

Sentença N.º 14/2021.
6.JUL – 3ª SECÇÃO

Conselheiro Relator: José Mouraz Lopes

Sumário

1. Na infração em causa tipificada no artigo 65º n.º 1 alínea h) da LOPTC está em causa a exigência do controlo do Tribunal de Contas a situações de concretização de despesas por via do seu pagamento, em data anterior à intervenção do Tribunal, evitando-se assim a «má despesa» pública.
2. É ilícita a conduta do demandado que, por via das suas competências (delegadas), efetuou pagamentos relativos a um contrato, em data anterior à data da concessão do visto prévio ou sido emitido declaração de conformidade sobre a minuta do contrato de compra e venda em causa.
3. Tendo em consta que a ilicitude em causa nos factos envolve as duas dimensões da infração sancionatória (não remessa a visto de uma minuta e simultaneamente pagamentos efetuados antes do visto), não foi efetuada qualquer prova sobre as razões para tal comportamento, as competências profissionais do demandado, tendo presente o valor do contrato e dos pagamentos efetuados e ainda à dimensão preventiva que importa também aqui salvaguardar, é adequada a fixação da multa perto do mínimo da multa (27UCs).

INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA; PAGAMENTOS ANTES DO VISTO; MULTA



Secção – 3ª/S

Data: 6/07/2021

Processo: n.º 12/2020

José Mouraz Lopes

TRANSITADO EM JULGADO

I. Relatório

- 1 O Ministério Público requereu o julgamento de D1 pedindo a condenação do mesmo como autor de uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, p.p. no artigo 65^o, n.º 1, alínea h), n.º 2 e n.º 5 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na multa de 27 UC, a que correspondem 2754,00€ (27UCx102,00€).
- 2 Imputa ao demandado, um conjunto de factos enquadrados numa situação em que esteve envolvido enquanto, Diretor do Departamento de Administração Geral da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros, relacionadas com a autorização de pagamentos em momento anterior à concessão de visto prévio em colisão com as disposições legais vigentes.
- 3 O demandado não contestou.
- 4 Após constituição de mandatário, procedeu-se a julgamento que decorreu com as formalidades legais, conforme decorre da ata.

II. Fundamentação.

A) Factos provados

1. No âmbito do Processo nº 5/2019-ARF-1ª Secção (Tribunal de Contas) foi realizada uma ação de apuramento de responsabilidade financeira sancionatória na sequência da Decisão nº 648/2019 proferida em sessão diária de visto no Processo de Fiscalização Prévia nº 1782/2019.
2. No termo dessa ação foi elaborado o Relatório n.º 3/2020 que foi aprovado em sessão da Subsecção da 1ª Secção de 07.07.2020.
3. Por despacho de 25.10.2017, com efeitos ao dia seguinte, o Presidente da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros, Interveniente 2, nomeou o demandado D1, em regime de substituição, no cargo de Diretor do Departamento de Administração Geral daquela Câmara Municipal (cargo de direção intermédia de 1º grau) - Despacho nº 11229/2017, Diário da República, 2ª série, Nº 244, de 21/12/2017, a fls. 32 do Processo nº 5/2019-ARF-1ª Secção.
4. E, ao abrigo do disposto no nº 1 do artº 38º Lei nº 75/2013, de 12 de setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais), por despacho de 17.11.2017, com efeitos imediatos, delegou no demandado, entre outras, as competências previstas nas alíneas h) e k) do nº 1 do artº 35º daquela Lei, respetivamente, para autorizar o pagamento das despesas realizadas e para enviar ao Tribunal de Contas os documentos que devam ser submetidos à sua apreciação - Ponto “B” do Despacho referido em 3.
5. O demandado veio a ser provido naquele cargo de direção intermédia de 1º grau para o Departamento de Administração Geral da referida autarquia por despacho do mesmo Presidente de 08.10.2018, com efeitos imediatos, pelo período de 3 anos renováveis por iguais períodos de tempo - Despacho nº 11113/2018, Diário da República, 2ª série, Nº 228, de 27/11/2018, a fls. 100.
6. O Departamento de Administração Geral (DAG), unidade orgânica nuclear do Município de Macedo de Cavaleiros, tem “*por finalidade apoiar técnica e administrativamente as*

