

## SUMÁRIO

- 1 A infração prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea *h*), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) quando reportada a contratos é construída no plano dogmático por via da associação de duas condutas:
  - 1.1 Uma omissiva pura, relativa ao não cumprimento de um dever legal de submissão de contratos a fiscalização prévia;
  - 1.2 Outra ativa, a execução do contrato não submetido a fiscalização prévia.
- 2 Relativamente à conduta omissiva é nuclear ter presente que nas várias normas que estabelecem atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia, um ponto se afigura pacífico, essa forma de controlo apenas opera sobre atos e contratos e não sobre omissões de atos.
- 3 Pelo que, constitui um facto essencial carecido de prova em ação de responsabilidade financeira por infração prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea *h*), da LOPTC a identificação de um concreto ato ou acordo que pudesse ser apresentado para efeitos de fiscalização prévia à 1.ª Secção do TdC.
- 4 Na medida em que a norma da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na parte que interessa para o caso *sub judice*, se limita a determinar a *ilicitude de violação de norma sobre despesas*, a infração aí estabelecida não pode ser qualificada como «omissão pura», pois a norma legal não tem pressuposta exclusivamente uma conduta negativa, de *non facere*.
- 5 O artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC determina que ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória se aplica subsidiariamente o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal (CP), o que compreende a norma do artigo 10.º, n.º 1, do CP que, na parte aqui relevante, estabelece: quando um tipo legal compreende um certo resultado o facto punível compreende também a omissão da ação adequada a evitá-lo.

- 6 Categoria de ilícitos, de comissão de um resultado por omissão, cuja punibilidade depende, ainda, de se comprovar que sobre o omitente recaía um dever jurídico que pessoalmente o obrigasse a evitar esse resultado (artigo 10.º, n.º 2, do CP).
- 7 A assunção do cargo de presidente de câmara municipal transporta corolários como um nível de empenho, estudo e conhecimento das regras acima do homem médio, que não foi incumbido dessas funções, inclusive ao nível da defesa ativa dos princípios nucleares consagrados no regime legal sobre finanças locais como a unidade e a universalidade dos orçamentos.
- 8 Os presidentes de câmaras municipais que integram o órgão executivo de uma associação de municípios de fins específicos devem assegurar que todas as despesas e receitas dessa entidade constem do respetivo orçamento.
- 9 O julgamento de eventuais infrações financeiras subsumíveis às alíneas *b)* ou *d)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC por incumprimento da referida obrigação funcional (relativa aos princípios da unidade e universalidade dos orçamentos) tem de apreciar a específica conduta do agente à luz de um elemento ou categoria conceptual, *exigibilidade*, em que deve ser ponderado o grau do ilícito ou défice de precauções tendo em atenção ainda o carácter particular das circunstâncias externas em relação com as características do agente, na medida em que estas dificultem de forma extraordinária o cumprimento absoluto do dever de cuidado, no fundo a ponderação de um quadro, fundamentalmente exógeno, sobre uma limitação do dever de cuidado exigível aos agentes tendo também presente o concreto e efetivo relevo do ilícito em face dos fins prosseguidos pelas normas violadas.

Secção – 3.<sup>a</sup> Secção  
Data: 29/11/2021  
Processo JRF: 9/2020

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

NÃO TRANSITADO

## I. RELATÓRIO

- 1 O Ministério Público (MP) requereu, perante a 3.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas (TdC), «o julgamento em processo de responsabilidade financeira sancionatória» de: (1) (1.º demandado ou D1); (2) (2.º demandado ou D2); (3) (3.º demandado ou D3); (4) (4.º demandado ou D4); (5) (5.º demandado ou D5).
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido do procedimento de verificação externa das contas de gerência da Associação de Municípios da Cova da Beira (AMCB), relativas aos anos de 2015 e 2016, desenvolvido pela 2.<sup>a</sup> Secção do TdC no quadro do Programa de Fiscalização desse órgão, no qual foi:
  - 2.1 Produzido o Relato da Verificação Externa de Contas da AMCB – Gerências de 2015 e 2016
  - 2.2 Facultada a possibilidade de exercício de contraditório pela AMCB e pelos ora cinco demandados, tendo o presidente do Conselho Diretivo da AMCB exercido esse direito, nomeadamente, em relação ao juízo sobre as eventuais infrações financeiras constantes do relato, tendo os ora cinco demandados no exercício do seu contraditório pessoal declarado que tomaram «conhecimento da pronúncia apresentada pela Associação de Municípios de Cova da Beira, aderindo aos termos e fundamentos da mesma».
  - 2.3 Aprovado por um coletivo de juízes da 2.<sup>a</sup> Secção, em Subsecção, o relatório final da verificação externa de contas e a respetiva remessa ao MP ao abrigo do disposto no n.º 1, do artigo 57.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
- 3 No requerimento inicial (RI), o MP:
  - 3.1 Imputa aos demandados a prática, por negligência, de uma infração financeira sancionatória prevista pelas alíneas *b)* e *d)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma infração financeira sancionatória prevista na alínea *h)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC e uma terceira infração financeira prevista na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC;

