

Sentença N.º 10/2020.
19.MAI – 3ª SECÇÃO

Sumário

1. Os princípios e as normas estabelecidos na Lei n.º 8/2012, de 21 de janeiro e do Dec. Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, são diretamente aplicáveis a todo o sector da administração local, incluindo os Municípios.
2. A realização de despesas, assumindo compromissos, e autorizando os respetivos pagamentos quando os fundos disponíveis são negativos, pelo Presidente do Município, em situações identificadas em 2015 e 2017 viola o disposto nos artigos 5.º n.º 1, e 9.º n.º1, da LCPA e 7.º n.º 2 do Dec.- Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.
3. A partir de 2 de janeiro de 2017, nos termos do artigo 276º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, exige-se como elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) dos responsáveis autárquicos referidos [titulares dos órgãos executivos das autarquias locais] os mesmos requisitos até então exigidos para a responsabilização financeira dos membros do Governo. Ou seja, (i) a não audição das estações competentes ou (ii) quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, hajam adotado resolução diferente.
4. Os factos referentes às situações ocorridas em 2015, não constituem, agora, e por si, qualquer infração financeira, na medida em que uma circunstância que agora é exigida como elemento da responsabilidade financeira daqueles titulares de órgãos autárquicos, não o era à data da prática dos factos, tendo em conta o artigo 2º n.º 2 do Código Penal, aplicável nos termos do artigo 67º n.º 4 da LOPTC.
5. A apreciação da culpa, na responsabilidade financeira, em concreto, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.
6. Não constituiu causa de exclusão da culpa ou da ilicitude o facto de se ter alegado como motivo para realização das despesas sem fundos disponíveis, «a defesa e a prossecução do relevante interesse público municipal, consubstanciando na necessidade imperiosa de realização das despesas certas e permanente, designadamente vencimentos, encargos sociais, amortizações e juros de empréstimos, combustíveis, início do novo ano escolar, acordos de execução com as Freguesias, instituições sem fins lucrativos, materiais para que o pessoal dos armazéns continue a trabalhar bem como outras despesas, que não tendo carater permanente são imprescindíveis

ao funcionamento da atividade municipal ou dos seus parceiros que os serviços financeiros procedam à assunção dos compromissos aprovados pelo, signatário e à realização dos pagamentos relacionados com os aludidos compromissos, no estrito cumprimento dos demais requisitos legais e também previstos no POCAL, na medida que essa alegação reveste um carácter genérico para todas as situações em que o Município de viu envolvido, em função da situação financeira em que se encontrava.

7. O facto de ao longo de vários anos a *ratio* da dívida do Município ter vindo a diminuir, o demandado, com base na situação financeira deficitária, ter assumido perante o Município (em 2015 e 2017) que se tornava indispensável continuar a fazer despesas, ainda que não tendo carácter permanente, na defesa e na prossecução do relevante interesse público municipal, nomeadamente a concretização da política de apoio a idosos subjacente aos factos e ainda o facto do demandado não ter tido, até agora, qualquer situação profissional envolvendo responsabilidades financeiras, evidencia uma situação de diminuição da ilicitude e da culpa (e não de uma situação de culpa diminuta) e nesse sentido, importa atenuar a multa.

LEI DOS COMPROMISSOS; APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO; AUTARQUIAS; EXCLUSÃO DA ILICITUDE; ATENUAÇÃO ESPECIAL DA MULTA;

Conselheiro Relator: José Mouraz Lopes

Secção – 3^a/S
Data: 19/05/2020
Processo: n.º 31/2019

José Mouraz Lopes

TRANSITADO EM JULGADO

I. Relatório

1. O Ministério Público requereu o julgamento do demandado, pedindo a sua condenação na multa de 25 UC, a que corresponde o montante de 2.550,00 €, por via da infração continuada, punível pelo artigo 65.º n.º 1 alínea b), n.º 2 da LOPTC, em referência aos artigos 5.º n.º 1, 9.º n.º 1 e 11.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de janeiro e 7.º n.º 2 do Dec. Lei n.º 127/2012, de 21 de junho. Alega, em resumo, um conjunto de factualidade ocorrida no âmbito das funções que o demandado desempenhou como Presidente da Câmara Municipal de Tabuaço, em que autorizou a realização de despesas e assumiu compromissos, não obstante os fundos disponíveis do Município serem, às datas, negativos e autorizou os referidos pagamentos.
2. O demandado contestou o pedido, ainda que aceitasse os factos invocados, pedindo a absolvição. Invoca, em síntese, inexistir responsabilidade financeira na situação envolvendo os factos imputados pelo Ministério Público anteriores a 2017 e, em relação a estes factos, não ter agido com culpa.
3. Procedeu-se a julgamento que decorreu com as formalidades legais, conforme decorre da ata.

