2 | Anuidade Cartão |
| Fls.1, 3 a 7 | Aquisição de Enchidos para Jantar dos funcionários do Município Almoço com Fornecedor e técnicos da informática no seguimento de |
| Fls. 1, 8 a 10 | reunião |
| Fls. 1, 11 a 13 | Aquisição de cartões oferta para entrega no programa de desenvolvimento com a comunidade escolar - prémios de leitura |
| Fls. 1, 11, 14 e 15 | Aquisição de cartões oferta para entrega no programa de desenvolvimento com a comunidade escolar - prémios de leitura |
| Fls. 1, 16 a 19 | Deslocação e Almoço a (...) para reunião com elementos da (...) em virtude da prevenção de fogos |
| Fls. 1, 20 a 23 | Almoço com técnico da (...) após reunião de preparação da atividade Verão-(...) |
| Fls. 1, 24 a 26 | Aquisição de bens alimentares para a Festa de encerramento com a comunidade sénior (...) |
| Fls. 1, 27 a 29 | Aquisição de bens alimentares para Festa de encerramento com a comunidade sénior (...) |
| Fls. 1, 30 a 39 | Alojamento Feira Caça e Pesca (...) das funcionárias da Câmara em Stand |
| Fls. 1, 40 a 43 | Alojamento e refeições de Técnicos e artistas Verão (...) |
| Fls. 1, 40, 44 | Refeições de Técnicos e artistas Verão (...) |
| Fls. 1, 40, 47 a 49 | Aquisição de bens alimentares para oferta na semana do Desporto e saúde |
| Fls. 1, 40, 51 a 53 | Aquisição de cheques oferta - Prémios de Torneios da Semana da Juventude |
| Fls. 1, 51 a 53 | Aquisição de cheques oferta - Prémios de Torneios da Semana da Juventude |

- Mais se esclarece que as despesas realizadas em nome do Município surgem dentro das suas atribuições e competências e tiveram por base a necessidade de formação, representação ou promoção do concelho.
- Despesas como o Verão (...) em que o Município mediante o pagamento de algumas refeições e alojamentos teve um retorno em termos de promoção e visibilidade de varias horas no Canal (...) , promovendo e divulgando produtos e a imagem do Concelho, trazendo uma mais-valia para a cidade e para os seus habitantes, sendo essa uma das funções de interesse público previstas nas competências do Município e conseqüentemente da Senhora Vereadora ora demandada.
- Outras despesas foram efetuadas com intuito de comparticipar dentro das possibilidades do Município na promoção e desenvolvimento de atividades culturais, seja na promoção de hábitos de leitura, seja no combate à interioridade, fomentando a relação dos vários grupos com a identidade do concelho,

- O Município tem a sua imagem associada à produção de produtos alimentares, como sejam os enchidos, medronhos e produtos da serra, assim, no âmbito dessas atividades o Município promove a imagem em alguns certames conforme foi o caso da Feira de Caça e Pesca.
- Durante este mandato o Município promoveu muitas atividades de forma a manter a população ativa e evitar o abandono do Concelho; O Município de (...) já teve, há não muito tempo, 15 mil habitantes, e neste momento tem apenas 5 mil, pelo que compete à demandada e aos restantes membros do executivo pugnar através deste tipo de ações para que a população se mantenha no Concelho.
- Conforme reconhece o Ilustre Senhor Procurador junto do Tribunal de Contas, a demandada efetuou compras e pagamentos por meio de requisições do Município e vem trazer ao conhecimento deste Tribunal a fundamentação e justificação para todas estas despesas.
- Melhor se esclarece à partida que no uso das atribuições e competências do Município algumas das despesas efetuadas com a compra de brindes destinados aos concursos da comunidade escolar e semana de Juventude não são possíveis de adequar a procedimentos de compra por procedimento concursal.
- Os valores em causa não obrigam a tal, além de quem as Entidades Públicas não têm crédito junto dessas entidades e, neste caso em concreto, os valores em causa não estavam sujeitos às regras da contratação pública.
- A demandada (...) sempre agiu de acordo com a legalidade, não obtendo para si qualquer benefício, tendo efetuado todas as despesas ao abrigo do interesse da Câmara, sendo que, a título de exemplo da boa-fé da mesma se poderá aqui dizer que algumas das refeições e dormidas em unidades hoteleiras por si pagas são referentes a situações em que a própria não estava presente mas sim funcionárias da Câmara ou outras entidades que vinham em serviço à Câmara como ocorre por exemplo quando a Câmara está representada em Stands nas diversas feiras que ocorrem na nossa região ou quando se deslocam ao município de (...) artistas ou outras figuras para participar em convívios organizados pela Câmara tal como ocorreu na Feira de Caça e Pesca (...) em que o Município se fez representar com um Stand no qual estiveram que estra presentes duas funcionárias, sendo as despesas destas pagas com o cartão atribuído à demandada;

- Ora, tal situação implicou a que todas as despesas efetuadas por essas duas funcionárias, no âmbito das suas funções, fossem suportadas pela Câmara, sendo pagas com o cartão atribuído à demandada.
- Será ainda de referir, por mero dever de patrocínio, o evento “Verão (...) de 2013”, em que todos os gastos referentes ao alojamento e às refeições com o pessoal técnico e artistas foram suportados pela Câmara, tendo a demandada pago as mesmas com o cartão que a si lhe fora atribuído no âmbito da atribuição das suas funções.

Termos em que pede a sua absolvição.

1.4. O D4 contestou, tendo alegado o seguinte:

I. Da factualidade:

1.º sendo o demandado Vereador sem pelouros não acompanhou no período temporal em referência a factualidade material subjacente à auditoria da IGF e constante do requerimento do MP, não tendo elementos que a contraditem, mas, desde já, aceitando como sua a impugnação dos mesmos que pelos Sr. Presidente da Câmara e Vereadores dos pelouros venham a ser feitas.

II. Do enquadramento legal das situações fácticas:

2.º Não pode, porém, o demandado subscrever o enquadramento das situações fácticas referidas em termos de responsabilidade financeira sancionatória, nomeadamente no que a si concerne, porquanto estando em causa a realização de despesa e sendo ele Vereador sem pelouro da Câmara Municipal de (...), nem as normas invocadas como violadas, nem a sua responsabilização, podem ser conformes aos princípios em causa.

3.º Com efeito, a responsabilidade financeira exige uma conduta ilícita e culposa do agente, aqui se entendendo, obviamente que quer a conduta ativa, quer a passiva (falta de ação), terá que estar imbuída de violação da normatividade aplicável, mas uma violação conhecida e consciente (ou pelo menos passível de ser relevantemente censurável a falta de consciência).

4.º significa isto, que o demandado teria que ter faltado a deveres a si diretamente impostos pela lei, sendo-lhe diretamente imputável o desrespeito e a consciente e querida violação desses deveres.

Mas vejamos os factos imputados:

A – Aquisição de combustíveis entre 2009 e 2012:

5.º O demandado foi Presidente da Câmara de (...) até finais de outubro de 2009, no âmbito da sua presidência, existiu contrato de fornecimento contínuo – conforme constatado pela inspeção – o qual apenas cessou próximo do final do mandato (em julho de 2009).

6.º Este facto prova o cuidado e o cumprimento pelo demandado dos seus deveres legais em termos de contratação pública, não tendo avançado com novo contrato pela proximidade eleitoral e não lhe cabendo a ele fazer seguir a tramitação para nova contratação, porque deixou de ser Presidente de Câmara a partir de novembro desse ano.

7.º Portanto, não foi ele que tomou a decisão de adquirir os combustíveis sem cobertura contratual que permitisse o volume de despesa em causa.

8.º A despesa concreta realizada, não foi, nem legalmente é do âmbito de ação da Câmara Municipal, cabendo, naturalmente à Presidência e aos Vereadores com pelouros, nomeadamente o pelouro financeiro e o pelouro da área tomar as decisões concretas e fazer despoletar os procedimentos próprios para a cobertura legal da ação.) Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente: aprovar os projetos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços (artigo 64.º, n.º 1, alínea q) da Lei 169/99, de 18/09)

9.º O executivo municipal e os Vereadores sem pelouros pertencentes a partido que não é o detentor de maioria no executivo municipal têm a sua ação reduzida e restrita à participação em sede de reunião de Câmara e informações complementares para os assuntos agendados (ainda assim nem sempre esta facultada atempadamente).

10.º Para mais, compreende-se e é de senso comum, que ao Vereador sem pelouros, dito “*da oposição*” e anterior Presidente da Câmara, como era o caso do demandado, não se faculte informação voluntária tendente a fazê-lo participar ativa e profundamente na gestão municipal, antes o remete, naturalmente, para um lugar estritamente reservada à intervenção decorrente do lugar de eleito no executivo municipal.

11.º O próprio demandado, enquanto Presidente “deposto” e de partido diverso da nova maioria, entendeu que lhe era devida reserva de participação e ação estrita ao seu papel de Vereador sem pelouro, para que uma ação mais ativa da sua parte não fosse mal-entendida e causa de escusados atritos com o executivo com pelouros, entretanto em ação.

12.º Ora, a realização de cada uma das compras (no caso, de combustível) é uma decisão que não passa pelo executivo municipal, mas pela ação do Vereador do pelouro e do Presidente da Câmara.

13.º Não é do executivo municipal (Câmara) enquanto órgão colegial a decisão de realizar cada despesa em concreto, nem passa por lá a autorização do seu pagamento.

14.º Portanto, não é do executivo e dos seus integrantes, nomeadamente os sem pelouro, a decisão de adquirir o combustível sem a eventual cobertura legal devida.

15.º É certo que a abrir-se concurso para fornecimento caberia à Câmara tal competência, mas o que está aqui em causa não é o facto de se ter ou não aberto concurso, o que está aqui em causa é ter-se decidido adquirir o combustível sem o devido enquadramento.

16.º Essa decisão de adquirir - a de em cada uma das compras em concreto - não foi, nem tinha que ser da Câmara, o demandado não tinha que participar nela e, portanto, não pode ser responsabilizado por ato que não lhe competia praticar.

17.º Que assim é resulta do próprio articulado acusatório, ao referir-se falta de cuidado e diligência na ação de fazer cessar o fornecimento, mas essa falta não é imputável ao demandado, porque ao contrário do referido, não é a ação de “fazer cessar” que está em causa, mas a ação de decidir ou permitir a aquisição e estas não foram, nem tinham que ser por ele decididas por forma a ultrapassarem o limite para obrigar a concurso de fornecimento.

18.º Aliás, a própria norma invocada (*artigo 64.º, n.º 1 al. q) da Lei das Autarquias Locais em vigor à data*) evidência que a imputação está errada, esta norma refere-se à aprovação dos programas de concurso, não à realização da despesa.

19.º O eventual vício não é do concurso, do seu programa ou de qualquer ato com ele relacionado, sequer da sua omissão, porque o vício é da realização da despesa, só a quem a tinha que fazer cabendo a perceção e a decisão de suscitar o devido enquadramento e, nesse momento posterior, a intervenção do órgão próprio para dar esse enquadramento.

20.º O vício aqui é de momento anterior ou pelo menos diverso, é o da realização da despesa e esse não é imputável ao demandado.

B – Aquisição de serviços de consultadoria:

21.º Relativamente a estes serviços, a decisão foi tomada por ser necessária e justificada e manteve-se porque o seu apoio foi importante e essencial ao bom funcionamento do Município.

22.º Os eleitos locais estão sujeitos ao princípio da boa administração, e esta impõe, naturalmente, o cumprimento formal de todas as regras, mas não pode também deixar de impor a dotação dos serviços municipais de todas as ferramentas e apoios necessários ao seu correto funcionamento.

23.º Foi no âmbito dessa obrigação que os serviços de consultadoria em contabilidade e assessoria contratual e regulamentar foram contratados, porque eram necessários e se continuaram a mostrar a ser necessários.

24.º No âmbito do período de Presidência do demandado as prestações de serviços foram mantidas porque eram necessárias e importantes para uma Câmara pequena, como a de (...), conseguir cumprir as suas obrigações e as estipulações legais em termos de contabilidade, programação, contratação e regulamentação.

25.º Trata-se duma questão de escala e duma questão de praticabilidade, assegurando desta forma a permanente atualização dos serviços e a obtenção de *know-how* para a atividade municipal em termos de enquadramento legal e respetiva aplicação.

26.º Como atrás se disse, o demandado passou a vereador sem pelouros em 2009, deixou de acompanhar a mais estrita atividade funcional do município em termos administrativos, pela reserva que lhe era devida (atentas as anteriores funções), pela própria reserva certamente existente do novo executivo.

27.º A preocupação com o cumprimento da lei andaria aqui “*paredes meias*” com a ingerência e a intromissão em funções executivas mais práticas, mais próprias do executivo permanente com pelouros, pelo que o demandado se remeteu à referida reserva, como parece lógico e natural, não pode deixar da experiência da vida e do senso comum em circunstâncias como as concretamente em causa.

28.º Obviamente que assim sendo, o demandado deixou de acompanhar a vivência administrativa concreta dos serviços, não sabendo que contratos e sob que forma estavam em cada momento em vigor, a não ser os que eram agendados e presentes às reuniões de Câmara.

29.º Ora, no caso concreto, os contratos foram mantidos por renovação automática, pelo que não foi a Câmara que deliberou a sua continuidade, não sendo imputável ao demandado a decisão de os manter em vigor.

30.º Aliás, que há diferença entre o poder executivo concreto de contratar e a ação da Câmara Municipal enquanto coletivo, resulta do facto de ter passado a ser devido desde 2001 o parecer prévio do órgão executivo.

31.º Ora, se era necessário obter o parecer prévio do órgão executivo, a falta da sua obtenção não é imputável a quem apenas integra este órgão sem pelouros, mas a quem deveria tê-lo suscitado para poder realizar a despesa.

32.º Não faz sentido – e o Direito tem que ter um sentido lógico - dizer que tem que haver um parecer prévio de um órgão e responsabilizá-lo por um ato onde esse parecer não foi

suscitado, porque se o poder de suscitar o parecer prévio fosse do próprio órgão *qua tale* seria redundante o pedido e não sendo do órgão o dever de o suscitar, não pode ele, nem os seus integrantes enquanto tal, ser responsabilizados pela sua falta.

33.º É também aqui assim evidente, que a responsabilidade pela continuidade da contratação no âmbito do novo executivo permanente não pode ser imputável a Vereador sem pelouro, concretamente ao aqui demandado contestante, na posição em que, em concreto, estava e com os poderes limitados que pela sua função de Vereador sem pelouros e anterior Presidente tinha.

34.º é errada a imputação, porque exige que o executivo tivesse dado cumprimento à obrigação legal, só que essa decisão, como se disse e crê que se deixou claro não pode nem lógica, nem praticamente do órgão Câmara, mas do Vereador ou Presidente da Câmara que pretendendo contratar deveria ter despoletado os procedimentos próprios.

35.º A responsabilidade financeira, porque é séria, tem que ter uma base lógico-formal, não pode ser abstrata e tem que assentar na dupla imputação de ilícito culposos. Ora para haver ilícito tem que haver dever concreto de ação e para haver culpa tem que haver consciência da ilicitude dessa ação e vontade em, ainda assim, agir.

36.º Não cabendo ao executivo – colegialmente – tomar concretas decisões de contratação, de aquisição de bens ou de serviços, mas antes devendo suportar essas decisões com os procedimentos próprios, o momento prévio suscitante da ação não lhe é próprio, nem pode ser próprio do Vereador sem pelouros, antes de quem em cada momento tem o poder efetivo de agir e de decidir se quer contratar ou se quer efetuar pagamento.