atividades desenvolvidas pelos órgãos autárquicos e serviços municipais, coordenando a ação de todas as unidades orgânicas existentes na estrutura interna municipal.”, conforme disposto nos artigos 1º e 2º nº 1 do respetivo Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, Estrutura e Competências - . Aviso nº 1509-A/2018, Diário da República nº 22/2018, 1º Suplemento, Série II, de 31/1/2018.

7. Na qualidade de dirigente do DAG as atribuições e competências genéricas e específicas do demandado constam dos arts 2º e 3º do Anexo I ao referido Regulamento conjugados com o seu artº 7º, disposições que aqui se dão por inteiramente reproduzidas.
8. Em 17.01.2019 o Município de Macedo de Cavaleiros enviou ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, um contrato-promessa de compra e venda de um prédio urbano sito no complexo de Macedo de Cavaleiros, outorgado em 17.10.2018 com o Instituto Piaget - Cooperativa para o Desenvolvimento Humano Integral e Ecológico, C.R.L., pelo valor de 1.300.000,00 €, o que deu origem ao Processo de Fiscalização Prévia nº 145/2019.
9. Nos termos desse contrato o pagamento dos 1.300.000,00 € seria feito em quatro prestações no valor unitário de 325.000,00 €, a primeira aquando da outorga da escritura de compra e venda, e as restantes nos meses de Maio de 2020, 2021 e 2022 - Contrato a fls. 9/10; Processo de Fiscalização Prévia nº 145/2019 em apenso.
10. O referido contrato-promessa foi visado em sessão diária de visto de 11.04.2019 - fls. 9/10v. Processo de Fiscalização Prévia nº 145/2019.
11. Em 29.05.2019 o Município de Macedo de Cavaleiros enviou para fiscalização prévia do Tribunal de Contas o processo relativo à escritura, dando origem ao Processo de Fiscalização Prévia nº 1782/2019.

12. A escritura de compra e venda do prédio urbano com o Instituto Piaget - Cooperativa para o Desenvolvimento Humano, Integral e Ecológico, C.R.L. (cujo teor aqui damos por inteiramente reproduzido) foi outorgada em 20.05.2019, pelo preço de 1.300.000,00 € e com o referido plano de pagamentos - fls. 6/8; Processo de Fiscalização Prévia nº 1782/2019, em apenso.
13. A primeira prestação, no valor de 325.000,00 €, foi paga aquando da sua celebração, mediante transferência bancária, sendo o pagamento titulado pela “Requisição externa de despesa” n.º 663, de 18.03.2019 e pela “Ordem de Pagamento de Facturas” n.º 1293 de 20.05.2019, autorizadas e subscritas pelo demandado nessas datas - fls. 23/24; Processo de Fiscalização Prévia nº 1782/2019.
14. O demandado D1 emitiu tais autorizações enquanto Director do Director do Departamento de Administração Geral e no uso das competências delegadas pelo referido despacho do Presidente da Câmara de 17.11.2017.
15. Em sessão diária de visto da 1.ª Secção de 15.07.2019, foi concedido o visto à escritura de compra e venda, mais se fazendo constar: *“Recomenda-se, porém, que, de futuro, submeta a fiscalização prévia as minutas das escrituras públicas de compra e venda de imóveis, conforme exigido pelo disposto no artigo 46.º, n.º 1, al. c) da LOPTC, após as mesmas sejam aprovadas pelo órgão competente. Mais se determina o prosseguimento do processo para eventual apuramento de responsabilidade financeira, por violação, no caso concreto do referido normativo legal (por ausência de submissão a visto da minuta do contrato) conjugado com o artigo 45.º, n.º 1 da LOPTC.”* - Cfr. fls. 1/5v.; Processo de Fiscalização Prévia nº 1782/2019.
16. Com efeito, não foi, previamente, remetida ao Tribunal de Contas a minuta daquela escritura de compra e venda para efeitos de apreciação em sede de fiscalização prévia.
17. Tratando-se de contrato de compra e venda no valor de 1.300.000,00 € e estando previsto e acordado o pagamento da primeira parte do preço (325.000,00 €) na altura da respetiva celebração, o demandado deveria ter enviado, previamente, ao Tribunal