II. Fundamentação

4. Factos provados

Do requerimento inicial

- 4.1. A Inspeção-Geral de Finanças realizou, em 2017, uma ação de controlo ao Município de Tabuaço, cujo relatório serviu de base ao requerimento apresentado pelo Ministério Público.
- 4.2. O demandado exerceu as funções de Presidente da Câmara Municipal de Tabuaço nos anos 2014 a 2017 (mandatos autárquicos de 2013-2017 e 2017 a 2021).
- 4.3. Nos anos de 2014 a 2017, o Município de Tabuaço assumiu compromissos sem fundos disponíveis, nos montantes anuais, respetivamente, de 1,8 M€, 2,5 M€, 5,6 M€ e 4,6 M€.
- 4.4. No ano de 2015, o demandado, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Tabuaço, não obstante a informação dos serviços de contabilidade, e de bem saber que inexistiam fundos disponíveis, autorizou, no âmbito das “Festas de São João 2015”, a realização de despesas e assumiu os respetivos compromissos no montante global de 29.245,20€, conforme a seguir se discrimina.
- 4.5. Em de 19 de junho de 2015, assumiu o compromisso n.º 2015/1686, no montante de 3.000,00 €, autorizando o respetivo pagamento, relativo à despesa da aquisição de serviços, de “sonorização eventos musicais de São João/2015”, adjudicados a Filipe Ferreira Gomes, quando bem sabia que os fundos disponíveis eram negativos (no valor de: - 210.523,17 €).
- 4.6. Em 18.06.2015, assumiu o compromisso n.º 2015/1683, no montante de 5.965,50 €, e autorizou o respetivo pagamento à sociedade Alberto Lobo, Unipessoal, Lda., relativo à despesa de aquisição de serviços para montagem e decoração de dois carros alegóricos para a marcha de São João 2015, quando bem sabia que inexistiam fundos disponíveis, que eram negativos (no valor de - 150.919,04 €).
- 4.7. Em 19 de junho de 2015, assumiu o compromisso n.º 2015/1708, no montante de 152,00 €, relativo ao fornecimento de 6 refeições para o Portugal em Festa e 13 para o São João 2015, servidos, em 8 de julho de 2015, na Churrasqueira Brasa e Sal, explorada pela Sociedade Agrícola Quinta Desarte Douro, Lda., quando bem sabia que inexistiam fundos disponíveis, que eram negativos (no valor de: - 223.565,59 €).

- 4.8. Em 17 de junho de 2015, assumiu o compromisso n.º 2015/1668, no montante de 225,00 €, relativo ao fornecimento de 18 almoços para os participantes da prova de Perícia/2015, servidos, em 8 de julho de 2015, na Churrasqueira Brasa e Sal, explorada pela Sociedade Agrícola Quinta Desarte Douro, Lda., quando bem sabia que inexistiam fundos disponíveis, que eram negativos (no valor de: - 136.942,64 €).
- 4.9. Em 17 de agosto de 2015, emitiu a Ordem de Pagamento n.º 2478, para pagamento dos referidos fornecimentos de refeições.
- 4.10. No ano de 2017, o demandado, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Tabuaço, não obstante a Informação dos serviços de contabilidade de que inexistiam fundos disponíveis, autorizou e assumiu o respetivo compromisso n.º 2017/2477, empreitada de relativo à **Recuperação/Reconversão e Aproveitamento dos Edifícios desativos das Antigas Escolas Primárias – Reabilitação da Escola Primária de Valença Douro**”, quando bem sabia que inexistiam fundos disponíveis, que eram negativos (no valor de : – 1.039.535,48 €).
- 4.11. Por despacho de 25 de julho de 2017, exarado sobre a Informação n.º 17/EM/CP/188, o demandado, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, autorizou a abertura de procedimento por ajuste direto para a formação do contrato de empreitada de **Recuperação/Reconversão e Aproveitamento dos Edifícios desativos das Antigas Escolas Primárias – Reabilitação da Escola Primária de Valença Douro**, bem como autorizou a respetiva despesa no valor de 23.579,62 €, acrescido de IVA, à taxa legal.
- 4.12. Por despacho de 3 de agosto, exarado sobre a Informação n.º 17/EM.CP/196, o demandado, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Tabuaço adjudicou a referida empreitada à empresa Jomanor, Unipessoal, Lda., pelo valor de 23.579,62 €, acrescido de IVA, à taxa legal.
- 4.13. O demandado bem sabia que inexistiam fundos disponíveis para assumir os compromissos acima indicados, tendo inclusivamente emitido, em 3 de dezembro de 2015 e 1 de agosto de 2017, os despachos, documentados nos autos, onde determinava que (...) **Tendo em atenção a defesa e a prossecução do relevante interesse público municipal, consubstanciando na necessidade imperiosa de realização das despesas certas e permanente, designadamente**