37.º Não podemos aceitar que a não obtenção de parecer prévio vinculativo, como a decisão de não abrir concurso, como a falta de cobertura para qualquer ação concreta executiva no âmbito de um pelouro possa ser imputável a Vereadores sem pelouros, que apenas têm assento nas reuniões de Câmara, não acedem, nem contactam com os serviços, não têm poderes próprios para desencadear procedimentos administrativos, nem no respeito pelo seu papel, quando na oposição, têm uma ação “governativa municipal” concreta além dos poderes atribuídos à Câmara enquanto tal.

38.º assim, se os deveres não se lhe impõem a responsabilidade não pode ser sua porque não foi ele que os violou, mas eventualmente e se assim se provar, quem deveria ter suscitado a intervenção e não o fez.

C – Contratos de avença e tarefa:

39.º Quanto aos contratos de avença e tarefa e relativamente à imputação de falta de parecer prévio, tudo o dito para as situações anteriores (em B) tem aqui lugar e aqui se dá por reproduzido para todos os legais efeitos.

40.º A falta de parecer prévio não pode ser imputada ao órgão que deveria ter dado o parecer, mas a quem deveria tê-lo suscitado, parece lógico e óbvio, conforme *supradito*.

41.º Quanto à falta de reapreciação cumpre admitir que deveria ter ocorrido nos termos da lei em causa, presentemente já não em vigor.

42.º Tal reapreciação determinava a verificação da sua essencialidade, mas a prova desta foi a continuidade da prestação dos serviços não só nesse ano, mas subseqüentemente.

43.º O referido ano de 2009 foi ano eleitoral, o que, no caso concreto impôs a alteração do executivo permanente municipal não só em termos de titulares, mas do próprio partido maioritário.

44.º A proximidade das datas dos contratos ao final do mandato (julho, agosto, março), a pequena dimensão do município e do seu quadro de pessoal técnico e especializado e toda a situação em concreto levou a que tal reapreciação, efetivamente não tenha sido realizada.

45.º Mas tal falta de reapreciação especificada, embora em abstrato represente eventual responsabilidade financeira, não tem, em face das circunstâncias concretas, nomeadamente da continuidade da prestação dos serviços por vários anos e com novos titulares executivos, relevo que determine o sancionamento do demandado.

46.º Aliás, o demandado não está aqui a sê-lo *na qualidade de Presidente da Câmara, mas de Vereador*, portanto, não lhe sendo diretamente imputável tal obrigação, mas no todo do órgão executivo e neste domínio, para além da dúvida sobre quem deveria suscitar a reapreciação – o Vereador do Pelouro, o Presidente da Câmara, a Câmara enquanto tal?

47.º A verdade é que a continuidade dos serviços ocorreu e a intervenção da Câmara não foi suscitada, sendo muito discutível que pudesse ter sido esta a suscitar a sua intervenção em situações de concreta ação, que como é lógico e natural competem essencialmente a quem gere os pelouros e ao Presidente que determina cada pagamento.

48.º Isto dito e porque ao demandado mais nenhuma imputação é feita, torna-se evidente que nas situações em apreço está em causa a realização de despesa, *concretamente concretizada em atos individuais de pagamento e em renovações tácitas de contratos onde a intervenção do executivo municipal, enquanto órgão colegial, deve ser suscitada*.

49.º Não se trata de erros, ou de omissões em atuação do executivo, todas as situações em causa referem-se à falta de intervenção do executivo, que devendo ter praticado atos não o

fez, mas não o fez porque a sua intervenção não foi suscitada, não lhe cabendo a ele executivo colegial decidir, por ato próprio, a sua intervenção.

50.º Como se deixou dito, crê-se que nos casos concretos reportados, há um erro na apreciação da responsabilidade, porque ela não está na falta de ação do executivo, mas no momento, pelo menos logicamente, anterior que foi a falta de suscitar a sua intervenção conjugado com o momento de decisão de manter os contratos, de fazer as compras e de pagar os serviços prestados sem a eventual devida legitimação e um (o suscitar da intervenção) e outro (o decidir em concreto realizar a despesa) não são atos próprios do Vereador sem pelouros, em concreto do demandado nessa qualidade.

51.º Assim, para que justiça se faça não deve ao demandado ser imputada qualquer atuação ilegal relevante, não tendo violado deveres que determinem a sua responsabilidade financeira sancionatória, sendo absolvido do pedido.

52.º Quando assim se não entenda, o que só por razões de cautela se considera, sem se o admitir, sempre a fraca relevância de eventual culpa (decorrente da referida situação de reserva devida às anteriores funções do demandado no município e do facto de todas as situações terem tido continuidade para além do seu mandato como Presidente, tendo justificação e necessidades evidentes, atenta a mudança de titulares do executivo permanente) e o facto de não existir lugar a reposições no que a ele respeita, só poderia determinar a decisão de V. Exas de utilizar a faculdade prevista no n.º 8 do artigo 65º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, dispensando a aplicação de multa.

Termos em que pede a sua absolvição, e quando assim se não entenda, sem que o admita, seja dispensado do pagamento de multa, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65º da Lei 98/97, de 26 de agosto.

1.5. A D5 contestou, tendo alegado o seguinte:

Da Exceção da Prescrição do Procedimento

- O procedimento sancionatório encontra-se prescrito pelo decurso do prazo previsto no artigo 70º da LOPTC. Nos termos da referida disposição legal o prazo da prescrição do procedimento em causa é de cinco anos.
- Este prazo conta-se a partir da data da infração, ou não sendo possível, determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência (art.º 70º n.º 2 da Lei).

- O prazo suspende-se com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da Auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos (art.º 70º n.º 3 da Lei).
- O fornecimento de combustível afere-se até 2012. Os outros contratos terão alegadamente vigorado até 31/12/2013.
- Os factos foram apurados em sede do Relatório de Auditoria n.º 2167/2013.
- A Demandada foi notificada pela Inspeção Geral de Finanças para exercer o direito do Contraditório relativamente ao mesmo, o que fez, por carta de 10/10/2014. Tendo sido citada da presente ação em 15/07/2019.
- Entende a Demandada, salvo melhor opinião, que já decorreu o prazo de prescrição dos cinco anos, se não em todas, certamente quanto à alegada infração relativa ao combustível.

Do Exercício do cargo de Vereadora sem pelouros e sem regime de Permanência da Demandada

- A Demandada é visada na sua qualidade de Vereadora sem pelouros atribuídos, e sem regime de permanência.
- A Demandada é visada, nessa qualidade, por alegadas responsabilidades financeiras, sendo certo que nunca existiu uma qualquer recomendação legal da tutela, que não tivesse sido acatada pela Demandada no exercício das suas funções de autarca do executivo municipal.
- As matérias que estão aqui em ponderação na acusação são manifestamente estranhas e estão bem distantes das competências de um Vereador sem Pelouros, e sem regime de permanência.
- Com efeito, tendo em devida conta que as alegadas responsabilidades financeiras imputadas à Demandada advêm precisamente da sua qualidade de Vereadora, sendo certo que à Demandada, só lhe poderão ser assacadas responsabilidades no contexto estrito do desempenho das suas funções de Vereadora sem Pelouros atribuídos.
- Neste contexto, cremos que a génese da responsabilidade financeira sancionatória discutida neste processo está claramente afastada das funções que estão associadas ao desempenho do respetivo quadro normativo do exercício do cargo de Vereadora sem Pelouros.
- De facto, os processos de despesa alegadamente desconformes com alguns preceitos legais e que estão patenteados na auditoria realizada no Município de (...) não têm

uma relação direta ou causal com as funções próprias de um Vereador sem Pelouros atribuídos.

- Por isso, insistimos que as alegadas situações passíveis de serem qualificadas como infrações financeiras não se relacionam de todo com a missão e as competências que estavam legitimamente confiadas à ora Demandada, enquanto Vereadora em regime de não permanência e sem Pelouros atribuídos, no período em causa, objeto da Auditoria.
- Efetivamente, analisando a qualificação do sistema de governo municipal a doutrina diverge, havendo autores que afirmam que estamos perante um sistema que não se encaixa dentro de nenhum dos modelos de governo, parlamentar, presidencialista ou semipresidencialista, sendo antes um “*sistema híbrido, misto, confuso, em larga medida equívoco, feito de mistura entre a Constituição, a lei e a prática*”.
- Defende-se, no entanto, a sua evolução quer jurídica quer fáctica como presidencialista, ou, ainda, teoricamente diretorial, e na prática presidencial (vide Art.º 34º da Lei das Autarquias Locais).
- O art.º 35º da Lei das Autarquias Locais elenca as competências próprias do Presidente da Câmara Municipal, e no que ao caso dos autos diz respeito, estipula o n.º1, que lhe compete:
 - f) Aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba;*
 - g) Autorizar a realização das despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal, com a exceção das referidas no n.º 2 do artigo 30.º;*
 - h) Autorizar o pagamento das despesas realizadas.*Referindo ainda o n.º 2, no que respeita aos recursos humanos que lhe compete:
 - a) Decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais.*
- Sendo certo que para o cabal exercício das suas funções, a Câmara pode distribuir funções e responsabilidades pelos seus membros. Podendo haver vereadores com Pelouro e sem Pelouro.
- Os Vereadores com Pelouro podem ter, ou não, subdelegação e/ou delegação de competências da Câmara e do Presidente.

- Por sua vez, os Vereadores com Pelouro (com ou sem subdelegação e/ou delegação de competências da câmara e do presidente) podem exercê-lo em regime de permanência ou não.
- Desempenham as funções em regime de permanência o Presidente e os Vereadores em número e nas condições previstas na lei.
- Competindo ao Presidente da Câmara Municipal decidir sobre a existência de Vereadores em regime de tempo inteiro (permanência) e meio tempo e fixar o seu número dentro de certos limites.
- Cabendo também ao Presidente da Câmara escolher os Vereadores a tempo inteiro e a meio tempo, fixar as suas funções e determinar o regime do respetivo exercício.
- Por esse facto, os Vereadores em regime de permanência têm direito a remuneração mensal (80% da remuneração do presidente), bem como a dois subsídios extraordinários, de montante igual àquela, em junho e novembro. Além disso têm direito a despesas de representação nos doze meses (20% da respetiva remuneração).
- Os Vereadores em regime de meio tempo (meia permanência) têm os mesmos direitos pecuniários dos a tempo inteiro, reduzidos a 50%.
- O Vereador para ter o estatuto de “*permanência ou a tempo inteiro*” deve exercer a sua atividade de forma exclusiva, sob pena de só poder auferir 50% da remuneração e das despesas de representação, sendo-lhe aplicável o regime de incompatibilidades.
- O qual é inaplicável ao Vereador sem Pelouro e sem regime de permanência, por apenas participar nas deliberações das reuniões do executivo camarário, que poderão apenas ocorrer semanal ou quinzenalmente (artigo 40º da LAL).
- Uma vez que os Vereadores em regime de tempo inteiro congregam, por inerência do cargo, o desempenho de funções políticas e o exercício do poder administrativo próprios do presidente da câmara, o mesmo sucedendo relativamente ao vice-presidente de câmara municipal (art.º 35º da Lei das Autarquias Locais).
- Para o efeito, dispõem de gabinetes de apoio (art.º 42º e 43º da LAL). Para além do Presidente da Câmara também os Vereadores do executivo permanente dispõem de gabinetes de apoio.
- Em relação aos Vereadores sem Pelouros atribuídos e em regime de não permanência, são titulares do direito de oposição, regulado na Lei n.º 24/98, de 26.05.

- Podendo acompanhar, fiscalizar e criticar as orientações políticas do órgão executivo através da informação sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público relacionados com a sua atividade (artigo. 4º), da audição sobre as propostas do orçamento e plano de atividades (artigo. 5º, n.º 3), da intervenção sobre quaisquer questões de interesse público relevante e da participação em todos os atos e atividades oficiais que, pela sua natureza, o justifiquem (artigo 6º).
- De acordo com o Estatuto de Oposição, um Vereador em regime de não permanência e sem pelouros atribuídos tem direito à informação nos termos definidos, ou seja, nos termos da al. yy) do n.º 1 do artigo 33º da Lei n.º 75/2013 de 12.09.
- Assim, o Executivo permanente e particularmente o Presidente da Câmara Municipal deve informar os titulares do direito à oposição, Vereadores sem Pelouros, sobre os assuntos de relevância local, independentemente de qualquer iniciativa concreta. De outra forma não se compreenderia o conteúdo inovador deste direito à informação.
- Os titulares do direito de oposição têm assim o direito de serem ouvidos sobre as propostas dos orçamentos e planos de atividade, bem como de se pronunciarem sobre quaisquer questões de interesse público relevante e de participarem em todos os atos e atividades oficiais que, pela sua natureza, o justifiquem. (artigo 5º, n.º 3 e artigo. 6º do referido diploma legal).
- Ao Vereador nestas circunstâncias apenas cabe solicitar a informação pretendida, não o podendo fazer diretamente aos funcionários, mas ao presidente da câmara, devendo este responder no prazo de 10 dias, salvo se a respetiva informação, pela quantidade ou natureza, exigir mais tempo.

Da Delegação e Subdelegação de competências dos órgãos municipais: Câmara Municipal e Presidente de Câmara

- Efetivamente, tanto em 2009 como em 2013, o Executivo camarário do Município de (...), sob proposta do Presidente, deliberou em ata, a delegação das suas competências no Presidente de Câmara.
- Neste último caso, em 05/11/2013, tendo na mesma data o Presidente subdelegado as competências que lhe foram delegadas nos Vereadores em regime de permanência, conforme Ata XXII/2013 da Reunião ordinária, que se junta como Doc.1, e se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais.
- Ao Presidente, (...), foram, assim, atribuídos para além das competências próprias, os Pelouros de:

- Planeamento Estratégico e Fundos Estruturais;
- Ordenamento do Território, Urbanismo e Habitação;
- Desenvolvimento e Eventos de Promoção Turística;
- Património, Cultura, Ciência, Ecologia e Ambiente;
- Ação Social, Educação e Saúde;
- Proteção Civil e Segurança;
- Energia;
- Obras Particulares;
- Rede Viária e Trânsito;
- Comunicação e Relacionamento Institucional.

Assumindo ainda a coordenação dos seguintes Gabinetes:

- Gabinete Jurídico;
 - Gabinete de Veterinária;
 - Gabinete (...) Invest;
 - Gabinete de Proteção Civil e Florestas;
 - Gabinete Comunicação e Imagem;
 - Gabinete de Fiscalização.
- Tendo para o efeito o Presidente de Câmara subdelegado na vereadora e também Vice-Presidente, (...), os Pelouros de:
 - Gestão Administrativa, Financeira e Patrimonial (Tesouraria, contabilidade, aprovisionamento, gestão do património municipal e economato);
 - Gestão de Recursos Humanos;
 - Transportes, armazéns, oficinas e parque de viaturas;
 - Mercados e feiras;
 - Gestão Cemiterial;
 - Água, Saneamento, Espaços Verdes e Limpeza Urbana;
 - Desporto e Juventude;
 - Associativismo e Tempos livres.
 - A Demandada por não ter qualquer Pelouro atribuído, não podia ser informada diretamente pelos Serviços e também não podia solicitar diretamente tal informação, e por esse facto não podia exercer qualquer poder de direção, gestão ou superintendência sobre os serviços camarários, por não dependerem funcional ou hierarquicamente de si, enquanto Vereadora, contrariamente ao que é alegado na douta Acusação.