- 3.2 Pede «a condenação de cada um dos Demandados pela prática, em concurso real, de 3 infrações sancionatórias, sob a forma negligente, no pagamento de 3 multas, cada uma no valor de 25 UC, (a que corresponde o montante de € 2.550,00 (25 UCx102,00/UC))».
- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
- 4.1 Despacho judicial que ordenou a citação dos demandados ao abrigo do artigo 91.º, n.º 1, da LOPTC.
- 4.2 Contestação conjunta dos demandados D1, D2, D3 e D5 que integrou rol de testemunhas e junção de prova documental, com alegação articulada que culmina nas seguintes conclusões:
- «A) O procedimento de auditoria concluiu pela verificação de três infrações sancionatórias, sendo a primeira, a inexistência de registos contabilísticos nas demonstrações financeiras e orçamentais da Associação de Municípios da Cova da Beira relativos aos montantes sacados e às amortizações de capital da Conta Corrente Caucionada com a CGD nas gerências de 2013 a 2015, não se verifica, pois tais registos e demonstrações foram efetuados pela contabilidade e constam do processo facultado aos auditores.
- B) A contabilidade é processada externamente, em regime de outsourcing. Havendo alguma falha ou irregularidade formal, daí não podem emergir responsabilidades para os diretores.
- C) A Assembleia Intermunicipal autorizou, deliberou e aprovou a contratação em causa. A falta da autorização pela Assembleia Intermunicipal para as sucessivas renovações contratuais da conta corrente caucionada, emergiu de mero erro desculpável, quer porque a previsão de tal contratação inicial era de um ano, quer, porque, tendo sido autorizada a inicial, entendeu-se que, sendo as prorrogações uma mera decorrência daquela, não seria necessário renova-las.
- D) No tocante à fiscalização Prévia pelo Tribunal de Contas, à data, o regime legal aplicável às Associações de Municípios era regulado pela lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, que no seu artigo 7º previa que estas associações pudessem contrair empréstimos de curto, médio e longo prazo nos mesmos termos que os municípios e que esses empréstimos seriam considerados para efeitos do limite de endividamento das autarquias locais previsto na lei.
- E) Por outro lado, e salvo diferente entendimento, a Associação de Municípios da Cova da Beira não pretendeu furtar-se a qualquer fiscalização ou escrutínio dos organismos competentes, até porque não existiam, nem existem, quaisquer limitações na obtenção dos créditos, como se pode verificar pelos documentos competentes de planeamento e gestão.
- F) Sendo manifesta a ausência de Culpa, mesmo sob a forma da negligência mais ténue, impõe-se, absolver os demandados ou dispensá-los de qualquer sanção.
- G) Esta conclusão ressalta evidenciada no próprio Relatório de auditoria no qual se consigna que “não há registos de queixas ou denúncias e o que se detetou foram meros erros formais compreensíveis (...) atento o escasso número e colaboradores, face às funções de relevo da Associação de Municípios da Cova da Beira”
- H) Todas estas circunstâncias previstas no n.º 8 e 9 da LOPTC se verificam na situação concreta, devendo, salvo o devido respeito, haver dispensa de qualquer penalização ou

multa, não sendo necessário recorrer ao n.º 7 da mesma lei para se aplicar uma eventual atenuação especial.»

- 4.3 O 4.º demandado apresentou contestação autónoma que integrou rol de testemunhas e junção de prova documental, com alegação articulada que culmina nos artigos 5.º a 7.º:
- «5. A pessoa que sempre representou o Município do Fundão, em todos os atos e contratos, foi o Vice-Presidente da Câmara Municipal do Fundão, no qual foram delegados os necessários poderes para o efeito.
6. Como se pode verificar através da consulta de todas as atas das reuniões do Conselho Diretivo e da Assembleia Intermunicipal da Associação de Municípios da Cova da Beira Interior, nunca o Presidente da Câmara Municipal do Fundão, aqui demandado, esteve presente em qualquer das referidas reuniões.
7. Consequentemente, só por mero lapso, se compreende a demanda, a título pessoal, do demandado D4.»
- 4.4 O MP foi notificado das contestações.
- 4.5 Por força de determinação do Tribunal (através de despacho da juíza então titular dos autos), o 4.º demandado juntou documentos.
- 4.6 O 1.º demandado, indicado como fonte pessoal de prova nas contestações, renunciou de forma expressa à prerrogativa de prestar declarações antes do dia designado para o início da audiência de julgamento.
- 4.7 Realizou-se audiência de julgamento com produção de prova pessoal (uma testemunha indicada pelo demandante e duas testemunhas arroladas pelos demandados) e, no final, alegações orais das partes.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 FACTOS PROVADOS