vencimentos, encargos sociais, amortizações e juros de empréstimos, combustíveis, início do novo ano escolar, acordos de execução com as Freguesias, instituições sem fins lucrativos, materiais para que o pessoal dos armazéns continue a trabalhar bem como outras despesas, que não tendo caráter permanente são imprescindíveis ao funcionamento da atividade municipal ou dos seus parceiros que os serviços financeiros procedam à assunção dos compromissos aprovados pelo, signatário e à realização dos pagamentos relacionados com os aludidos compromissos, no estrito cumprimento dos demais requisitos legais e também previstos no POCAL(fls. 57 a 63 da auditoria).

- 4.14. O demandado estava devidamente informado pelos serviços competentes (Divisão Financeira) quanto à inexistência de fundos disponíveis, e tinha o domínio funcional de toda a atividade financeira do Município, designadamente da conta corrente dos fundos disponíveis e que os mesmos eram negativos, à data da assunção dos referidos compromissos.
- 4.15. E bem sabia que tinha o dever funcional de cumprir e fazer cumprir a lei (artigo 4.º a), do Estatuto dos Eleitos Locais).
- 4.16. Não obstante, livre e voluntariamente, agiu em desconformidade com tais informações, sem o cuidado e a diligência devidos, na sua qualidade de responsável máximo do Município, podendo e devendo ter atuado conforme os preceitos legais citados que acabou por desrespeitar.

Factos, com interesse, alegados na contestação, referentes à situação financeira do Município

- 4.17. Em 2009 o Município de Tabuaço elaborou e aprovou um Plano de Saneamento Financeiro, tendo sido contratualizado com a CGD, um montante de 8.000.000,00 euros (doc. fls 21. Vs).
- 4.18. O Município veio a constatar posteriormente a existência de uma dívida total de 3.207.198,99.

- 4.19. O rácio entre a dívida total do Município e a receita líquida corrente cobrada nos três exercícios anteriores era, em 31.12.2013, 2,43; em 31.12.2014, era de 2,15 (fls 30); em 31.12.2015, era de 2,31 (fls. 41); em 31.12.2016, era de 1,83 (fls. 53); no final de 2017, era de 1,75 (fls. 65).
- 4.20. O Município, no final de 2016, deixou de poder recorrer ao FAM (cf. relatório de fls. 53).
- 4.21. O Demandado realizou os pagamentos referidos no ponto 3.10 a 3.12 porque se tratava de questões que entendia por essenciais no âmbito das políticas do Município, nomeadamente na necessidade de criar condições concretas de apoio a idosos, através do reaproveitamento de umas instalações de Escolas Primárias.
- 4.22. O demandado entre 2005 e 2009, foi Vereador, com pelouro atribuído, no Município de Tabuaço. Entre 2009 e 2013 foi igualmente Vereador, mas sem pelouro no mesmo Município. Não teve, até agora, qualquer sancionamento no âmbito da responsabilidade financeira.

Factos não provados:

Não há factos não provados em relação à factualidade imputada.