- Só podendo solicitar informações sobre o governo camarário, no âmbito da sua intervenção política no órgão colegial camarário de acordo com a lei autárquica e o respetivo regimento, e mesmo assim teria sempre de dirigir tais pedidos ao Presidente de Câmara.
- De qualquer forma, não se encontra cometida legalmente qualquer penalidade, caso o Presidente da Câmara não satisfaça em tempo a requerida informação pelos Vereadores em regime de Não Permanência, para além da eventual censura política que possa sofrer com tal conduta.
- Ora, resulta dos autos, que os pedidos de informação formalizados pela Demandada, em reunião camarária, nunca incidiram expressamente sobre estes procedimentos de despesa em particular, conforme resulta da análise do Anexo 3.
- E também como resulta da análise do teor do Anexo 4, particularmente quando neste o Presidente e a Vice-presidente com o Pelouro Financeiro se referem ao “novo executivo municipal em funções a tempo inteiro”.
- Discorda-se, no entanto, da interpretação jurídica da douda Acusação porquanto a despesa realizada do combustível não pode ser entendida como realizada ao abrigo do CPA caducado, mas sim feita sem qualquer processo de prévio de aquisição, a partir do momento em que o contrato inicial teve o seu termo.
- Como também se discorda da figura da renovação tácita dos contratos de prestação de serviços de consultadoria, uma vez que também aqui se deve considerar que não há processo prévio de aquisição para a realização da despesa, após o termo da renovação dos mesmos.
- Pelo que, é manifestamente desadequada a conclusão factual do artigo 30 da douda Acusação de que “Todos os demandados, pelas funções exercidas e responsabilidades inerentes, como “ordenadores de despesa pública” estavam especialmente adstritos ao cumprimento dos normativos inerentes à legalidade destas públicas, cujas aplicações omitiram”.
- Sendo certo que a Demandada não exercia funções de Vereadora no Município à data em que os procedimentos contratuais foram aprovados e contratualizados.
- E por esse facto também não poderia conhecer da eventual caducidade dos

referidos procedimentos contratuais, por via de alteração legislativa.

Da Culpa por Negligência:

- Nunca a Demandada foi ouvida, consultada, informada, e por maioria de razão, nunca participou em qualquer deliberação camarária sobre os contratos objeto das infrações financeiras sobre as quais vem ora acusada.
- Pelo que nunca subscreveu nenhuma proposta de autorização para a aquisição dos serviços, relatados na douda acusação, porquanto desconhecia inteiramente que estariam, porventura, a ser violadas ou ofendidas algumas determinações legais e/ou que estariam a ser preteridas formalidades essenciais no processo de realização de uma despesa pública do Município.
- Como também não despachou, não assinou nenhum documento de cabimentação de despesa, ou ordem de pagamento, o que a bem da verdade lhe está interdito por lei, por não ter Pelouros atribuídos, muito menos na área financeira e/ou de recursos humanos.
- Podemos asseverar que a Demandada sempre agiu nas suas intervenções, e nos seus pedidos de informação no firme e exclusivo pressuposto de que a legalidade dos procedimentos estava convenientemente acautelada, e que não estava a ser desrespeitada uma qualquer regra legal.
- Por outras palavras, a Demandada nem sequer representou (mentalmente) na sua ação política como Vereadora, quer por omissão, quer por ação, a prática de um qualquer ato violador do direito vigente.
- Sendo certo que calcula a Demandada, que nem sequer os próprios membros do Executivo permanente, incluindo o Presidente e a Vice-Presidente, saberiam ou conheceriam a falta de correção dos procedimentos aqui em apreço, nem tão-pouco os mesmos lhe transmitiram quaisquer dados nesse sentido, conforme resulta do direito do contraditório.
- Daí que, tivesse sido com surpresa e até com mágoa que a Demandada viu o seu esforço e dedicação reduzido no Relatório, face ao exercício do seu direito ao contraditório, qualificado de “*carácter vago*”.
- Referindo apenas o Relatório no ponto **2.1** que “*Em resposta ao contraditório pessoal, apenas a Vereadora (...), se pronunciou, através de carta datada de 10/out/2014 (EG 2014/03990 – Anexo 3, desta informação), na qual refere, em*

síntese, que exerce as funções de vereadora na (...), sem ter qualquer pelouro atribuído e que, apesar de reiteradamente solicitar informações, estas raramente são satisfeitas e que as matérias constantes da auditoria não eram do seu conhecimento”.

- Mantendo o IGF as suas conclusões relativamente à sua responsabilidade financeira por alegadas irregularidades e ilegalidades por si cometidas.
- Naturalmente que, será pertinente acentuar que, em toda a atuação da Demandada nunca houve qualquer intenção de não observar os cânones legais, e nem sequer foi previamente prefigurada a possibilidade de estarem a ser, eventualmente, postergadas fases imperativamente impostas por lei.
- Por isso mesmo, presume a Demandada que as eventuais infrações financeiras, que versam sobre esses processos de aquisição de serviços, decorrem unicamente de uma atuação *desfasada* de quem detinha as funções delegadas pela Câmara para esses mesmos procedimentos.
- Efetivamente, tais autorizações de despesa nem sequer foram objeto de autorização camarária, desconhecendo a Demandada em abono da verdade, os respetivos procedimentos.
- A Demandada só agora se apercebeu objetivamente de que não terão sido formuladas as propostas certas e juridicamente mais abalizadas por quem tinha a competência para o fazer.
- Sendo assim, teremos inevitavelmente que concluir que, as alegadas infrações financeiras praticadas nos processos de aquisições dos serviços em causa resultaram, direta e necessariamente, de ações e/ou de omissões eventualmente reprováveis, não imputáveis à Demandada, que prejudicaram, inevitavelmente, a legalidade das decisões tomadas.
- Por mera cautela de patrocínio, será de relatar que o facto destas alegadas ilegalidades não terem sido antecipadamente descobertas pela Demandada também resultou de uma série de fatores e de adversidades que, isoladamente ou em conjunto, concorreram para essa mesma ignorância.
- Não será aqui despidendo assinalar que a Demandada pretendeu sempre modelar a sua conduta, acatando as competências próprias e as atribuições específicas dos outros órgãos, Presidente e Vereadores do Executivo Permanente, sendo absolutamente certo e totalmente seguro que, as decisões

que acompanhou foram impreterivelmente tomadas de boa-fé.

- Ficam, assim, também explicadas as razões do total desconhecimento da Demandada, no que concerne às ilegalidades que terão sido praticadas nos processos de aquisição de serviços contemplados no requerimento do Ministério Público apresentado junto desse douto Tribunal.
- Aqui chegados, consideramos que estão perfeitamente reunidos todos os pressupostos legais para que se opte neste processo pela relevação das infrações financeiras imputadas à Demandada conforme vem previsto na legislação aplicável.
- De facto, do somatório das razões e dos fundamentos legais agora oferecidos resultará que o comportamento assumido pela Demandadas não é de tal forma antijurídico que mereça a aplicação das gravosas sanções financeiras formuladas neste processo.
- Aliás, o grau de culpa com que a Demandada atuou “*in casu*” será tão reduzido, senão inexistente, que justificará plenamente a compreensão e até a condescendência dessa alta entidade.
- Para além disso, é autêntico que, inexistiu uma qualquer recomendação prévia que não tenha sido acatada pela Demandada.
- Por isso, estão preenchidos na íntegra os requisitos enumerados no art.64º e 65º da LOPTC para que se lance aqui mão da possibilidade legal de isentar a Demandada das responsabilidades financeiras nesses processos de aquisição de serviços, o que se requer.
- Mais, caso a Demandada fosse efetivamente condenada no pagamento dos onerosos montantes referidos no aludido requerimento, o que apenas se admite academicamente, sempre se estaria aí perante uma decisão despida de qualquer proporcionalidade.
- Aliás, o difícilimo contexto em que um Vereador sem Pelouro atribuído atua, as concretas funções e as competências legais que lhe estão atribuídas e que estão afastadas das matérias deste processo sancionatório, e o desconhecimento (sem culpa) das ilegalidades praticadas, sempre recomendariam a dispensa total da responsabilidade financeira que vem assacada à Demandada.
- Ademais, as próprias bastante baixas necessidades de prevenção geral e especial que, neste caso, se manifestam em relação à Demandada, também

apontam para o ensejo de relevação da responsabilidade financeira por esse venerando Tribunal.

- Reitera-se, assim, que a Demandada atuou sem consciência de qualquer ilicitude, e sem sequer ter prefigurado a possibilidade de estar a contribuir para qualquer despesa ilegal.
- Na nossa ótica, parece-nos que esta falta de consciência da ilicitude, em face de todas as ponderosas circunstâncias ocorridas, não será juridicamente censurável.
- Tanto mais, que na sua qualidade de Vereadora estava, igualmente, absolutamente convicta que o controlo da legalidade dos procedimentos em causa fora feito, e que nunca suscitou qualquer questão ou sequer leves dúvidas ou controvérsias sobre a legalidade desses mesmos procedimentos.
- Desse modo, por absoluta falta de consciência da ilicitude e por a mesma ser não censurável, deverá a Demandada ser absolvida, ao abrigo do disposto no art.º 17º, do Código Penal.
- Ao invés, se a Demandada for absolvida ou isentada de qualquer responsabilidade financeira será feita uma correta aplicação da legislação atrás mencionada *maxime* do disposto no art.º 17º do Código Penal.
- Caso assim não se entenda, o que apenas se admite por mera cautela de patrocínio, deverão ser alterados os elevados montantes peticionados na Acusação, atenuando especialmente para o efeito a pena de multa a aplicar à Demandada, tendo em conta os seus rendimentos, uma vez que apenas aufere senhas de presença nas reuniões de Câmara em que participa.
- É Professora do ensino básico, não tem formação jurídica, nem é especialista em contratação pública e contabilidade pública.

Termos em que requer que a Contestação seja julgada totalmente procedente, por provada e, em consequência disso, que seja relevada a responsabilidade financeira imputada à Demandada, por prescrição, absolvição, ou subsidiariamente, por isenção, ou atenuação especial da pena.

1.6. A D6 contestou, tendo alegado o seguinte:

- Ao contestante, vereador sem pelouro da Câmara Municipal de (...), é imputada a prática, sob a forma continuada, de três infrações financeiras, p.p. pelo artigo 65º n.º 1, alínea b), 2 e 5 da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto;
- Propõe o requerente Ministério Público que lhe seja aplicada uma pena de multa em cúmulo jurídico no montante de 75 Ucs;
- Desde logo, importa esclarecer que, no quadriénio 2009/2013, o ora contestante só assumiu funções como vereador efetivo a partir da renúncia ao mandato no dia 25 de maio de 2012 do vereador (...).
- No entanto, os factos remontam a 2009, não distinguindo temporalmente o requerente os alegadamente praticados pelo ora contestante.
- Em consequência, quando do enunciação das infrações, ao ora contestante não só lhe são imputadas tantas quantas aos restantes, como é afirmado que as praticou sob a forma continuada;
- Envolvendo-o em factos praticados antes de ser membro efetivo sem pelouro da vereação;
- De igual modo, quando do pedido de aplicação da pena não foi efetuada qualquer distinção entre o ora contestante e os demais acusados da prática de infrações sancionatórias, v.g. para efeitos do montante da pena pedida.
- Ora, a comprovar-se o alegado comportamento do ora contestante, este teria necessariamente de ser acusado de um menor número de infrações, pois apenas foi vereador efetivo sem pelouro entre meados de 2012 e de 2013.
- Também a pena proposta deveria refletir essa mesma realidade, o que não se verifica;
- Pelo que o pedido relativo ao ora contestante é manifestamente excessivo relativamente ao ora contestante, sendo infundada a acusação que lhe é dirigida de prática continuada de infrações sancionatórias;
- De outro lado, quer da matéria de facto descrita no requerimento inicial quer do direito aplicável não resulta para o ora contestante a prática de qualquer infração financeira, pressuposto essencial da responsabilidade financeira sancionatória;
- É sabido que a responsabilidade financeira tem duas dimensões: a sancionatória e a reintegratória.
- A primeira, prevista nas diversas alíneas do artigo 65º da Lei 98/97 de 26 de agosto, nomeadamente pela alínea b) do n.º 1, não contém em si mesma a conduta que se

pretende punir, sendo necessário recorrer a outras normas cuja violação poderá integrar o conceito de responsabilidade financeira;

- Pelo que, antes do mais, tem de haver uma imputação objetiva de uma infração financeira (cf. artigo 65.º da LOPTC).
- O que nos obriga a recorrer à norma do artigo 61º da LOPTC, por força do n.º 3 do artigo 67º do mesmo diploma que determina a sua aplicação à responsabilidade financeira sancionatória;
- Onde resulta que a responsabilidade financeira recairá necessariamente sobre o agente da ação, ou seja, sobre o destinatário do comando financeiro violado.
- A que acresce a necessidade de um comportamento culposo e, muito importante, a omissão de audição das estações competentes ou, uma tendo estas sido ouvidas, a existência de decisões que contrariem os respetivos pareceres.
- Pelo que só existe responsabilização financeira de titulares de órgãos executivos de autarquias locais quando estes omitam a audição das estações competentes ou quando tenham sido devidamente informados pelos serviços do sentido dos comandos financeiros e, ainda assim, atuem de forma contrária.
- (...)
- Ora, no caso dos autos, a acusação é dirigida aos vereadores, limitando-se aquela a dizer que estavam obrigados a emitir determinados pareceres, o que não terão feito.
- No entanto, o destinatário do comando financeiro não efetuou qualquer pedido de parecer prévio à realização da despesa, não cabendo ao órgão que deveria emitir o parecer prévio vinculativo fazê-lo sem que, para tanto, tivesse sido solicitado.
- De outro lado, também não existe qualquer facto que indicie que tendo existido quaisquer informações ou audições de funcionários ou agentes o órgão colegial, através dos seus membros, tivesse desrespeitado o respetivo sentido.
- Além de que não se entenderia como seria possível punir um membro de um órgão colegial que em regra decide através de votação, quando votou contra ou se absteve, mas ainda assim o órgão desrespeita um qualquer comando financeiro.
- Pelo que, salvo melhor opinião, será aplicável à situação dos autos a jurisprudência do Acórdão n.º 5/2017.29.MAR – da 3ª Secção deste Tribunal de Contas, decorrente da entrada em vigor do artigo. 276º da Lei n.º 46/2016 de 28/12;
- Pois o acusado era um autarca, vereador sem pelouro de um determinado executivo municipal, as infrações de que vem acusado são de natureza sancionatória;

- No entanto, ao longo da acusação inexistem quaisquer factos relativos a solicitações ao órgão colegial para que emitisse os pareceres prévios vinculativos previstos na lei;
- Assim como inexistem quaisquer factos relativos à audição de técnicos ou à emissão de informações técnicas que tivessem sido desrespeitadas pelo órgão colegial;
- Se alguém desrespeitou a lei foi quem deveria ter solicitado esses pareceres, pelo que a factualidade apurada não constitui, agora, e por si, qualquer infração financeira.
- Ou seja, o destinatário do comando financeiro em causa.
- Se assim se não entender, importa então considerar que a acusação contra o ora contestante, partindo da necessidade de existência de um comportamento culposos que permita a imputação subjetiva, não narra qualquer facto culposos;
- Aliás, nem refere em que reuniões do executivo camarário contestante esteve presente, o sentido do seu voto, bastando-se com o facto de este ter feito parte do executivo;
- E, essa obrigação competia à acusação;

Vejamos os factos imputados:

I – Aquisição de combustíveis entre 2009 e 2012:

- O contrato em causa cessou próximo do final do mandato anterior que ocorreu em outubro de 2009 e o ora contestante só em 2012 se tornou vereador efetivo, sem pelouro.
- Pelo que o ora contestante não tomou qualquer decisão relativa à continuação da aquisição de combustíveis sem cobertura contratual que permitisse o volume de despesa em causa.
- Nem lhe cabia autorizar qualquer despesa concreta realizada.
- Os Vereadores sem pelouros têm a sua ação restrita à participação em sede de reunião de Câmara e informações complementares para os assuntos agendados.
- As despesas efetuadas são-lhes apresentadas depois de consumadas.
- Muitas vezes requerem informação relativa a essas despesas e na reunião seguinte ainda não a obtiveram;
- Veja-se a este propósito a resposta apresentada pela Vereadora (...) no âmbito da inspeção em sede de contraditório e os documentos anexos elucidativa do esforço inglório da oposição na obtenção de informações.