- 5 Tendo por referência a factualidade com relevância para a causa (*infra* §§ 11 a 17), julgam-se provados os seguintes factos:
- 5.1 A Associação de Municípios da Cova da Beira (AMCB) é uma instituição sem fins lucrativos constituída em 1981 que nos anos de 2015 e 2016 era composta por treze municípios associados: Almeida, Belmonte, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Fundão, Guarda, Manteigas, Meda, Penamacor, Pinhel, Sabugal e Trancoso.
- 5.2 Em 31 de julho de 2008, a AMCB celebrou com a Caixa Geral de Depósitos, um contrato de empréstimo para abertura de crédito em conta corrente com o n.º 9015/005976/492,

para apoio de tesouraria, estabelecendo-se que tinha o prazo de um ano e era renovável, com taxa de juro indexada à Euribor a 3 meses, acrescida de spread de 0,67% em função do montante utilizado que não podia ultrapassar o valor máximo de €500.000,00.

- 5.3 A referida contratualização de um crédito em regime de conta corrente aconteceu para assegurar necessidades de tesouraria motivadas pela alteração do sistema de transferência das participações dos fundos com financiamento da UE nos projetos da AMCB que foram objeto de candidaturas aprovadas pois essas transferências passaram a realizar-se apenas com prova de pagamento e não contra a mera apresentação de fatura e, por outro lado, a AMCB não tinha receitas próprias (designadamente por transferências do orçamento de Estado) que lhe permitissem liquidez para adiantar todas as parcelas suportadas com fundos da UE.
- 5.4 A opção da AMCB pelo crédito em regime de conta corrente derivou de um juízo no sentido de que essa solução contratual era mais vantajosa no plano económico-financeiro do que um «vulgar» empréstimo bancário, na medida em que só pagaria juros sobre o montante utilizado e durante o tempo que mediava até à transferência dos fundos da UE (em regra por um período temporal muito curto, nunca superior a 3 meses e por norma bastante inferior).
- 5.5 O contrato foi renovado sucessivamente entre 31-7-2009 e 31-7-2017.
- 5.6 No dia 12 de novembro de 2013 tomaram posse como membros do CD da AMCB, o 1.º demandado (enquanto presidente) e os 2.º a 5.º demandados como vogais.
- 5.7 Nos termos dos estatutos da AMCB então em vigor, os órgãos deliberativo e executivo são, respetivamente, a Assembleia Intermunicipal (AI) e o Conselho Diretivo (CD).
- 5.8 A AI da AMCB tem como competências:
- «Apreciar, discutir e aprovar [...] os planos anuais e plurianuais de atividade e financeiros e os orçamentos de exploração e investimento para o ano seguinte;
  - Apresentar, discutir e aprovar o relatório anual do CD, bem como o balanço e as contas do exercício da Associação;
  - Fiscalizar os atos administrativos e financeiros do CD;
  - Autorizar o CD a contrair empréstimos.»
- 5.9 O CD da AMCB tem como competências:
- «O exercício de todos os poderes de gestão, administração e representação da Associação, à exceção dos expressamente reservados à AI;
  - Elaborar os orçamentos anuais de exploração e de investimentos;
  - Elaborar os planos de atividade e financeiro, anuais e plurianuais;
  - Elaborar o relatório anual sobre as atividades da Associação, bem como organizar o balanço social e as contas do exercício da Associação;

Proceder à contratação de pessoal;

Adquirir ou vender viaturas automóveis( ... ) e quaisquer bens, móveis e imóveis, indispensáveis à prossecução do objeto da Associação;

Recomendar à AI, sob parecer devidamente fundamentado, a conveniência de empréstimos.»