5. Motivação de facto

A factualidade provada decorre da análise e valoração da documentação junta com o relatório de auditoria, concretamente os documentos «Informação n.º 2018/1463 – Processo n.º 2017/255/B3/444-IGF» e respetivos anexos documentais. Trata-se de documentação não impugnada pelo demandado, onde estão identificadas as operações concretas referidas na factualidade, na parte respeitante à dimensão ilícita da conduta. Já na dimensão culposa o tribunal valorou toda a documentação referida (não impugnada) e o depoimento do demandado que, nesta parte assumiu ter praticado os factos, nomeadamente não ter o Município fundos disponíveis para nos momentos em que

autorizou os pagamentos, referidos bem como a razão pelo qual foram efetuados os procedimentos referentes ao ano 2017. Igualmente por via das regras de experiência, nomeadamente em função da atividade dos servidores públicos com as competências do demandado, nomeadamente como Presidente de um Município.

O tribunal valorou ainda os documentos juntos na contestação referentes à situação financeira do Município ao longo dos anos de 2013 a 2017 bem como a corroboração feita pelo demandado sobre tal situação e as consequências disso na atividade gestonária do Município.

O tribunal valorou ainda o depoimento do demandado quanto às razões concretas que estiveram na origem da necessidade de realizar as despesas de 2017.

Enquadramento jurídico.

6. A factualidade imputada ao demandado constante do requerimento efetuado pelo Ministério Público e que na sua essência resultou provada na audiência de julgamento, passível de consubstanciar infração financeira, sustenta-se essencialmente no facto de durante os anos de 2015 (em quatro situações concretamente identificadas) e 2017 (uma situação) ter assumido compromissos e efetuado pagamentos sem que existissem no Município fundos disponíveis para tanto. São essas questões que, em concreto, importa analisar à luz do quadro legal da responsabilidade financeira.
7. Está em causa aplicação da Lei n.º 8/2012, de 21 de janeiro e do Dec. Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, normativos sucessivamente alterados desde então, e que decorrem dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira celebrado com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, com vista a estabelecer um conjunto de regras de boa gestão financeira, nomeadamente no controlo e disciplina orçamental que envolva toda a administração pública, num sentido amplo. O que se pretende, na parte respeitante à não assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis, é tão só que se limite a despesa, no sentido de qualquer entidade abrangida pela LCPA só poder assumir um compromisso se, previamente à sua assunção, concluir que tem fundos disponíveis. Se isso não acontecer

não pode validamente assumir-se um compromisso. Trata-se de um impedimento claro de que não podem ser assumidos compromissos que excedam os fundos disponíveis.

8. Concretamente em relação às autarquias locais, os princípios e as normas estabelecidos na lei são diretamente aplicáveis a todo o sector da administração local, conforme tem sido referido em jurisprudência deste Tribunal (assim o Acórdão n.º 5/2013 1ª S/PL de 5 de junho e o Acórdão n.º 25/2013, 1ª S/SS, de 15 de outubro). Aliás, como referem alguns autores sobre as exigências da lei dos compromissos para as autarquias, em função do próprio princípio constitucional da autonomia local, «uma autarquia excessivamente endividada e sem fundos pouco ou nada terá de autónoma» (Joana Polónio-Gomes, «Lei dos Compromissos, Fundos Disponíveis e Serviços Municipalizados», *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano X, 1, p. 215).
9. Importa, também, sublinhar a dimensão protetiva de interesse público, nomeadamente para efeitos de controlo das contas públicas que o regime em causa comporta. Finalidade que foi sublinhada pelo Tribunal de Contas, no Acórdão n.º 12/2018 -3ª S/PL, de 9 de julho, e anteriormente sufragada pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 109/2015, de 11 de fevereiro, que expressamente refere «o interesse público de índole nacional, como é o caso do controlo das contas públicas e a estabilidade financeira do Estado». Para que se perceba a razão do regime normativo e concretamente a sua dimensão sancionatória, deve ainda referir-se que o normativo é, também, uma eventual solução para a resolução de um problema estrutural da economia relacionado com a necessidade de controlo de pagamentos em atraso (neste sentido, cf. Noel Gomes, «O controlo da despesa pública no período pós-Troika- a versão 2 da LCPA», *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 7, julho/setembro de 2015, p. 39). Recorde-se que pese embora as várias alterações que desde a sua publicação foram introduzidas na Lei, a sua estrutura essencial manteve-se integralmente. Como se referiu no Acórdão deste Tribunal 12/2018, citado, «desde a sua entrada em vigor – e já passaram quase seis anos – todas as entidades que gerem e despendem fundos públicos têm que proceder e desenvolver as suas atividades, nomeadamente o seu planeamento e gestão orçamental, de modo a cumprirem a exigência da lei. As exceções a esse regime são conhecidas de toda a administração pública e só elas, em princípio, permitem a sua não aplicabilidade ou aplicabilidade de forma diferenciada».
10. Finalmente, a propósito das consequências, a título de responsabilidade financeira, que decorrem do regime normativo citado, porque o Tribunal de Contas já se pronunciou sobre