de Contas a minuta do contrato de compra e venda para apreciação em sede de fiscalização prévia.

18. Autorizando, nas condições descritas, a realização do pagamento dos 325.000,00 € sem que, previamente, o Tribunal de Contas tivesse concedido o visto ou emitido declaração de conformidade sobre a minuta do contrato de compra e venda, o demandado violou as disposições acima citadas.

19. O demandado exerce as funções de Director do Departamento de Administração Geral da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros, ininterruptamente, desde Outubro de 2017, cargo que também exerceu, entre Fevereiro de 2004 e Agosto de 2013, na Câmara Municipal de Carrazeda de Ansiães - síntese curricular em anexo ao despacho de provimento de 8/10/2018, a fls. 100.

20. É licenciado em Direito, com especialização em Administração Autárquica e o Curso de Gestão Pública na Administração Local, tendo ingressado em Fevereiro de 1999 no mapa de pessoal da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros na carreira de técnico superior, área de jurista, após o que exerceu, na mesma autarquia, no período de Maio de 1999 a Janeiro de 2004 os cargos de Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, Chefe da Divisão dos Assuntos Jurídicos e Director do Departamento de Administração Geral, e de Setembro de 2013 a 25/10/2017 o de jurista - síntese curricular em anexo ao despacho de provimento de 8/10/2018, a fls. 100.

21. O demandado agiu livre e conscientemente, sem os cuidados que se impunham e lhe eram exigíveis no exercício das funções e competências inerentes ao cargo dirigente que desempenhava, e no exercício das competências delegadas pelo Presidente da Câmara, não se assegurando da conformidade legal das suas condutas, como podia e devia, tanto mais que possui habilitações académicas e vasta atividade profissional nas áreas adequadas.

22. Sabia não ser legalmente permitido o seu comportamento.

Motivação de facto

23. A factualidade provada decorre da análise e valoração da documentação junta com o relatório de auditoria e não impugnada - Relatório de Auditoria nº 3/2020/ARF, 1ª secção do Tribunal de Contas - e documentos anexos, referidos nos factos correspondentes. Decorre, igualmente da documentação supra-referida e identificada, em concreto, nos factos provados. O Tribunal valorou ainda o depoimento das testemunhas apresentadas pelo Ministério Público, T3, Auditora-Chefe e T4, Técnica Verificadora que participaram na auditoria e mostraram conhecer os factos, que envolveram a auditoria e acima relacionados, depondo com verdade e isenção.

Enquadramento jurídico.

24. A factualidade imputada ao demandado, constante do requerimento efetuado pelo Ministério Público, envolve apenas a autorização de pagamento de determinado montante envolvendo um contrato promessa de compra e venda e a minuta da escritura do mesmo contrato efetuado pelo Município de Macedo de Cavaleiros, em colisão com as disposições legais vigentes, nomeadamente antes de emissão de visto prévio sobre a minuta da escritura.
25. Nos termos das disposições conjugadas dos artºs 1º, nº 1, 2º, nº 1 alínea c), 5º, nº 1, alínea c) e 46º, nº 1, alínea c) da LOPTC estão sujeitas à fiscalização prévia do Tribunal de Contas as *“minutas dos contratos de valor igual ou superior ao fixado nas leis do Orçamento nos termos do artigo 48.º, cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração.”*.
26. Para o ano de 2019 aquele valor correspondia ao montante de € 350.000,00 ou superior, nos termos do disposto no nº 1 do artº 255º da Lei nº 71/2018, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2019).