- Cabendo a realização e autorização da despesa de cada uma das compras de combustível ao Vereador do pelouro e ao Presidente da Câmara.
- Não é do executivo municipal enquanto órgão colegial a decisão de realizar cada despesa em concreto.
- Portanto, não é do executivo e dos seus membros, nomeadamente dos que nem têm pelouro, a responsabilidade pela decisão de adquirir o combustível sem a eventual cobertura legal devida.
- Do executivo seria a decisão de se abrir concurso para o fornecimento de combustível, mas o que está em causa nos presentes autos não é o facto de se ter ou não aberto concurso, mas a decisão de adquirir o combustível sem o prévio concurso.
- Essa decisão não pode imputar-se ao ora contestante que não tinha que participar nela.
- Aliás, segundo se recorda o ora contestante, o executivo municipal teria mesmo delegado no Sr. Presidente da Câmara algumas das suas competências nestas matérias.
- Inexistindo assim qualquer responsabilidade sua.
- Nem se compreende como poderia o ora contestante “fazer cessar o fornecimento”!
- Aliás, a própria norma invocada (artigo 64º, n.º 1 al. q) da lei das autarquias em vigor à data) evidencia que a imputação está errada, pois refere-se à aprovação dos programas de concurso e não à autorização/realização da despesa.

II – Aquisição de serviços de consultadoria

- Ora, no caso concreto os contratos foram mantidos por renovação automática, pelo que não foi sequer à reunião de Câmara a sua continuidade, não sendo imputável ao ora contestante a decisão de os manter em vigor.
- De outro lado, se era necessário obter o parecer prévio do órgão executivo, a falta da sua obtenção não é imputável a quem apenas integra este órgão sem pelouros, mas a quem deveria tê-lo solicitado para poder realizar a despesa.
- Não faz sentido alegar que tem que haver um parecer prévio de um órgão e responsabilizá-lo seguidamente por não o ter proferido quando não foi sequer instado para o efeito;

- Na realidade, se o poder de suscitar o parecer prévio fosse do próprio órgão seria absurdo o pedido e não sendo do órgão o dever de o suscitar, não pode ele, nem os seus integrantes enquanto tal, serem responsabilizados pela sua falta.
- Como supra se referiu, pressuposto da infração imputada, é a existência de um comando cujo destinatário seja o autor e agente da violação;
- O que poderia ter acontecido se, uma vez solicitado o parecer prévio, o órgão colegial, ao emití-lo, não ouvisse as estações competentes, caso existissem ou contrariasse norma concreta ou informação técnica, decidindo em sentido oposto;
- Salvo melhor opinião, nos casos relatados nos autos em que o ora contestante é visado, o órgão colegial era para efeitos de responsabilidade sancionatória uma estação competente que deveria ter sido ouvida, mas não foi;
- Nem cabia aos seus membros pronunciarem-se sem serem solicitados.
- Pelo que também por aqui não há fundamentos para qualquer imputação subjetiva ao ora contestante.
- Na verdade, quer a não obtenção de parecer prévio vinculativo, quer a decisão de não abrir concurso, não pode ser imputável subjetivamente a Vereadores sem pelouros, que apenas têm assento nas reuniões de Câmara;
- Por isso se referiu supra que a responsabilidade pode ter que ser imputada a quem deveria ter suscitado a intervenção do órgão executivo e não o fez.

III – Contratos de Avença e Tarefa

- De igual modo quanto aos contratos de avença e tarefa e conseqüente imputação de falta de parecer prévio, vale o suprarreferido para as situações abrangidas pelo ponto anterior.
- Ao invés do que afirma a acusação, não se trata de erros, ou de omissões em atuação do executivo, pois todas as situações em causa se referem à falta de intervenção do executivo na emissão de pareceres prévios;
- Mas tal não sucedeu porque a sua intervenção para o efeito não foi sequer suscitada, não lhe cabendo a ele executivo colegial decidir, por ato próprio, a sua intervenção.

Termos em que deve a presente acusação ser considerada não provada e o ora contestante absolvido com todas as legais conseqüências.

2. Procedeu-se a julgamento com observância do formalismo legal.

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. FACTOS PROVADOS:

A) (...) (D1), professor, foi Presidente da Câmara Municipal de (...) (...), durante as gerências de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013, mantendo-se como Presidente da referida Câmara.

Motivação: Anexo 6 ao relatório da IGF.

A.1) Tinha os seguintes pelouros atribuídos:

- Planeamento Estratégico e Fundos Estruturais;
- Rede Viária e Trânsito; Ordenamento do território; Urbanismo;
- Obras Públicas e Particulares; Turismo; Ação Social e Saúde; Proteção Civil e Segurança; Educação e Cultura

Motivação: doc. de fls. 810 dos autos.

B) (...) (D2), engenheiro agrário, foi Vice-Presidente da mesma Câmara, durante as gerências de 2009, 2010, 2011, 2012.

Motivação: Anexo 6 ao relatório da IGF.

B.1) Tinha os seguintes pelouros atribuídos:

- Desenvolvimento Local; Mercados e Feiras; Ambiente e Energias; Iluminação Pública; Rede Hidrográfica; Abastecimento e Saneamento; Serviços Urbanos

Motivação: doc. de fls. 811 dos autos.

C) (...) (D3), bancária, foi Vereadora em regime de permanência da mesma entidade, durante as mesmas gerências, mantendo-se no executivo municipal

Motivação: anexo 6 ao relatório da IGF.

C.1) Tinha os seguintes pelouros atribuídos:

- Administrativo e Financeiro (Tesouraria, Económico, Património, Aproveitamento, Expediente e Serviços Gerais e Área Financeira);
- Armazéns, Oficinas e Transportes; Sistemas de Informação; Desporto, Juventude e Tempos Livres; Recursos Humanos.

Motivação: doc. de fls. 811 dos autos.

D) O D1 delegou as suas competências próprias e subdelegou as que lhe foram delegadas pela Câmara Municipal, nos Vereadores em regime de permanência.

- **No D2, delegou**, entre outras, as competências seguintes:
 - Autorizar a realização de despesas orçamentadas (até ao limite de 5.000,00 €, por ato);
 - Promover a execução (...), assim como proceder à aquisição de bens e serviços, até ao limite de 5.000, 00€.
- **Ainda no D2, subdelegou**, entre outras, as competências seguintes:
 - Deliberar sobre (...) a aquisição de serviços, nos termos da lei (até ao limite de 5000,00€, por ato);
 - Exercer as demais competências legalmente conferidas, tendo em vista o prosseguimento normal das atribuições do município, no âmbito dos respetivos pelouros.
- **Na D3, delegou**, entre outras, as competências seguintes:
 - Autorizar a realização de despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei (€149,639)
 - Autorizar o pagamento das despesas realizadas, nas condições legais;
 - Decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais;
 - Promover (...), assim como proceder à aquisição de (...) serviços, nos termos da lei;

- **Ainda na D3, subdelegou**, entre outras, as competências seguintes:
- Deliberar sobre (...) a aquisição de (...) serviços, nos termos da lei;
 - Exercer as demais competências conferidas, tendo em vista o prosseguimento normal das atribuições do município, no âmbito dos respetivos pelouros.
 - Autorização do pagamento das seguintes despesas:
 - ❖ Vencimentos, salários e quaisquer outros abonos ou subsídios a que tenham direito os funcionários, assalariados ou quaisquer outros serventuários do Município, incluindo os aposentados;
 - ❖ De uma maneira geral de todas as demais despesas que devam ser satisfeitas obrigatória e periodicamente e não estejam expressamente referidas nas subalíneas anteriores;
 - O pagamento de despesas realizadas, nas condições legais, incluindo a movimentação de quaisquer contas bancárias da Câmara Municipal, designadamente através da assinatura de cheques bancários.

Motivação: docs. de fls. 812 a 816 dos autos.

E) (...) (D4), economista, foi Vereador sem pelouro da Câmara, na mesma qualidade e durante os exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012, tendo sido Presidente daquela edilidade nos mandatos anteriores.

F) (...) (D5), professora, foi Vereadora sem pelouro, durante os exercícios de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

G) (...) (D6), professor, foi Vereador sem pelouro, durante os exercícios de 2012 e 2013.

Motivação das alíneas E), F) e G): Anexo 6 ao Relatório do IGF.

H) O IGF procedeu a uma auditoria ao Município de (...), que incidiu sobre a área da contratação pública, abrangendo o período entre 2010 e 2013.

Motivação: Relatório do IGF.

=Fornecimento de Combustível=

I) O Município, durante as gerências de 2009-2012, realizou pagamentos com a aquisição de combustível líquido à empresa “(...)”, no montante de € 1.173.708,48, assim discriminados por anos e montantes de despesa pública:

Quadro 1 - Resumo da faturação de empresa (...)SA à Câmara (2009/2012)
Un:euro

| ANO | VALORES FATURADOS |
|--------------|---------------------|
| 2009 | 257.457,21 |
| 2010 | 263.644,46 |
| 2011 | 304.747,48 |
| 2012 | 347.859,33 |
| TOTAL | 1.173.708,48 |

Fonte: Extratos de conta da entidade fornecedora

J) A aquisição de combustíveis foi efetuada nos termos de contratos de fornecimento contínuo que o Município mantinha com a (...), ao abrigo do Contrato Público de Aprovisionamento (CPA) n.º 111145, celebrado com a ex-Direcção-Geral do Património.

K) O último daqueles contratos foi efetuado pelo prazo de um ano, e teve início **em 8Jul2008**, sendo que a **7Jul2009** já estava em vigor um acordo quadro, com idêntico objeto, que entrou em vigor em **30Set2008**, celebrado pela ANCP, EPE, a que o Município não aderiu.

L) A (...) emitiu mensalmente faturas que foram debitadas diretamente na conta do Município, tendo por base o CPA referido na **alínea J) dos f. P.**

M) Os fornecimentos em cada um dos anos ultrapassaram o limite de €75.000.

Motivação das alíneas I) a M): Relatório do IGF e Anexos 12 e 12-A do desse Relatório.

N) Não foi aberto procedimento concursal para aquisição de combustível, continuando este a ser adquirido à (...), ao abrigo do Contrato Público de Aprovisionamento (CPA) n.º 111145, celebrado com a ex-Direcção-Geral do Património.

Motivação: Relatório do IGF e anexos e Anexos 12 e 12 A desse Relatório.

O) O Município tinha uma divisão administrativa e financeira na qual se incluíam, entre outras, as secções administrativa, financeira e de contabilidade, bem como serviços de aprovisionamento.

Motivação: vd. organograma de fls. 729 dos autos, que foi confirmado pelo depoimento da D3.

O.1) A Câmara tinha outorgado contratos de avença com empresas de consultadoria, uma na área da contabilidade e a outra na área procedimental, esta última, designadamente em matéria de conformidade procedimental com a lei.

Motivação: anexos 13 e 14 do Relatório do IGF e depoimentos do D1 e da D3.

P) A **D3**, apesar de ter formação em contabilidade, não tinha qualquer experiência em contabilidade pública, já que vinha do setor privado (era bancária).

Motivação: vd. Anexo 6 relatório do IGF e depoimento da D3, que afirmou tal factualidade.

Q) Quando o executivo tomou posse, o Município tinha uma dívida não inferior a 14 milhões anuais, da qual cerca de 3 milhões euros eram dívidas a fornecedores.

Motivação: depoimentos do D1, D2 e D3, que afirmaram tal factualidade.

R) A factualidade referida na alínea que antecede levou a que os **D1, D2 e D3** concentrassem esforços em reduzir a dívida da autarquia, em detrimento de outros aspetos da gestão municipal.

Motivação: os depoimentos dos **D1, D2 e D3**, que afirmaram tal factualidade.

S) Os **D1, D2, D4, D5 e D6**, enquanto membros do executivo, desconheciam que o contrato de fornecimento de combustível, que vinha do anterior executivo, terminava em **7 Jul 2009** -, confiando que a **D3**, na qualidade de Vereadora com os Pelouros Administrativo e Financeiro, no qual se incluía o Aprovisionamento, e em quem o **D1** tinha subdelegado as competências da CM para decidir sobre «a aquisição de (...)»

serviços, nos termos da lei» com a consequente realização de despesa, verificasse tal facto e tomasse as medidas necessárias com vista à abertura de procedimento concursal.

Motivação: os factos referidos das **alíneas C), C.1) e D) dos f. p.** (documentos de fls. 810 a 817 dos autos), através dos quais se conclui que a **D3** tinha os referidos pelouros e aquelas competências subdelegadas, sendo da experiência comum que quem delega competências confia na atuação do delegado, a que acresce o facto de não ter sido dado como provado qualquer facto que contrarie tal afirmação.

T) A D3, ao não ter aberto procedimento concursal para fornecimento de combustível ao Município, e ao ter mantido o contrato que teve início em 8Jul2008 com a consequente realização de despesa, não procedeu com o cuidado a que estava obrigada e de que era capaz, atentos os pelouros que detinha e as competências que lhe haviam sido subdelegados pelo **D1**, não chegando sequer a representar a possibilidade de realização do facto infracional.

Motivação: (i) os factos referidos das **alíneas C), C.1) e D) dos f. p.** (documentos de fls. 810 a 817 dos autos), através dos quais se conclui que a **D3** tinha os pelouros administrativo e financeiro, onde se inclui o aprovisionamento, bem como competências subdelegadas do **D1**, para proceder à abertura do procedimento e atos subsequentes;(ii) a renovação do último contrato de fornecimento de combustível ocorreu ainda no mandato anterior ao deste executivo camarário (v. **alíneas J) e K) dos f. p.**), ou seja, trata-se de uma situação anterior à sua tomada de posse; (iii) a **D3**, apesar de ter formação em contabilidade, não tinha qualquer experiência em contabilidade pública, já que vinha do setor privado (era bancária) - v. **alínea P) dos f. p.**; (iv) quando o executivo tomou posse, a o Município tinha uma dívida não inferior a 14 milhões anuais, da qual cerca de 3 milhões eram dívidas a fornecedores (v. **alíneas Q) dos f. p.**); (v) tal factualidade levou a que os **D1, D2 e D3** concentrassem esforços em reduzir a dívida da autarquia, em detrimento de outros aspetos da gestão municipal (v. **alínea R)**).

U) O **D4** foi Presidente da Câmara do município em causa até finais de outubro de 2009; no âmbito da sua presidência, foi outorgado o contrato de fornecimento contínuo de combustível, a que vimos aludindo, que foi renovado ainda no seu mandato.

Motivação: v. Anexo 12 do Relatório da IGF.

V) Os Vereadores sem pelouro, pertencentes ao partido não detentor de maioria no executivo municipal, têm a sua ação reduzida e restrita à participação em sede de reunião de Câmara e de informações complementares para assuntos agendados.

Motivação: trata-se de factualidade que resulta das práticas comuns do funcionamento das autarquias.

X) A **D5** não exercia funções de Vereadora à data em que os procedimentos contratuais foram aprovados e contratualizados.

Motivação: v. Relatório da IGF.

W) O **D6**, no quadriénio 2009/2013, só assumiu funções como Vereador a partir da renúncia ao mandato do **D4**, no dia 25Mai2012.

Motivação: v. Anexo 6 ao Relatório da IGF.

= Aquisição de serviços de consultoria (contrato de avença com a sociedade “(...)” e com a sociedade (...).” =

Y) Em 9Jan2003 foi celebrado, entre a sociedade «(...)» e a Câmara, um contrato de prestação de serviços (avença) para «*apoiar a implementação da contabilidade no âmbito do POCAL da autarquia*».

Z) De acordo com este contrato, cuja execução teve início em 1Fev2003, válido pelo período de seis meses, renovável, a empresa obrigou-se a efetuar 7 horas semanais de apoio à implementação do POCAL.

AA) Por sua vez, a Câmara obrigou-se a pagar o preço de €2.100,00, acrescido de IVA, em seis prestações mensais de €350,00, bem como os encargos com deslocações, cobrados de acordo com os valores fixados para os subsídios de viagem para a Função Pública.