o âmbito desta matéria, importa, para que fique claro, reafirmar o que foi decidido no Acórdão n.º 12/2018 -3ª S/PL, de 9 de julho. Aí se diz, o seguinte: «A imperatividade da exigência de fundos disponíveis prévia ao compromisso assumido, comporta uma dimensão tão relevante que o legislador configurou a violação dessa proibição como infrações plúrimas de diversa natureza. É isso que expressamente refere, por um lado, o n.º 1 do artigo 5º da referida LCPA quando estabelece que "os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 30º" e, por outro, quando no seu artigo 11º n.º 1, estabelece como cominação à assunção de compromissos em violação da lei a «responsabilidade civil criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor». Este regime sancionatório, em geral, em relação às obrigações decorrentes da lei não foi alterado.

11. No caso em apreço importa antes de mais atentar nas duas situações temporalmente distintas, em termos de ano orçamental, imputadas ao demandado. A primeira envolve 4 situações ocorridas no ano de 2015 (factos 4.5 a 4.9 da matéria de facto provada supra referida) que evidenciam, de forma clara e sem dúvida que o município assumiu os compromissos n.º 2015/1686 (em 19 de junho), n.º 2015/1683 (em 18 de junho), n.º 2015/1707 (em 19 de junho de 2015) e n.º 2015/1668 (em 17 de junho) sabendo que não existiam fundos disponíveis, por serem negativos. A segunda situação, no ano orçamental de 2017, envolve o compromisso n.º 2017/2477 (de 11.08.2017) em que o Município assumiu compromissos, sabendo que não existiam fundos disponíveis, por serem negativos.
12. Da factualidade provada não restam dúvidas que o demandado, ao autorizar a realização das despesas, assumir os compromissos, não obstante os fundos disponíveis serem negativos, e autorizar os respetivos pagamentos, nas situações referidas (em 2015 e 2017) violou o disposto nos artigos 5.º n.º 1, e 9.º n.º 1, da LCPA e 7.º n.º 2 do Dec.- Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.
13. Situação diferente é, no entanto, a dimensão que tal comportamento ilícito envolve em termos de responsabilidade financeira, nomeadamente em relação ao quadro jurídico vigente nos dois anos orçamentais de 2015 e 2017.

14. A Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, alterou o artigo 61.º n.º 2 da LOPTC, estabelecendo a partir dessa data que «A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933». Quer isto dizer que a partir de 2 de janeiro de 2017, nos termos do artigo 276.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, exige-se como elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) dos responsáveis autárquicos referidos [titulares dos órgãos executivos das autarquias locais] os mesmos requisitos até então exigidos para a responsabilização financeira dos membros do Governo. Ou seja, (i) a não audição das estações competentes ou (ii) quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, hajam adotado resolução diferente.

15. Sobre a aplicabilidade da norma aos membros dos órgãos executivos das autarquias, entretanto, a Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto veio explicitar, através do novo artigo 80.º A, da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro (Lei da Finanças locais) que: «1. Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da [Lei n.º 98/97](#), de 9 de março, na sua redação atual, recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente. 2 A responsabilidade financeira prevista no número anterior recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei».

16. Conforme tem sido jurisprudência deste Tribunal (cf. o Ac. 15/2019, 3ªS/PL, de 19 de novembro), «trata-se de um elemento típico da responsabilidade, específico para estes servidores públicos (membros do Governo e titulares dos órgãos executivos das autarquias) que funciona como circunstância do ilícito e não como uma condição objetiva de punibilidade (sublinhando esta última negativa, Frederico Lacerda Costa Pinto, in «O Modelo substantivo e processual da Responsabilidade financeira» in AAVV, ***Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no século XXI***, Tribunal de Contas, Imprensa Nacional, Lisboa, 2019, p. 401). E, com esse sentido, acresce aos requisitos fixados no regime jurídico da responsabilidade financeira para os demais agentes e servidores públicos (artigos 2.º, 61.º, e 62.º n.º 1,3 a 6 da LOPTC), restringindo, subjetivamente para aqueles servidores, o âmbito da responsabilização financeira».