27. Nos termos do preceituado no n.º 1 do art.º 45.º da LOPTC, os *“atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)”*.
28. Face ao regime jurídico citado é clara dimensão ilícita da conduta do demandado, por via das suas competências (delegadas), ao efetuar os pagamentos referidos nos §§ 13 e 14 - titulado pela “Requisição externa de despesa” n.º 663, de 18.03.2019 e pela “Ordem de Pagamento de Facturas” n.º 1293 de 20.05.2019 - em data anterior à data do visto ou sido emitido declaração de conformidade sobre a minuta do contrato de compra e venda.
29. Será importante sublinhar que na razão de ser da infração em causa tipificada no artigo 65.º n.º 1 alínea h) está em causa exatamente a exigência do controlo do Tribunal de Contas a situações de concretização de despesas por via do seu pagamento, evitando-se assim a «má despesa» pública. É aliás uma das poucas infrações onde o princípio da tipicidade do comportamento ilícito é inequívoco.
30. Sabido que a responsabilidade financeira sancionatória é uma responsabilidade que se sustenta na culpa, conforme decorre do artigo 61.º n.º 5 da LOPTC, à dimensão ilícita da conduta (já demonstrada) importa acrescentar 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 14.º e 15.º do Código Penal (artigos 67.º 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.

31. O demandado agiu de forma negligente não assegurando a remessa prévia ao pagamento da minuta do contrato e fazendo esses pagamentos em data anterior ao visto do próprio contrato, como deveria ter feito em função dos conhecimentos e cuidados que lhe impunham a sua função e competências e ao dispositivo legal que o obrigava a tal.
32. Verificadas as condições ilícita e culposa dos factos, o demandado, cometeu a infração prevista e punida pelo artigo 65º n.º 1 alínea h), n.º 2 e 5 da LOPTC, com referência aos artigos 45º n.º 1 e 46º n.º 1 alínea c) da mesa Lei.
33. 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).
34. 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.
35. Da factualidade provada decorrente apenas da factualidade alegada pelo Ministério Público, resulta que a ilicitude em causa envolve as duas dimensões da infração sancionatória em causa (não remessa a visto de uma minuta e simultaneamente pagamentos efetuados antes do visto). Resulta, também que o demandado a quem tinha sido delegada as competências, por parte do Presidente do Município, para os atos em causa tinha qualificações adequadas para compreender adequadamente todos os

procedimentos legais que envolvem o visto prévio (veja-se o seu curriculum). Tinha igualmente um dever claro de assegurar perante o Município, por via da delegação de competências, que cumpria os normativos que o vinculam. Não foi efetuada qualquer prova sobre as razões para o seu comportamento (omissivo, referente ao envio da minuta e ativo referente ao pagamento sem a pronuncia do Tribunal sobre tal). Assim tendo em conta todo esse circunstancialismo, pessoal e circunstancial, face ao valor em causa e ainda à dimensão preventiva que importa também aqui salvaguardar, entende-se adequado fixar a multa devida em patamar perto do mínimo. Assim, fixa-se a multa pela infração financeira em 27 UCS.

III. Decisão

Pelo exposto, julgo procedente a ação intentada pelo Ministério Público contra e em consequência condeno o demandado D1 como autor de uma infração financeira sancionatória prevista e punida no artigo 65º n.º 1 alínea h) na multa de 27 (vinte e sete) UCS (correspondente a dois mil setecentos e cinquenta e quatro euros)

São devidos emolumentos legais pelo demandado.

Registe e notifique.

Publicite-se, sem a identificação das pessoas singulares.

Lisboa, 6 de julho de 2021

O Juiz Conselheiro

José Mouraz Lopes