BB) Este contrato de prestação de serviços vigorou entre 1Fev2003 e 31Dez2013 (despesa- € 28.426,78).

Motivação das alíneas Y) Z) e AA) dos f. p.: v. Anexo 13 do Relatório.

CC) Em 2Jul2007 foi celebrado, entre a empresa «(...)» e a Câmara, um contrato de prestação de serviços, com início na mesma data, válido por um ano, renovável por igual período, para prestar as seguintes tarefas:

- v. Recolha, sistematização, estudo e tratamento de informação;
- vi. Implementação de planos, programas e projetos;
- vii. Conformidade procedimental com a lei, orientações, diretivas e regulamentos da autarquia;
- viii. Emissão de pareceres e informações, e realização de estudos, no âmbito do apoio procedimental, bem como, em relação a matérias que, concomitantemente, integrem a atividade do município.

DD) Para os serviços de consultadoria em apreço foi fixado o pagamento mensal de € 1.600,00, acrescidos de IVA, ficando adstrito ao desempenho dessas funções um técnico identificado na cláusula 2ª do contrato de prestação de serviços.

EE) O aludido contrato vigorou até finais do ano de 2013 (despesa - € 96.379,68).

Motivação das alíneas CC) a EE) dos f. p.: v. Anexo 14 do Relatório.

FF) Os referidos contratos de avença com as sociedades consultoras foram renovados sucessiva e tacitamente até finais de 2013, sem qualquer fundamentação.

Motivação: Anexos 13,13-A,14 e 14-A do Relatório.

GG) As referidas renovações dos contratos não foram objeto do parecer prévio vinculativo do executivo camarário a que se referem as LOE2011 a 2013, e o art.º 6.º do DL n.º 209/2009, de 3/09, na redação dada pelo artigo 20.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/04.

Motivação: Relatório da IGF e Anexos 13 e 14.

HH) Dá-se por reproduzido o teor da sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal de (...), proferida no âmbito do Processo n.º 576/13.2BELLE, que decidiu declarar a nulidade do contrato de prestação de serviços celebrado entre a Câmara e a sociedade (...), por falta de parecer prévio, mantendo, no entanto, a produção plena dos seus efeitos durante o tempo em que aquele esteve em vigor.

Motivação: doc.de fls. 290 a 295 dos autos.

II) Os **D1, D2, D4, D5 e D6**, enquanto membros do executivo, desconheciam que os referidos contratos de consultadoria se tinham renovado sucessiva e tacitamente, confiando que a **D3**, na qualidade de Vereadora com os Pelouros Administrativo, Financeiro e de Recursos Humanos, e em quem o **D1** tinha delegado as suas competências para «proceder à *aquisição de (...) serviços, nos termos da lei*», bem como realizar a inerente despesa, tomasse as medidas procedimentais necessárias com vista à submissão das referidas renovações a parecer prévio vinculativo do órgão executivo camarário.

Motivação: os factos referidos das **alíneas C), C.1) e D) dos f. p.** (documentos de fls. 810 a 817 dos autos), através dos quais se conclui que a **D3** tinha os referidos pelouros e aquelas competências delegadas, sendo da experiência comum que quem delega competências confia na atuação do delegado, a que acresce o facto de não ter sido dado como provado qualquer facto que contrarie tal afirmação.

JJ) A **D3**, ao ter permitido que os contratos fossem renovados sucessiva e tacitamente, sem qualquer fundamentação e sem os submeter a parecer prévio vinculativo do executivo camarário, não procedeu com o cuidado a que estava obrigada e de que era capaz, atentos os pelouros que detinha e as competências que

lhe haviam sido delegados pelo **D1**, não chegando sequer a representar a possibilidade de realização do facto infracional.

Motivação: (i) os factos referidos das **alíneas C), C.1) e D) dos f. p.** (documentos de fls. 810 a 817 dos autos), através dos quais se conclui que a **D3** tinha os Pelouros Administrativo, Financeiro e de Recursos Humanos, bem como competências delegadas do **D1** para submeter as renovações contratuais fundamentadas a parecer prévio vinculativo do órgão executivo camarário, e ainda para autorizar a consequente despesa; (ii) as referidas renovações contratuais já vinham dos mandatos anteriores (v. **alíneas Y), Z, BB, CC), EE) e FF) dos f. p.**), ou seja, trata-se de situações anteriores à sua tomada de posse; (iii) a **D3**, apesar de ter formação em contabilidade, não tinha qualquer experiência em contabilidade pública, já que vinha do setor privado (era bancária) (v. **alínea P) dos f. p.**); (iv) quando o executivo tomou posse, a Câmara tinha uma dívida não inferior a 14 milhões anuais, da qual cerca de 3 milhões eram dívidas a fornecedores (v. **alíneas Q) dos f. p.**); (v) tal factualidade levou a que os **D1, D2 e D3**, concentrassem esforços em reduzir a dívida da autarquia, em detrimento de outros aspetos da gestão municipal (v. **alínea R)**).

= Contratos de avença e de tarefa =

LL) A Câmara celebrou três contratos, dois de tarefa e um de avença, com os trabalhadores, nas datas e com as remunerações, indicadas no quadro seguinte:

Quadro 2 – Contratos de tarefa e avença com pessoas singulares

| Nome | Funções | Data do contrato | Remuneração mensal atual (c) | Obs. |
|-------|---|---------------------------|------------------------------|--------------------------|
| (...) | Guarda noturno na propriedade da autarquia (...), | Em funções desde jul/2000 | 485,00 | Não tem contrato escrito |
| (...) | Técnica Superior de biblioteca e documentação | 01-ago-03 | 1.077,53 +IVA | Tem contrato escrito |
| (...) | Nutricionista | Em funções desde mar/2000 | 514,50 | Não tem contrato escrito |

MM) Esses contratos foram sendo sucessiva e tacitamente renovados, sem que a Câmara os voltasse a reapreciar.

NN) As renovações dos contratos não foram submetidas nem objeto de parecer prévio vinculativo do executivo camarário a que se referem as LOE2011 a 2013, e o art.º 6.º do DL n.º 209/2009, de 3/09, na redação dada pelo artigo 20.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/04.

OO) Nos três contratos em análise estão em causa houve despesa que ascendeu ao montante global de € 120.200,19

Motivação das alíneas LL) a OO) dos f. p.: Relatório do IGF e Anexos 16 a 18.

PP) Os **D1, D2, D4, D5 e D6**, enquanto membros do executivo, desconheciam que os referidos contratos se tinham renovado sucessiva e tacitamente, confiando que a **D3**, na qualidade de Vereadora com os Pelouros Administrativo, Financeiro e de Recursos Humanos, e em quem o **D1** tinha delegado as suas competências para «proceder à *aquisição de (...) serviços, nos termos da lei*», bem como realizar a respetiva despesa, tomasse as medidas procedimentais necessárias com vista à submissão das referidas renovações a parecer prévio vinculativo do órgão executivo camarário.

Motivação: os factos referidos das **alíneas C), C.1) e D) dos f. p** (documentos de fls. 810 a 817 dos autos), através dos quais se conclui que a **D3** tinha os referidos pelouros e aquelas competências delegadas, sendo da experiência comum que quem delega competências confia na atuação do delegado, a que acresce o facto de não ter sido dado como provado qualquer facto que contrarie tal afirmação.

QQ) A **D3**, ao ter permitido que os contratos fossem renovados sucessiva e tacitamente, sem qualquer fundamentação e sem os submeter a parecer prévio vinculativo do executivo camarário, não procedeu com o cuidado a que estava

obrigada e de que era capaz, atentos os pelouros que detinha e as competências que lhe haviam sido delegados pelo **D1**, não chegando sequer a representar a possibilidade de realização do facto infracional.

Motivação: (i) os factos referidos das **alíneas C), C.1) e D) dos f. p.** (documentos de fls. 810 a 817 dos autos), através dos quais se conclui que a **D3** tinha os Pelouros Administrativo, Financeiro e de Recursos Humanos, bem como competências delegadas do **D1**, para submeter as renovações contratuais (fundamentadas) a parecer prévio vinculativo do órgão executivo camarário e ainda para autorizar a consequente despesa; (ii) as referidas renovações contratuais já vinham dos mandatos anteriores (v. **alíneas Y), Z, BB, CC), EE) e FF) dos f. p.**), ou seja, trata-se de situações anteriores à sua tomada de posse; (iii) a **D3**, apesar de ter formação em contabilidade, não tinha qualquer experiência em contabilidade pública, já que vinha do setor privado (era bancária) (v. **alínea P) dos f. p.**); (iv) quando o executivo tomou posse, a Câmara tinha uma dívida não inferior a 14 milhões anuais, da qual cerca de 3 milhões eram dívidas a fornecedores (v. **alíneas Q) dos f. p.**); (v) tal factualidade levou a que os **D1, D2 e D3**, concentrassem esforços em reduzir a dívida da autarquia, em detrimento de outros aspetos da gestão municipal (v. **alínea R)**).

RR) Os factos subjacentes às infrações indiciadas no Relatório da IGF, relativamente aos contratos em causa, atualmente, já não se verificam.

Motivação: v. (i) Doc. de fls. 288 a 289 dos autos, quanto ao contrato de fornecimento de combustível; (ii) os contratos de consultadoria cessaram em 2013, conforme resulta da matéria de facto; (iii) os trabalhadores com contrato de avença e tarefa foram absorvidos nos serviços do município, sendo que um deles foi aposentado.

=Despesas paga com cartões de crédito=

SS) No período de Jan2010 até Out2013, o **D1**, na qualidade de Presidente da Câmara, e os **D2 e D3**, na qualidade de Vereadores com Pelouro, realizaram despesas, através de cartões de crédito no valor total de € 32.868,51 (inclui as anuidades dos cartões), conforme melhor se vê do quadro seguinte:

Quadro 5 – Despesas pagas com cartões de crédito

| DESPESAS REALIZADAS COM CARTÃO DE CRÉDITO | | | | |
|---|------------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Eleitos | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 (até out) |
| Presidente da Câmara | 2.869,89 | 3.137,92 | 5.256,44 | 8.338,78 |
| Vereadora (...) | 1.221,05 | 3.419,34 | 1.915,66 | 4.951,19 |
| Vereador (...) | 555,16 | 221,20 | 740,78 | 241,10 |
| Total Anual por eleito | 4.646,10 | 6.778,46 | 7.912,88 | 13.531,07 |
| Total 2010/2013 (até Out) | 32.868,51 | | | |

Fonte: Extratos dos cartões de crédito

Motivação: Relatório da IGF e Anexo 21 e 21-A a 21-D, daquele Relatório.

TT) A atribuição dos cartões de crédito aos **D1**, **D2** e **D3** não foi precedida de qualquer autorização do órgão executivo ou despacho do Presidente da Câmara.

Motivação: vd. Relatório da IGF, e depoimentos dos **D1**, **D2** e **D3**, que confirmaram esta factualidade, referindo ainda que acordaram entre si utilização dos cartões de crédito para despesas inerentes às suas funções autárquicas, tendo-se reciprocamente comprometido a não apresentar ajudas de custo.

UU) As despesas relativas aos anos de 2010 e 2011 não foram documentadas com os respetivos comprovativos e não se encontravam justificadas.

Motivação: v. Relatório da IGF e anexos 21 – A e 21 – B ao Relatório.

VV) Nos anos de 2012 e 2013 as despesas encontravam-se documentadas com as respetivas faturas, à exceção de algumas despesas realizadas pelo **D1**, no total de € 910,08 correspondentes aos seguintes movimentos efetuados nas datas e com os valores seguintes:

- 4/jun/2012- € 67,50 (cf. extrato de 20/jun/2012, com o descritivo de “(...)”;
- 14/ago/2012- € 39,45 (cf. extrato de 20/ago/2012, com o descritivo “(...)”;
- 20/set/2012- € 645,29 (cf. extrato de 19/out/2012, com o descritivo “(...)”;
- 22/jun/2013- € 86,00 (cf. extrato de 19/jul/2013, com o descritivo “(...)”;
- 19 e 25/jul/2013- € 33,80 e € 38,04, respetivamente (cf. extrato de 20/ago/2013, com os descritivos “(...)”

Motivação: v. Relatório da IGF e anexos 21, 21 – C e 21– D ao Relatório.

WW) As despesas efetuadas pela **D3**, são, na sua maioria, aquisições em estabelecimentos comerciais, como é o caso da (...), (...) e estabelecimentos hoteleiros; nestas, para além da fatura, é emitida a respetiva requisição.

Motivação: v. Relatório do IGF e anexos aos extratos bancários, dos anos 2012 e 2013.

XX) Nas despesas realizadas pelos **D1** e **D2**, relativas aos anos de 2012 e 2013 - na sua maioria referentes a refeições - apenas constam as faturas.

Motivação: v. Relatório do IGF e anexos aos extratos bancários, dos anos 2012 e 2013.

YY) Os **D1, D2 e D3** não agiram com o cuidado e a diligência que a situação requeria e de que eram capazes, enquanto eleitos locais integrantes do executivo municipal, podendo e devendo atuar em conformidade com a lei, que não observaram.

Motivação: os Demandados, **D1, D2 e D3**, enquanto eleitos locais integrantes do executivo municipal, podiam e deviam saber as normas pelas quais se regem as autarquias em matéria de realização de despesa pública (v.g. pontos 2.6.1 e 2.3.4.2 do POCAL e artigo 82.º da Lei 169/99, 18.09), designadamente que aquela tem de ser fundamentada de forma a poder aferir-se da sua legalidade.

ZZ) Os Demandados, **D1, D2 e D3**, *a posteriori*, vieram apresentar as faturas das despesas relativas à utilização dos cartões de crédito, descrevendo as situações em que aquelas foram realizadas.

Motivação: v. documentos carreados pelo MP em sede de diligências complementares ao Relatório do IGF, e documentos juntos com as respetivas contestações.

AAA) Atualmente, a utilização dos cartões de crédito, por parte do Presidente e dos Vereadores com Pelouro, já foi objeto de deliberações Camarárias, tendo as condições da sua utilização sido aprovadas.

Motivação: cf. ata n.º II/2014, de 08Jan2014; v. ata n.º XX/2017, de 24Out2017, juntas com a contestação do D1.

BBB) O **D2** era particularmente parcimonioso no que à utilização do cartão de crédito diz respeito, tendo tido o cuidado de guardar consigo cópias das faturas das despesas efetuadas.

Motivação: v. quadro ínsito na **alínea SS) dos f. p;** depoimento do D2 que foi particularmente convincente quanto à guarda das faturas.

3.2. Factos não provados

1. Não está provado que os **D4, D5 e D6** alguma vez tivessem sido ouvidos, consultados, informados ou participado em qualquer deliberação camarária sobre os contratos em causa.

Motivação: não foi carreada qualquer prova desta factualidade.

2. Não está provado que os **D5 e D6** alguma vez tivessem subscrito qualquer proposta de autorização para a aquisição dos serviços referidos no R.I.

Motivação: não foi carreada qualquer prova desta factualidade, sendo que o D4, como resulta da matéria de facto dada como provada, foi Presidente da Câmara nos mandatos anteriores ao do executivo em apreço.

3. Não está provado que os **D4, D5 e D6** tivessem praticado qualquer ato relativo ao processo de realização de despesa, no período em análise.

Motivação: não foi alegado qualquer facto nem carreada qualquer prova desta factualidade, sendo que os Vereadores sem Pelouro não tinham quaisquer competências para praticar atos relativos ao processo de realização de despesa (cf. **alíneas A) a D) dos f. p.)**

4. Não está provado que as despesas pagas com os cartões de crédito atribuídos aos **D1, D2 e D3**, não correspondam a despesas efetuadas no exercício e por causa das respetivas funções.