17. Na factualidade provada, referente aos factos ocorrido em 2015 (e que, como se referiu, decorre do requerimento do Ministério Público) não existem factos referentes à (i) não audição das estações competentes ou (ii) quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, hajam adotado resolução diferente, na medida em que os mesmos não eram exigidos, até agora como elementos da responsabilidade.
18. Os factos referentes às situações envolvendo a dimensão ocorrida em 2015, não constituem, agora, e por si, qualquer infração financeira, na medida em que uma circunstância que agora é exigida como elemento da responsabilidade financeira daqueles titulares de órgãos autárquicos, não o era à data da prática dos factos.
19. Assim, tendo presente o disposto no artigo 2º n.º 2 do Código Penal, aplicável nos termos do artigo 67º n.º 4 da LOPTC, o demandado deverá ser absolvidos das infrações imputadas referentes à assunção de compromissos sem fundos disponíveis em 2015 (cf. neste sentido o Acórdão deste Tribunal n.º 5/2017.29.MAR – 3ª SECÇÃO/PL).
20. Situação diversa comportam os factos, já referidos, envolvendo a factualidade ocorrida em 2017 em que está efetivamente demonstrado que o demandado assumiu compromissos sem fundos disponíveis, tendo para tanto colhido a informação prévia dos serviços (que o informaram da situação). E, mesmo assim, conhecedor da situação referente à inexistência de fundos disponíveis, o demandado entendeu por bem autorizar a despesa e ordenar os pagamentos. Assim a sua conduta é ilícita.
21. Sabido que a responsabilidade financeira sancionatória é uma responsabilidade que se sustenta na culpa, conforme decorre do artigo 61º n.º 5 da LOPTC, à dimensão ilícita da conduta (já demonstrada) importa acrescer a dimensão subjetiva referente à culpa sobre quem age como autor da mesma. No domínio da responsabilidade sancionatória (única que está em causa nos autos), é expressa a referência remissiva da LOPTC, no que respeita à culpa, quer dolosa, quer negligente, para os artigos 14º e 15º do Código Penal (artigos 67º n.º 4 da LOPTC). Ou seja, age com dolo quem, representando um facto que preenche um tipo de infração financeira, atua com intenção de a realizar; (ii) quem representa a realização de um facto que preenche um tipo de infração como consequência necessária da sua conduta; e (iii) quando a realização de um facto que preenche um tipo de infração for representada

como consequência possível da conduta há ainda dolo, se o agente atuar conformando-se com aquela realização. Por sua vez, age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: (i) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de infração mas atua sem se conformar com essa realização; ou (ii) não chega sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

22. O demandado agiu dolosamente no caso em apreço, porquanto sabia o carácter ilícito da sua conduta e não obstante, mesmo assim quis concretizar esses pagamentos, ainda que sustentado em razões de exigência de concretização de políticas do Município.
23. Sublinhe-se, porque o demandado assim o alegou na sua contestação, que no caso, não há justificação para uma ausência de culpa. Recorde-se que as razões que expôs no despacho referidos em 4.13. - ***tendo em atenção a defesa e a prossecução do relevante interesse público municipal, consubstanciando na necessidade imperiosa de realização das despesas certas e permanente, designadamente vencimentos, encargos sociais, amortizações e juros de empréstimos, combustíveis, início do novo ano escolar, acordos de execução com as Freguesias, instituições sem fins lucrativos, materiais para que o pessoal dos armazéns continue a trabalhar bem como outras despesas, que não tendo carácter permanente são imprescindíveis ao funcionamento da atividade municipal ou dos seus parceiros que os serviços financeiros procedam à assunção dos compromissos aprovados pelo, signatário e à realização dos pagamentos relacionados com os aludidos compromissos, no estrito cumprimento dos demais requisitos legais e também previstos no POCAL*** – revestem um carácter genérico para todas as situações em que o Município de viu envolvido, em função da situação financeira em que se encontrava. Ainda que consubstanciem argumentos que podem funcionar no domínio da atenuação da ilicitude e da culpa, para todas as situações de ausência de fundos em que o Município estivesse envolvido, não são por si só justificativa de exclusão da ilicitude ou da culpa nas situações em concreto identificadas, como por exemplo, se se estivesse perante um estado de necessidade (sublinhado nosso). Por outro lado, a situação do Município era conhecida e existiam mecanismos financeiros, na altura, que o município poderia recorrer para resolver os problemas financeiros. Ainda que em 2016, não lhe fosse já permitido, recorrer ao FAM.

24. Verificadas as condições ilícita e culposa dos factos, o demandado, cometeu a infração prevista e punida pelo artigo 65º n.º 1 alínea b), n.º 2 e 5 da LOPTC, com referência aos artigos 5º n.º 1, 9º n.º 1 e 11º da Lei n.º 8/2012, de 21 de janeiro e 7º n.º 2 do Dec. Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.
25. A apreciação da culpa, em concreto, na responsabilidade financeira, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir (neste sentido vidé o Ac. deste Tribunal n.º 13/2019, 3ªS/PL, de 19.09.2019, §63).
26. Requereu o Ministério Público, inicialmente, que ao demandado fosse aplicada a multa, de 25 UC, a que corresponde o montante de 2.550,00 €.
27. Nos termos o artigo 64º n.º 1 da LOPTC, o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição.
28. Da factualidade provada decorre que o Município tem vindo a demonstrar, ao longo dos anos, uma situação financeira débil, com insuficiência crónica de fundos disponíveis, tendo inclusive num período de tempo anterior ao mandato do demandado, a que se vinculasse a Plano de Saneamento Financeiro. No entanto, como se constata, dos pontos 4.19. a 4.23 a **ratio** da dívida do Município foi diminuindo. Por outro lado, o demandado, com base na situação financeira deficitária, assumiu perante o Município (em 2015 e 2017) que se tornava indispensável continuar a fazer despesas [(...) **a defesa e a prossecução do relevante interesse público municipal, consubstanciando na necessidade imperiosa de realização das despesas certas e permanente, designadamente vencimentos, encargos sociais, amortizações e juros de empréstimos, combustíveis, início do novo ano escolar, acordos de execução com as Freguesias, instituições sem fins lucrativos, materiais para que o pessoal dos armazéns continue a trabalhar bem como outras despesas, que não tendo carater permanente são imprescindíveis ao funcionamento da atividade municipal(...)**]. Na situação concreta em apreciação nos autos, de 2017, releva ainda a situação envolvendo a concretização da política

de apoio a idosos subjacente aos factos em causa (reaproveitamento de umas instalações de Escolas Primárias para apoio a idosos). Por outro lado e com relevância, deve referir-se que o demandado não teve, até agora, qualquer situação profissional envolvendo responsabilidades financeiras.

29. Assim, tendo em conta este circunstancialismo, entende-se que no caso estamos em presença de uma situação de diminuição da ilicitude e da culpa (e não de uma situação de culpa diminuta) e nesse sentido, importa fazer uso da atenuação da multa, tendo em conta o disposto no artigo 65º n.º 7 da LOPTC.
30. Com base na moldura sancionatória legalmente prescrita, entende-se que as circunstâncias concretas em que se verificaram os factos, quer do ponto de vista da situação financeira do Município desde pelo menos 2013, com manifesta insuficiência crónica de fundos, quer sobretudo das razões concretas que levaram o demandado a, neste caso não cumprir a lei, impõem que seja aplicada a multa de 15 UCs pela infração cometida.

III. Decisão

Pelo exposto, julgo provada e parcialmente procedente a ação intentada pelo Ministério Público contra e em consequência:

- a) absolvo-o das infrações imputadas, a título continuado, pelas quais vinha demandado, referentes ao ano de 2015.
- b) condeno-o pela prática de uma infração sancionatória, punível pelo artigo 65º n.º 1 alínea b), n.º 2 e 5 da LOPTC, com referência aos artigos 5º n.º 1, 9º n.º 1 e 11º da Lei n.º 8/2012, de 21 de janeiro e 7º n.º 2 do Dec. Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na multa de 15 Ucs.

São devidos emolumentos legais pelo demandado, nos termos do artigo 14º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de maio.

Registe e notifique.

Publicite-se, sem a identificação da pessoa singular.

Lisboa, 19 de maio de 2020

O Juiz Conselheiro,

José Mouraz Lopes