Motivação: não foi feita prova de que as despesas realizadas com cartões de crédito não foram efetuadas pelos D1, D2 e D3 no exercício e por causa das suas funções; ao invés, dos documentos juntos com as contestações dos D1, D2 e D3 (faturas, extratos bancários e discriminativos das despesas, juntas a *posteriori*) resulta, embora indiciariamente, que tais despesas terão sido efetuadas no exercício funções dos D1, D2 e D3 e por causa delas.

5. Não está provado que a **D3** não tivesse ouvido a Divisão Administrativa e Financeira da Câmara e respetivas secções, bem como as sociedades de consultadoria, a que se reportam as alíneas **Y) a JJ) dos f. p.**, aquando da realização das despesas relativas ao fornecimento de combustível, aos contratos de aquisição de serviços de consultadoria, e aos contratos de tarefa e avença.

Motivação: não foi feita qualquer prova dessa factualidade.

6. Não está provado que os **D1, D2 e D3** não tivessem ouvido a Divisão Administrativa e Financeira da Câmara e respetivas secções, bem como as sociedades de consultadoria, a que se reportam as alíneas **Y) a JJ) dos f. p.**, aquando da decisão de utilizar os cartões de crédito para pagamento de despesas.

Motivação: não foi feita qualquer prova dessa factualidade.

3.3. Os **D1, D2 e D3** depuseram de forma convincente quanto à factualidade dada como assente.

4. O DIREITO

4.1. Da prescrição invocada pela D5

A **D5** invoca a prescrição da infração sancionatória continuada, p.p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOPTC, em violação do disposto nos artigos 16.º e 20.º do CCP (vd. fornecimento de combustível, **pontos 4 a 13 do RI**).

Vejam os.

O art.º 70.º da LOPTC, sob a epígrafe «*Prazo de prescrição do procedimento*», dispõe:

«1 - É de (...) 5 anos a prescrição por responsabilidades sancionatórias.

2 - O prazo da prescrição do procedimento conta-se a partir da data da infração ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência.

3 - O prazo da prescrição do procedimento suspende-se com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos.

4 - (...)

5 - A prescrição do procedimento interrompe-se com a citação do demandado em processo jurisdicional.

6 - A prescrição do procedimento tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade».

No caso dos autos, verifica-se o seguinte:

- A existir infração, o último facto infracional é de 27Dez2012 (vd. Extrato de conta, *in* anexo 1 – Parte 1 ao R. Auditoria) – (n.º 2 do art.º 70.º da LOPTC);
- A Auditoria da IGF iniciou-se em 11Mar2013 (vd. fls. 2 do Proc. de Auditoria apenso, no separador relativo aos atos e diligências complementares realizados pelo MP) – (n.º 3 do art.º 70.º da LOPTC);
- A audição da **D5** ocorreu em 10Out2014 (vd. fls. 14 verso do RA);
- Entre 11Mar2013 e 10Out2014, o prazo de prescrição esteve suspenso (n.º 3 do art.º 70.º da LOPTC).
- A **D5** foi citada em 15Jul2019, interrompendo o prazo de prescrição (n.º 5 do art.º 70.º da LOPTC).

Ora, tendo em conta que o prazo de prescrição é de 5 anos e que este esteve suspenso entre 11Mar2013 e 10Out2014, temos necessariamente de concluir que este ocorreu já depois da citação da D5, em 15Jul2019, sendo que esta interrompe o prazo de prescrição.

Mostra-se, assim, inverificada a exceção perentória invocada pela D5.

4.2. O mesmo sucede relativamente aos outros Demandados, já que, não tendo estes exercido o contraditório, o prazo suspensão da prescrição é seguramente um ligeiramente maior – até ao *terminus* do prazo para exercer o direito ao contraditório - do que o referido anteriormente (o relativo à D5).

4.3. Da infração financeira sancionatória continuada, a título negligente, imputada aos Demandados, enquanto membros do executivo camarário, p.p. no 2.º segmento do artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOPTC, em violação do disposto nos artigos 16.º e 20.º do CCP, por aqueles terem omitido o dever de abertura de procedimento concursal para o fornecimento de combustível ao Município

A)

Do invocado tipo de ilícito financeiro

Com interesse para a análise desta questão e para as que se irão analisar a seguir – referentes à imputabilidade do tipo de ilícito financeiro -, deu-se como provado o seguinte:

- (...) **(D1)** foi Presidente da Câmara durante as gerências de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013, mantendo-se atualmente como Presidente – **alínea A) dos f. p.**

*

Tinha os seguintes pelouros atribuídos:

- Planeamento Estratégico e Fundos Estruturais;

- Rede Viária e Trânsito; Ordenamento do território; Urbanismo;
- Obras Públicas e Particulares; Turismo; Ação Social e Saúde; Proteção Civil e Segurança; Educação e Cultura – **alínea A.1) dos f. p.**

*

- (...) **(D2)** foi Vice-Presidente da mesma Câmara, durante as gerências de 2009, 2010, 2011, 2012 – **alínea B) dos f. p.**

Tinha os seguintes pelouros atribuídos:

- Desenvolvimento Local; Mercados e Feiras; Ambiente e Energias; Iluminação Pública; Rede Hidrográfica; Abastecimento e Saneamento; Serviços Urbanos – **alínea B.1) dos f. p.**

*

- (...) **(D3)**, foi Vereadora em regime de permanência da mesma edilidade durante as mesmas gerências, mantendo-se atualmente no executivo municipal – **alínea C) dos f. p.**

Tinha os seguintes pelouros atribuídos:

- Administrativo e Financeiro (Tesouraria, Económico, Património, Aprovisionamento, Expediente e Serviços Gerais e Área Financeira);
- Armazéns, Oficinas e Transportes; Sistemas de Informação; Desporto, Juventude e Tempos Livres; Recursos Humanos – **alínea C.1) dos f. p.**

*

O **D1** delegou as suas competências próprias e subdelegou as que lhe foram delegadas pela Câmara Municipal, nos Vereadores em regime de permanência.

➤ **No D2, delegou**, entre outras, as competências seguintes:

- Autorizar a realização de despesas orçamentadas (até ao limite de 5.000,00 €, por ato);
- (...) como proceder à aquisição de bens e serviços, até ao limite de 5.000, 00€.

➤ **Ainda no D2, subdelegou**, entre outras, as competências seguintes:

- Deliberar sobre (...) a aquisição de serviços, nos termos da lei (até ao limite de 5.000,00€, por ato);

- Exercer as demais competências legalmente conferidas, tendo em vista o prosseguimento normal das atribuições do município, **no âmbito dos respetivos pelouros.**

*

- **Na D3, delegou**, entre outras, as competências seguintes:
 - Autorizar a realização de despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei (€149.639,00).
 - Autorizar o pagamento das despesas realizadas, nas condições legais;
 - Decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais;
 - (...) proceder à aquisição (...) de serviços, nos termos da lei;
- **Ainda na D3, subdelegou**, entre outras, as competências seguintes:
 - Deliberar sobre (...) a aquisição de (...) de serviços, nos termos da lei;
 - Exercer as demais competências conferidas, tendo em vista o prosseguimento normal das atribuições do município, no âmbito dos respetivos pelouros.
 - Autorização do pagamento das seguintes despesas:
 - ❖ Vencimentos, salários e quaisquer outros abonos ou subsídios a que tenham direito os funcionários, assalariados ou quaisquer outros serventuários do Município, incluindo os aposentados;
 - ❖ De uma maneira geral de todas as demais despesas que devam ser satisfeitas obrigatória e periodicamente e não estejam expressamente referidas nas subalíneas anteriores;
 - **O pagamento de despesas realizadas**, nas condições legais, incluindo a movimentação de quaisquer contas bancárias da Câmara Municipal, designadamente através da assinatura de cheques bancários – **alínea D) dos f. p.**

*

- (...) **(D4)** foi Vereador sem pelouro da Câmara durante os exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012 – **alínea E) dos f. p.**
- (...) **(D5)** foi Vereadora sem pelouro durante os exercícios de 2009, 2010, 2011,

2012 e 2013 – alínea F) dos f. p.

- (...) (D6) foi Vereador sem pelouro durante os exercícios de 2012 e 2013 – alínea G) dos f. p.
- O Município, durante as gerências de 2009-2012, realizou pagamentos com a aquisição de combustível líquido à empresa “(...)”, no montante de € 1.173.708,48, discriminados por anos e montantes de despesa pública no quadro 1, referido na alínea I) do f. p.
- A aquisição de combustíveis foi efetuada nos termos de contratos de fornecimento contínuo que o Município mantinha com a (...), ao abrigo do Contrato Público de Aprovisionamento (CPA) n.º 111145, celebrado com a ex-Direcção-Geral do Património (alínea J) dos f. p.).
- O último daqueles contratos foi efetuado pelo prazo de um ano e teve início em 8Jul2008, sendo que a esta data já estava em vigor um acordo quadro, com idêntico objeto, que entrou em vigor em 30Set2008, celebrado pela ANCP, EPE, a que o Município não aderiu (alínea K) dos f. p.).
- A (...) emitiu mensalmente faturas que foram debitadas diretamente na conta do Município, tendo por base o CPA já referido na alínea J) dos f. p. (alínea L) dos f. p).
- Os fornecimentos em cada um dos anos ultrapassaram o limite de €75.000 (alínea M) dos f. p).
- Não foi aberto procedimento concursal para aquisição de combustível, continuando o combustível a ser adquirido, à (...), ao abrigo Contrato Público de Aprovisionamento (CPA) n.º 111145, celebrado com a ex-Direcção-Geral do Património (alínea N) dos f. p.).

O M.P. fundamenta a infração prevista no 2.º segmento da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC no facto de o Contrato Público de Aprovisionamento (CPA), ao abrigo do qual foi adquirido o combustível, ter caducado em 7Jul2009, pelo que a aquisição subsequente de combustível deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado por prévia qualificação, nos termos dos artigos 16.º e 20.º do CCP.

E com razão.

Na verdade, tendo o Contrato Público de Aprovisionamento (CPA) n.º 111145, celebrado entre o Município e ex-Direcção-Geral do Património, ao abrigo do qual foi adquirido o combustível, caducado em 7Jul2009, a aquisição subsequente de combustível devia ter sido precedida de abertura de concurso público ou limitado por prévia qualificação, uma vez que os fornecimentos, em cada um dos anos, ultrapassam o limite legal, de € 75.000,00, permitido para o procedimento por ajuste direto – vd. artigos 16⁰³ e 20⁰⁴ do CCP.

Ora, tendo-se mantido o referido contrato (2009 a 2012), e tendo sido realizada e autorizada despesa, a conclusão é óbvia: foi realizada despesa ilegal.

- **Damos, assim, por verificado o tipo de ilícito financeiro previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, em violação dos artigos 16.º e 20.º do CCP.**

B)

Da imputabilidade do tipo de ilícito financeiro

Entende o MP que o tipo de ilícito financeiro é imputável ao executivo camarário, uma vez que lhe cabia a abertura do procedimento concursal (concurso público ou limitado

³ Dispõe o artigo 16.º do CCP, sob epígrafe «Procedimentos para a formação de contratos», que: «1 - Para a formação de contratos cujo objeto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, as entidades adjudicantes devem adotar um dos seguintes tipos de procedimentos: a) Ajuste direto; b) Concurso público; c) Concurso limitado por prévia qualificação; d) Procedimento de negociação; e) Diálogo concorrencial. 2 - Para os efeitos do disposto no número anterior, consideram-se submetidas à concorrência de mercado, designadamente, as prestações típicas abrangidas pelo objeto dos seguintes contratos, independentemente da sua designação ou natureza: (...) e) Aquisição de serviços (...).».

⁴ Dispõe o artigo 20.º CCP, sob epígrafe «Escolha do procedimento de formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços», que: «1 - No caso de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de contratos de aquisição de serviços:
a) A escolha do ajuste direto só permite a celebração de contratos de valor inferior a (euro) 75 000;
b) A escolha do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação permite a celebração de contratos de qualquer valor (...).».

por prévia qualificação), nos termos da alínea q) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99.

Vejamos.

A competência para abrir o procedimento concursal e tramitação subsequente, como alega o MP, é do executivo camarário, nos termos da alínea q) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99⁵. No caso, porém, para além de terem sido atribuídos à D3 (Vereadora em regime de permanência) os pelouros Administrativo e Financeiro, nos quais se incluem diversos serviços, designadamente o de Aprovisionamento, a competência para abrir o procedimento concursal, bem como a consequencial realização de despesa, foi delegada pela Câmara no Presidente da Câmara, que, por sua vez a subdelegou na **D3 – vd. alíneas C.1) e D) dos f. p.** e artigo 18.º, alínea b), do DL n.º 197/99, de 08.06.

Ora, tendo sido imputado aos membros do executivo camarário o 2.º segmento da infração prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, nos termos da qual, o *Tribunal de Contas pode aplicar multas em caso de assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*, e constatando nós que as despesas ilegais resultantes das renovações tácitas ilegais são da competência da **D3**, pelas razões acima referidas, teremos necessariamente que concluir que **a única agente do tipo de ilícito financeiro é a D3 – vd. artigo 61.º, n.º 1, da LOPTC.**

- **Ficam, assim, excluídos da imputação do tipo de ilícito financeiro por que vêm demandados os D1, D2, D4, D5 e D6, uma vez que não foram agentes do facto infracional, de que resultará, sem mais, a sua absolvição.**

C)

Da responsabilidade da D3 e da punibilidade da sua conduta

⁵ O art.º 64.º, sob a epígrafe «Competências», no seu n.º 1 alínea q), dispõe que: «1 - Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente: (...) q) Aprovar os projetos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços».

Ao invés do que acontecia na anterior redação do artigo 61.º da LOPTC em que a responsabilidade dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais se bastava com o facto de estes serem os agentes da ação, atualmente, com a redação do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, introduzida pelo artigo 248.º da LOE para 2017 - doravante LN - aqueles só são responsáveis quando, para além de serem agentes da ação **(i)** não tenham ouvido as estações competentes, ou quando **(ii)** as tenham ouvido e sido esclarecidos por estas em conformidade com as leis, adotem resolução diferente (ver artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25Fev1933).

Há, assim, quanto aos titulares dos órgãos executivos autárquicos outros elementos ou circunstâncias consideradas indispensáveis à sua punibilidade.

É o que se designa por *condições objetivas de punibilidade*.

Condições objetivas de punibilidade no sentido de que o legislador, para efeitos de punibilidade da conduta, não se basta com uma conduta que preencha os elementos do tipo de ilícito e de culpa, exigindo ainda que se verifiquem outras condições que, embora numa relação imediata com o facto, não pertencem ao tipo de ilícito ou ao tipo de culpa⁶; e são *objetivas* porque são “*independentes da vontade do agente, não lhe podendo ser subjetivamente imputadas*”⁷.

Em síntese:

- A LN, no que às infrações financeiras sancionatórias diz respeito, faz, agora, depender a punibilidade dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais e, conseqüentemente, a sua responsabilidade financeira da verificação de determinadas circunstâncias adicionais à ilicitude típica da conduta e à culpa do agente, mas não respeitantes a estas.
- A LN não faz uma nova valoração dos factos ilícitos e culposos;

⁶ Cf. JESCHECK, in Tratado de Derecho Penal – Parte General, I, pág. 372, Ed. Astrea, para quem as condições objetivas de punibilidade não pertencem ao tipo de ilícito ou ao tipo de culpa. Reproduzindo o que diz este autor “*Las condiciones objetivas de punibilidad son circunstancias que se encuentran en relación inmediata com el hecho, pero que no pertenecen ni al tipo de injusto ni al de culpabilidad*”.

⁷ V. Taipa de Carvalho, in Sucessão de Leis Penais, 3.ª edição, Coimbra Editora, pág.235

- Na verdade, as infrações financeiras sancionatórias praticadas pelos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais continuam a ser infrações, nada tendo sido acrescentado ao tipo de ilícito e de culpa.

Vejamos, agora, quais as consequências em matéria de sucessão de leis no tempo, tomando por referência o caso em análise:

- Os factos consideram-se praticados no momento em que a **D3** atuou, ou seja, em data anterior à redação do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, introduzida pelo artigo 248.º da LOE para 2017;
- A LN adicionou às infrações financeiras sancionatórias previstas no artigo 65.º da LOPTC, quando praticadas por titulares de órgãos executivos de autarquias locais, as condições objetivas de punibilidade acima referidas, restringindo a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis;
- Quer isto dizer que a conduta da **D3** que, no momento em que foi praticada – *in casu* em 2012 e 2013⁸ - era infração financeira sancionatória punível, deixou de o ser com a entrada em vigor da LN, uma vez que esta estabelece condições objetivas de punibilidade que, à data, não existiam;
- Daí que, por imperativo constitucional (CRP, artigo 29.º, n.º 4, 2.º parte, *a fortiori*) e por imposição jurídico-penal (Código Penal, artigo 2.º, n.º 2) a consequência deva ser a do não sancionamento retroativo da conduta praticada pela **D3** antes da entrada em vigor da LN, mesmo que tal conduta tivesse sido objeto de condenação transitada em julgado⁹, o que não é o caso dos autos;
- Com efeito, tal como refere Taipa de Carvalho¹⁰, « (...) *aceitar a continuidade da punibilidade era estar a valorar, retroativamente, como típica uma circunstância que, na altura em que o facto praticado, não era.*
Ora, sempre que a manutenção da punibilidade da conduta pressuponha a retroatividade da valoração como típica de uma circunstância que o não era,

⁸ As infrações são *continuadas*.

⁹ In Obra citada, pág. 238.

¹⁰ In Direito Penal, Parte Geral, 2.ª edição, Coimbra Editora, págs. 200 e 201.

tal manutenção tem de recusar-se, pois que violaria a proibição da retroatividade desfavorável»¹¹.

Concluindo:

- **Por superveniente restrição do âmbito dos factos financeiramente puníveis, ocorrida com a entrada em vigor do artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, (na redação introduzida pelo artigo 248.º da Lei do Orçamento para 2017), cuja consequência é a não punibilidade da conduta da D3, será esta, a final, absolvida.**
- **Fica, assim, prejudicado o conhecimento da culpa.**

4.4. Da infração financeira sancionatória continuada, a título negligente, imputada aos Demandados, enquanto membros do executivo camarário, p.p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOPTC, em violação do disposto nos artigos 440.º n.º 1, do CCP, ex vi, do art.º 451.º do mesmo Código, e do art.º 6.º do DL 209/99, de 03.09, na redação dada pelo art.º 20.º da Lei 3-B/2010, de 28.04¹², em

¹¹ Seguiu-se, de perto, o Acórdão n.º 7/2017-3.ª Secção-PL, de que fui Relatora. Nesse Acórdão houve um voto vencido e uma declaração de voto, sendo que esta última, embora com diferente fundamentação (entendeu estarmos perante novos elementos típicos específicos da responsabilidade), chega ao mesmo resultado do então proposto.

¹² **Artigo 6.º Contratos de prestação de serviços** 1 - Sem prejuízo dos requisitos referidos nas alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, a celebração de contratos de tarefa e avença depende de prévio parecer favorável do órgão executivo relativamente à verificação do requisito referido na alínea a) do n.º 2 do mesmo artigo, sendo os termos e a tramitação desse parecer regulados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das autarquias locais, das finanças e da Administração Pública. 2 - O órgão executivo pode excepcionalmente autorizar a celebração de um número máximo de contratos de tarefa e avença, em termos a definir na portaria prevista no número anterior, desde que, a par do cumprimento do disposto no n.º 2 Legislação Consolidada Versão à data de 08-04-2017 Pág. 2 de 7 DRE do artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, não sejam excedidos os prazos contratuais inicialmente previstos e os encargos financeiros globais anuais, que devam suportar os referidos contratos, estejam inscritos na respetiva rubrica do orçamento do órgão ou serviço. 3 - A verificação, através de relatório de auditoria efetuada pela Inspeção-geral de Finanças ou pela Inspeção-geral da Administração Local em articulação com a Direcção-Geral das Autarquias Locais, da vigência de contratos de prestação de serviços para execução de trabalho subordinado equivale ao reconhecimento pelo órgão ou serviço da necessidade de ocupação de um posto de trabalho com recurso à constituição de uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado ou por tempo determinado ou determinável, conforme caracterização resultante da auditoria, determinando: a) A alteração do mapa de pessoal do órgão ou serviço, por forma a prever aquele posto de trabalho; b) A publicitação de procedimento concursal para constituição da relação jurídica de emprego público, nos termos previstos no presente decreto-lei.

face da obrigatoriedade prevista nas respetivas LOE2011 a 2013 (cf. n.º 2 do art.º 69.º do DL n.º 29-A/2011, de 01.03; artigo 22.º da LOE2011¹³; art.º 26.º da LOE2012¹⁴, e art.º 75.º da LOE2013¹⁵,
por aqueles, na qualidade de membros do executivo camarário, terem omitido o dever de emitir parecer prévio vinculativo relativamente às renovações dos contratos de Avença entre a Câmara Municipal e as sociedades «(...)» e «(...)»

A)

Do invocado tipo de ilícito financeiro

Com interesse para a análise desta questão, para além dos factos a que se reportam as alíneas A) a D) dos f. p., deu-se como provado o seguinte:

- Em 9Jan2003 foi celebrado entre a sociedade “(...)” e a Câmara, um contrato de prestação de serviços (avença) para “*apoiar a implementação da contabilidade no âmbito do POCAL da autarquia*” – **alínea Y) dos f. p.**
- De acordo com este contrato, cuja execução teve início em 1Fev2003, válido pelo período de seis meses, renovável, a sociedade obrigou-se a efetuar 7 horas semanais de apoio à implementação do POCAL – **alínea Z) dos f. p.**
- Por sua vez, a Câmara obrigou-se a pagar o preço de € 2.100,00, acrescido de IVA, em seis prestações mensais de € 350,00, bem como os encargos com deslocações, cobrados de acordo com os valores fixados para os subsídios de viagem para a Função Pública - **alínea AA) dos f. p.**
- Este contrato de prestação de serviços vigorou entre 1Fev2003 e 31Dez2013 (despesa- € 28.426,78) - **alínea BB) dos f. p.**

¹³ Art.º 22.º n.º 4 da LOE 2011 «Nas autarquias locais, o parecer previsto no n.º 2 é da competência do órgão executivo e depende da verificação dos requisitos previstos nas alíneas a) e c) do número anterior, bem como da alínea b) do mesmo número com as devidas adaptações, sendo os seus termos e tramitação regulados pela portaria referida no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, alterado pela Lei n.º 3 -B/2010, de 28 de abril».

¹⁴ De teor idêntico ao do art.º 22.º n.º 4 da LOE2011.

¹⁵ De teor idêntico ao do art.º 22.º n.º 4 da LOE2011.

- Em 2Jul2007 foi celebrado entre a sociedade “(...)” e a Câmara um contrato de prestação de serviços, com início na mesma data, válido por um ano, renovável por igual período, para prestar as seguintes tarefas:
 - Recolha, sistematização, estudo e tratamento de informação;
 - Implementação de planos, programas e projetos;
 - Conformidade procedimental com a lei, orientações, diretivas e regulamentos da autarquia;
 - Emissão de pareceres e informações, e realização de estudos, no âmbito do apoio procedimental, bem como, em relação a matérias que, concomitantemente, integrem a atividade do município - **alínea CC) dos f. p.**
- Para os serviços de consultadoria em apreço foi fixado o pagamento mensal de € 1.600,00, acrescidos de IVA, ficando adstrito ao desempenho dessas funções um técnico identificado na cláusula 2ª do contrato de prestação de serviços - **alínea DD) dos f. p.**
- O aludido contrato vigorou até finais do ano de 2013 (despesa- € 96.379,68 - **alínea EE) dos f. p.**
- Os referidos contratos de avença com as sociedades consultoras foram renovados sucessiva e tacitamente até finais de 2013, sem qualquer fundamentação - **alínea FF) dos f. p.**
- As referidas renovações dos contratos não foram objeto do parecer prévio vinculativo do executivo camarário a que se referem as LOE2011 a 2013 e o artigo 6.º do DL n.º 209/2009, de 03/09, na redação dada pelo artigo 20.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/04 – **alínea GG) dos f. p.**

O M.P. fundamenta a infração prevista no 2.º segmento da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC no facto de os contratos de aquisição de serviços de consultadoria celebrados entre o Município e as sociedades acima identificadas terem sido renovados, quando o não podiam ter sido, atento o disposto no artigo 440.º, n.º 1, do CCP, aplicável por força doo artigo 451.º do mesmo Código, e ainda no facto de tais renovações contratuais não terem sido objeto de *parecer prévio vinculativo* do executivo municipal, nos termos do DL n.º 209/2009, de 03/09, na redação dada pela

Lei n.º 3-B/2010, de 28/04, em face da obrigatoriedade prevista nas respetivas LOE de 2011 a 2013.

Tem razão o M.P.

Na verdade, à data da celebração dos contratos acima descritos, o regime da realização de despesas públicas e da contratação pública aplicável às aquisições de serviços não determinava o prazo máximo de vigência para os contratos.

Todavia, a partir da data da entrada em vigor do CCP, em 30 de julho de 2008, o prazo de vigência dos contratos de prestação de serviços deixou de poder ser superior a três anos, incluindo renovações, salvo se tal se revelasse necessário ou conveniente em função das prestações objeto do contrato ou das condições da sua execução, o que não está demonstrado, uma vez que as ditas renovações não se encontram fundamentadas (vd. artigo 440º, n.º 1, ex vi, do artigo 451º, ambos do CCP).

Acresce que nas renovações dos mesmos contratos, também, não foi dado cumprimento ao determinado nas LOE de 2011 a 2013, no que à obrigatoriedade de *parecer prévio vinculativo* do executivo camarário diz respeito, atento o disposto nos artigos 22.º, 26.º e 75.º, das LOE2011, 2012 e 2013, respetivamente (vd., também, art.º 6.º do DL n.º 209/2009, de 03.09, na redação dada pelo art.º 20.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28.04).

Ora, tendo-se mantido os referidos contratos (2009 a 2013), e tendo sido realizada e autorizada a inerente despesa, a conclusão é óbvia: foi realizada despesa ilegal.

- **Damos, assim, por verificado o tipo de ilícito financeiro previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, em violação dos preceitos acima referidos.**

B)

Da imputabilidade do tipo de ilícito financeiro

Entende o MP que o tipo de ilícito financeiro é imputável aos Demandados, na qualidade de membros do executivo camarário, já que as renovações dos referidos contratos deveriam ter sido objeto de *parecer prévio vinculativo do órgão executivo*, nos termos das citadas disposições legais, o que não aconteceu.

Vejamos.

A competência para emitir o *parecer prévio vinculativo*, como alega o MP, é do executivo camarário, nos termos das referidas disposições legais.

Contudo, para que o executivo camarário possa exercer tal competência, é necessário que o Vereador, a quem compete realizar a despesa, submeta tais renovações contratuais ao executivo camarário.

No caso, **tal competência é apenas da D3** (Vereadora em regime de permanência), a qual, para além de ter os pelouros Administrativo, Financeiro e de Recursos Humanos, tem competência para realizar a despesa respetiva (no caso, de montante inferior a €149.639,00) que lhe foi delegada pelo Presidente da Câmara - vd. **alíneas C.1) e D) dos f. p** e artigo 18.º, alínea a), do DL n.º 197/99, de 08.06.

Ora, tendo sido imputado aos membros do executivo camarário o 2.º segmento da infração prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, nos termos da qual, o *Tribunal de Contas pode aplicar multas em caso de assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*, e constatando nós que as despesas ilegais resultantes das renovações tácitas ilegais são da competência da **D3**, pelas razões acima referidas, teremos necessariamente que concluir que **a única agente do tipo de ilícito financeiro é a D3** – vd. artigo 61.º, n.º 1, da LOPTC.

- **Ficam, assim, excluídos da imputação do tipo de ilícito financeiro por que vêm demandados os D1, D2, D4, D5 e D6, uma vez que não foram agentes do facto infracional, de que resultará, sem mais, a sua absolvição.**

C)

Da responsabilidade da D3 e da punibilidade da sua conduta

Pelos fundamentos invocados no **ponto 4.3. alínea C) desta sentença**, que damos por reproduzidos, concluímos que a conduta da **D3** não é punível, pelo que será, a final, absolvida, ficando, assim, prejudicado o conhecimento da culpa.

4.5. Da infração financeira sancionatória continuada, a título negligente, imputada aos Demandados, enquanto membros do executivo camarário, p.p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOPTC, em violação do disposto nos artigos 94.º n.ºs 1 e 2 da Lei 12-A/2008, de 27.02 (LVCR)¹⁶, 22.º da LOE2011, art.º 26.º da LOE2012, e art.º 75.º da LOE2013,
por aqueles, na qualidade de membros do executivo camarário, aquando da renovação os contratos de avença e tarefa, não terem reapreciado os referidos contratos, e terem omitido o dever de emitir parecer prévio vinculativo relativamente aos mesmos

A)

Do invocado tipo de ilícito financeiro

Com interesse para a análise desta questão, para além dos factos constantes das alíneas A) a D) dos f. p, deu-se como provado o seguinte:

- A Câmara celebrou três contratos de tarefa e avença com os trabalhadores, nas datas e com as remunerações, indicadas no quadro 2 referido na **alínea LL) dos f. p.**
- Esses contratos foram sendo sucessiva e tacitamente renovados, sem que a Câmara os voltasse a reapreciar – **alínea MM) dos f. p.**
- As renovações dos contratos não foram submetidas nem objeto do parecer prévio vinculativo do executivo camarário a que se referem as LOE 2011 a 2013 e o art.º

¹⁶ **Artigo 94.º «Reapreciação dos contratos de prestação de serviços», «1 — Aquando da eventual renovação dos contratos de prestação de serviços vigentes, os órgãos e serviços procedem à sua reapreciação à luz do regime ora aprovado. 2 — É aplicável ao incumprimento do disposto no número anterior, com as necessárias adaptações, o regime previsto no artigo 36.º».**

6.º do DL n.º 209/99, de 03.09 na redação dada pelo art.º 20.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28.04 - **alínea NN) dos f. p.**

- Nos três contratos em análise estão em causa houve despesa que ascendeu ao montante global de € 120.200,19 - **alínea OO) dos f. p.**

O M.P. fundamenta a infração prevista no 2.º segmento da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC no facto das sucessivas prorrogações tácitas dos referidos contratos de avença e tarefa não terem sido reapreciados, nem ter sido emitido *parecer prévio vinculativo* relativamente aos mesmos, nos termos das supra identificadas disposições legais.

E com razão.

Conforme se vê da referida matéria de facto, nenhum dos referidos contratos foi reapreciado, como devia, em 2009, de acordo com n.º 1 do artigo 94.º da Lei n.º 12-A/2008 (LVCR)¹⁷.

Ora, nos termos do disposto no n.º 2 da citada disposição legal, a renovação deste tipo de contratos, em violação do disposto no n.º 1, além da sua nulidade, acarreta responsabilidade civil, disciplinar e financeira dos titulares dos órgãos que praticam a violação referida.

Acresce que as sucessivas renovações tácitas destes contratos, também, não obedeceram ao previsto nos artigos 22.º, 26.º e 75.º da LOE 2011, 2012 e 2013, respetivamente, e art.º 6.º do DL n.º 209/2009, na redação dada pelo art.º 20.º da Lei 3-B/2010, quanto à necessidade de emissão de *parecer prévio vinculativo*, o que é, igualmente, fundamento de nulidade daqueles contratos.

Ora, tendo-se mantido os referidos contratos (2009 a 2013), e tendo sido realizada e autorizada a inerente despesa, a conclusão é óbvia: foi realizada despesa ilegal.

¹⁷ Artigo 94.º da LVCR «Reapreciação dos contratos de prestação de serviços» «1 — Aquando da eventual renovação dos contratos de prestação de serviços vigentes, os órgãos e serviços procedem à sua reapreciação à luz do regime ora aprovado. 2 — É aplicável ao incumprimento do disposto no número anterior, com as necessárias adaptações, o regime previsto no artigo 36.º.»

- **Damos, assim, por verificado o tipo de ilícito financeiro previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, em violação dos preceitos acima referidos.**

B)

Da imputabilidade do tipo de ilícito financeiro

Entende o MP que o tipo de ilícito financeiro é imputável aos Demandados, na qualidade de membros do executivo camarário, já que as renovações dos referidos contratos deveriam ter sido objeto de *parecer prévio vinculativo do órgão executivo*, nos termos das citadas disposições legais, o que não aconteceu.

Vejam os.

A competência para emitir o *parecer prévio vinculativo*, como alega o MP, é do executivo camarário, nos termos das referidas disposições legais.

Contudo, para que o executivo camarário possa exercer tal competência, é necessário que o Vereador, a quem compete autorizar a despesa, submeta tais renovações contratuais ao executivo camarário.

No caso, **tal competência é apenas da D3** (Vereadora em regime de permanência), a qual, para além dos Pelouros Administrativo, Financeiro e de Recursos Humanos, tem ainda competência para autorizar a despesa respetiva (no caso, de montante inferior a €149,639), a qual lhe foi delegada pelo Presidente da Câmara - vd. **alíneas C.1) e D) dos f. p** e artigo 18.º, alínea a), do DL n.º 197/99, de 08.06.

Ora, tendo sido imputado aos membros do executivo camarário o 2.º segmento da infração prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, nos termos da qual, o *Tribunal de Contas pode aplicar multas em caso de assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*, e constatando nós que a realização da despesa (ilegal) resultante das renovações tácitas ilegais são da competência da **D3**, pelas razões acima referidas, teremos necessariamente que concluir que **a única agente do tipo de ilícito financeiro é a D3** – vd. artigo 61.º, n.º 1, da LOPTC.

- Ficam, assim, excluídos da imputação do tipo de ilícito financeiro por que vêm demandados os D1, D2, D4, D5 e D6, uma vez que não foram agentes do facto infracional, de que resultará, sem mais, a sua absolvição.

C)

Da responsabilidade da D3 e da punibilidade da sua conduta

Pelos fundamentos invocados no **ponto 4.3. alínea C) desta sentença**, que aqui damos por reproduzidos, concluímos que a conduta da **D3** não é punível, pelo que será, a final, absolvida, ficando prejudicado o conhecimento da culpa.

4.6. Da infração financeira sancionatória continuada, a título negligente, imputada aos D1, D2 e D3, p.p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da LOPTC, por aqueles terem realizado despesa, através de cartões de crédito, nos montantes de €19.602,03, €1.758,24 e 11.506,24, respetivamente, em violação do disposto no artigo 82.º da Lei n.º 169/99¹⁸ e do ponto 2.6.1 do POCAL, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22.02, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14.09.

A)

Do invocado tipo de ilícito financeiro

Com interesse para a análise desta questão deu-se como provado o seguinte:

- No período de Jan2010 até Out2013, o **D1, na qualidade de Presidente da Câmara**, e os **D2 e D3**, nas qualidades de Vice-presidente (com pelouro)

¹⁸ Artigo 82.º «Princípio da especialidade»: «Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições cometidas às autarquias locais».

e Vereadora com pelouro, respetivamente, realizaram despesa, através de cartões de crédito no valor total de € 32.868,51 (inclui anuidades dos cartões), conforme quadro 5 do R.I. – **alínea SS) do f. p).**

- A atribuição dos cartões de crédito não foi precedida de qualquer autorização do órgão executivo ou despacho do Presidente da Câmara a definir as condições de utilização dos mesmos - **alínea TT) do f. p.**
- As despesas relativas aos anos de 2010 e 2011 não estão documentadas com os respetivos comprovativos e não se encontram justificadas - **alínea UU) do f. p.**
- Nos anos de 2012 e 2013 as despesas encontravam-se documentadas com as respetivas faturas, à exceção de algumas despesas realizadas pelo Presidente da Câmara, o D1, no total de € 910,08, correspondentes aos seguintes movimentos efetuados nas datas e com os valores seguintes:
 - 4/Jun/2012- € 67,50 (cf. extrato de 20/Jun/2012, com o descritivo “(...)”;
 - 14/Ago/2012- € 39,45 (cf. extrato de 20/Ago/2012, com o descritivo “(...)”;
 - 20/Set/2012- € 645,29 (cf. extrato de 19/out/2012, com o descritivo “(...)”;
 - 22/Jun/2013- € 86,00 (cf. extrato de 19/Jul/2013, com o descritivo “(...)”;
 - 19 e 25/Jul/2013- € 33,80 e € 38,04, respetivamente (cf. extrato de 20/ago/2013, com os descritivos “(...)”- **VV) do f. p).**
- As despesas efetuadas pela **D3**, são, na sua maioria, aquisições em estabelecimentos comerciais, como é o caso da (...), (...) e estabelecimentos hoteleiros; nestas, para além da fatura, é emitida a respetiva requisição - **alínea WW) do f. p.**
- Nas despesas realizadas pelos **D1** e **D2**, relativas aos anos de 2012 e 2013 - na sua maioria referentes a refeições - apenas constam as faturas - **alínea XX) do f. p.**

Alega o M.P. que as despesas efetuadas deveriam ter sido justificadas com as respetivas faturas e com o evento que fundamenta a legalidade e o interesse público

subjacente à realização da respetiva despesa, atento o disposto no artigo 82.º (princípio da especialidade) da Lei n.º 169/99, de 18/09, e ponto 2.6.1 do POCAL, a que acrescentamos o ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL.

E com razão.

Na verdade, a mera junção de uma fatura não demonstra que as despesas efetuadas sejam legais, exigindo-se a sua fundamentação, de forma a concluir que foram realizadas na prossecução de um fim específico no âmbito das atribuições das autarquias locais e das competências dos seus órgãos, nos termos do artigo 82º (princípio da especialidade) da Lei n.º 169/99, de 18/09.

Também o **ponto 2.6.1. do POCAL** consagra a necessidade de, em termos documentais, na fase de cabimento, se dispor de uma proposta para determinada despesa, eventualmente ainda de um montante estimado, enquanto na fase de compromisso haverá, v.g., uma requisição, uma nota de encomenda ou um contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço, o que no caso não ocorreu.

Acresce que nos termos da **alínea d) do Ponto 2.3.4.2 do POCAL**, *«as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente»*, o que no caso, também, não ocorreu.

- **Damos, assim, por verificado o tipo de ilícito financeiro previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, em violação dos preceitos acima referidos.**

B)

Da imputabilidade do tipo de ilícito financeiro

Tais factos são imputáveis a cada um dos Demandados (os D1, D2 e D3), uma vez que foram estes que procederam a todo o processo de realização de despesa.

São, por isso, os agentes do tipo de ilícito infracional.

C)

Da responsabilidade da D3 e da punibilidade da sua conduta

Pelos fundamentos invocados no ponto 4.3. alínea C) desta sentença, que damos por reproduzidos, concluímos que as condutas dos D1, D2 e D3 não são puníveis, pelo que serão, a final, absolvidos, ficando, assim, prejudicado o conhecimento das respetivas culpas.

4.7. Da infração financeira reintegratória, a título negligente, imputada aos D1, D2 e D3, prevista nos n.ºs 1, 4 e 6 do artigo 59.º da LOPTC, por aqueles terem realizado pagamentos indevidos, através de cartões de crédito, nos montantes de €19.602,03, €1.758,24 e 11.506,24, respetivamente, em violação do disposto no artigo 82.º da Lei n.º 169/99 e do ponto 2.6.1 do POCAL, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22.02, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14.09.

A)

Da natureza da responsabilidade reintegratória

Tal como já referido pela ora Relatora¹⁹, a «LOPTC tipifica os factos geradores de responsabilidade financeira reintegratória. São eles **(i)** o alcance (artigo 59.º, n.º 2); **(ii)** o desvio de dinheiros ou fundos públicos (artigo 59.º, n.º 3); **(iii)** os pagamentos indevidos (artigo 59.º, n.º 4); **(iv)** a violação de normas financeiras, sempre que dessa violação, incluindo no domínio da contratação pública, resultar para a entidade pública a obrigação de indemnizar (artigo 59.º, n.º 5); e **(v)** a não arrecadação de receitas (artigo 60.º).

Tais factos ilícitos, desde que praticados com culpa (artigo 61.º, n.º 5), obrigam os responsáveis financeiros (v. artigos 61.º e 62.º da LOPTC) a repor “as importâncias abrangidas pela infração” financeira, acrescida de juros de mora.

Podemos, assim, dizer que **a responsabilidade reintegratória**, na medida em que pressupõe a existência de um dano e dá origem à obrigação de reposição da quantia abrangida pela infração financeira, acrescida de juros de mora²⁰, **consiste, tal como a responsabilidade civil, numa fonte de obrigações baseada no princípio do ressarcimento dos danos.**

Trata-se, por isso, de uma responsabilidade que, sendo específica ou quiçá uma categoria autónoma entre os diversos tipos de responsabilidade - até porque só pode ser efetivada pelo Tribunal de Contas²¹ e requerida pelas entidades previstas no artigo 89.º da LOPTC contra determinados agentes da ação por factos ilícitos tipicamente previstos nos artigos 59.º, n.ºs 1 a 5 e 60.º da LOPTC - tem natureza civilista, embora com especificidades.

Ora, é exatamente esta natureza civilista que justifica, por exemplo, que, na ausência de norma específica, se aplique o artigo 342.º do Código Civil (sobre

¹⁹ Vide apresentação de Helena Ferreira Lopes sobre “Natureza, pressupostos e regime jurídico substantivo da responsabilidade financeira reintegratória em Portugal, Espanha e Itália”, inserida no Seminário 2, de 20Nov2017, organizado pelo Tribunal de Contas – vide sítio do Tribunal de Contas, ou Ciclo de Seminários sobre a “Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no Século XXI”, edição do Tribunal de Contas, pág. 215 e seguintes; vd. Sentença de 2019, da 3.ª Secção, proferida no Processo n.º 2/2019

²⁰ Vide artigo 59.º, n.º 6 da LOPTC.

²¹ Vide artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da CRP.

ónus da prova), o artigo 12.º do Código Civil (sobre aplicação das leis no tempo), o artigo 303.º Código Civil (sobre a invocação da prescrição) bem como o artigo 2068º do mesmo Código (relativo à transmissão da responsabilidade reintegratória aos herdeiros do responsável falecido).

No mesmo sentido, v. Paulo Mota Pinto²², que, tal como refere o Ac. do Tribunal de Contas 13/2018-PL, 3.ª secção, «deixou bem vincada a clara distinção entre a responsabilidade reintegratória e a responsabilidade sancionatória, em particular quanto à finalidade, âmbito e pressupostos, considerando que essas duas modalidades replicam, no domínio da responsabilidade financeira, a distinção entre a responsabilidade civil e a responsabilidade criminal ou contraordenacional. Ainda que admitindo não ser a obrigação de reposição de quantias resultante da responsabilidade financeira reintegratória rigorosamente idêntica à obrigação de indemnização da responsabilidade civil, não deixa esse autor de sublinhar a evidente afinidade existente entre ambos os institutos, na medida em que a responsabilidade reintegratória se traduz na «reposição de valores ou de dinheiros que o erário público deveria manter e que deixaram de aí figurar» e visa, essencialmente, «eliminar ou reduzir o dano sofrido pelo Estado ou entidade pública em causa». O mesmo autor afirma ser «inquestionável que em todos os tipos de ilícito suscetíveis de fundamentar a responsabilidade financeira reintegratória temos consequências patrimoniais indesejáveis para o erário público e, neste sentido amplo, todas pressupõem um dano». Como aquele refere, «a responsabilidade financeira reintegratória (...) atende sobretudo à situação patrimonial do credor público» e ainda que «a obrigação de reposição se não meça pelo dano concreto, atual e certo, é verdade que a reposição dos montantes acrescida de juros de mora tenderá a incluir os danos mais relevantes». Ou seja: não se está perante um dano aferido pela denominada “fórmula da diferença” (acolhida no artigo 566º, n.º 2, do Código Civil, como critério de determinação da obrigação de indemnização), mas ainda está em causa um dano, mais propriamente «um dano tipificado, fixado pela lei como correspondendo às

²² In apresentação com o título «Dimensão civilista ou ressarcitória da responsabilidade financeira reintegratória», no mesmo Seminário.

importâncias em causa, acrescido dos juros de mora», sendo escopo nuclear dessa responsabilidade reintegratória alcançar, de algum modo, a reparação de deslocações patrimoniais indevidas. E mesmo que a responsabilidade reintegratória nem sempre permita uma integral reparação do dano público produzido pela infração cometida, o certo é que «o cumprimento da obrigação de reposição tenderá a eliminar (em regra) pelo menos a maioria dos danos verificados»».

- **Quer isto dizer que a responsabilidade reintegratória tem natureza essencialmente ressarcitória/indemnizatória, e, portanto, civilista, embora com especificidades, pelo que lhe aplicável a lei em vigor à data dos factos, nos termos do artigo 12.º do Código Civil.**
- **Ora, tendo os factos ocorrido em data anterior - 2009 a 2012/2013 - à entrada em vigor da nova redação do artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, é aplicável à eventual responsabilidade reintegratória dos D1, D2 e D3 o artigo 61.º, n.º 1, da LOPTC, de acordo com o qual «a responsabilidade pela reposição dos respetivos montantes recai sobre o agente ou agentes da ação».**

B)

Dos invocados pagamentos indevidos

Com interesse para a análise desta questão deu-se como provado o seguinte:

- Não está provado que as despesas pagas com os cartões de crédito atribuídos aos **D1, D2 e D3**, não correspondam a despesas efetuadas no exercício e por causa das respetivas funções – vd. **f. n. p. n.º 4**.

Consideram-se *pagamentos indevidos*, para o efeito de reposição, os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público **(i)** quer porque não haja contraprestação efetiva **(ii)** quer porque, havendo-a, esta não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade (cf. art.º 59.º n.º 4 da LOPTC, na redação da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto).

Não se tendo provado que as despesas pagas com os cartões de crédito atribuídos aos **D1, D2 e D3** não correspondam a despesas efetuadas no exercício e por causa das respetivas funções, **também não se pode afirmar que não tivesse havido contraprestação efetiva, sendo que incumbia ao M.P. a prova desse facto (art.º 342.º, n.º 1 do Código Civil).**

Explicitando: não havendo qualquer norma de direito financeiro que nos diga a quem compete a prova dos factos, ter-se-á que lançar mão do disposto no artigo 342.º do Código Civil, o que significa que é ao Demandante que compete fazer a prova dos factos constitutivos do direito alegado, ou seja, do seu direito à reposição (n.º 1), competindo ao eventual lesante - o Demandado - a prova dos factos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito invocado (n.º 2), sendo que, em caso de dúvida, os factos devem ser considerados como constitutivos do direito alegado (n.º 3).

- **Assim, faltando o pressuposto – por não haver contraprestação efetiva – sobra a infração financeira reintegratória denominada: pagamentos indevidos²³.**

5. Decisão

Termos em que se julga a presente ação improcedente, por não provada, e se absolve os Demandados das infrações que lhes foram imputadas.

Sem emolumentos.

Lisboa 18 de Fevereiro de 2020

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)

²³ Idêntica decisão foi proferida na Sentença n.º 7/2018-3.ª Secção.