- 5.10 Os 1.º, 2.º, 3.º e 5.º demandados exerceram as funções de membros do CD da AMCB, no período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2016, sendo o 1.º demandado Presidente e os 2.º, 3.º e 5.º demandados vogais do CD.
- 5.11 Entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2016, nas reuniões do CD da AMCB a representação do Município do Fundão não foi assumida pelo 4.º demandado.
- 5.12 Entre 31-7-2008 e 31-12-2015, relativamente aos movimentos determinados pela execução do contrato referido no § 5.2:
- a) Os pedidos de utilização de capital e os reembolsos (ou amortizações) não foram escriturados na contabilidade orçamental da entidade, mas na respetiva contabilidade patrimonial;
  - b) Na contabilidade orçamental constam os pagamentos de juros pela utilização de capital e as despesas bancárias associadas à contratação e renovação da abertura de crédito.
- 5.13 Nos mapas orçamentais da AMCB foram apenas considerados os gastos e encargos inerentes à utilização da Conta Corrente Cauçionada, por ter sido entendido pelos serviços que procediam à respetiva escrituração que eram os únicos que careciam de aí serem mencionados por serem os únicos geradores de despesa.
- 5.14 Nas reuniões do CD da AMCB em que participaram os 1.º, 2.º, 3.º e 5.º demandados, desde a sua tomada de posse até à apreciação de comunicação da 2.ª Secção do TdC sobre deficiências relativas à expressão contabilística da execução do contrato com a CGD, os serviços da AMCB nunca suscitaram qualquer problema ou necessidade deliberativa daquele órgão sobre o contrato celebrado entre a AMCB e a CGD, designadamente novas obrigações de comunicação ao TdC ou de alteração dos procedimentos anteriormente adotados.
- 5.15 O CD da AMCB só foi confrontado com o assunto em virtude da auditoria da 2.ª Secção do TdC no quadro da verificação externa das contas de gerência da AMCB relativas aos anos de 2015 e 2016.

- 5.16 Os serviços e a contabilidade da AMCB sempre trataram, contabilisticamente, os juros e encargos da mesma forma até à alteração determinada pelos reparos da 2.<sup>a</sup> Secção do TdC.
- 5.17 Não existiu qualquer benefício ou prejuízo para a AMCB ou para qualquer membro do seu CD em virtude do aludido procedimento contabilístico.
- 5.18 Os recursos humanos da AMCB entre 2013 e 2016 compreendiam uma única funcionária do mapa de pessoal com a categoria profissional de assistente técnica e que desempenhava, entre outras, as funções de tesoureira e quatro outros colaboradores desempenhavam funções de carácter permanente ao abrigo de quatro contratos relativos a prestações de serviços em regime de tarefa ou avença (um licenciado em Economia, um licenciado em Engenharia de Ordenamento de Recursos Naturais e do Ambiente, um licenciado em Geografia e um técnico oficial de contas).
- 5.19 Vigoraram, ainda, dois contratos de prestação de serviços celebrados com duas empresas, para o mesmo período, destinados a assegurar a prestação de serviços jurídicos e serviços de contabilidade que se mostrassem necessários para prosseguir a atividade da AMCB.
- 5.20 Os pedidos de utilização de capital e os reembolsos (ou amortizações) não foram escriturados na contabilidade orçamental da entidade, nem como receita, nem como despesa, mas constavam da contabilidade patrimonial.
- 5.21 O contrato de empréstimo-com a CGD não foi submetido a fiscalização prévia pela 1.<sup>a</sup> Secção do TdC.
- 5.22 Na execução do contrato entre 31-12-2008 e 1-1-2015 transitou sempre dívida por pagar entre anos civis e económicos, nos termos do quadro seguinte:

Anos	Utilização de Capital	Reembolso de capital	Saldo devedor AMCB
2008	50.000,00	0,00	50.000,00
2009	333.000,00	0,00	383.000,00
2010	541.704,00	819.000,00	105.704,00
2011	257.250,00	220.700,00	142.254,00
2012	420.550,00	430.500,00	132.304,00
2013	660.510,00	742.190,00	50.624,00
2014	585.000,00	345.500,00	290.124,00
2015	736.600,00	1.026.724,00	0,00



2016	0,00	0,00	0,00
2017	0,00	0,00	0,00

- 5.23 A AMCB não remeteu o contrato de empréstimo a fiscalização prévia, nem comunicaram nesse quadro as sucessivas renovações do contrato pelo prazo de um ano, que ocorreram em 31 julho de cada ano.
- 5.24 O saldo em dívida que transitou de 31-12-2014 para 1-1-2015 era de 290.124,00 €.
- 5.25 No exercício de 2015 foram utilizados e amortizados os seguintes montantes, de acordo com o quadro seguinte:

Meses	Capital Utilizado	Capital reembolsado
Janeiro	37.000,00	0,00
Fevereiro	11.000,00	70.000,00
Março	59.900,00	50.000,00
Abril	42.000,00	40.000,00
Maiο	102.800,00	97.000,00
Junho	0,00	15.000,00
Julho	4.000,00	0,00
Agosto	54.900,00	329.724,00
Setembro	375.000,00	0,00
Outubro	0,00	229.000,00
Novembro	0,00	100.000,00
Dezembro	50.000,00	96.000,00
Total 2016	736.600,00	1.026.724,00

- 5.26 Os movimentos financeiros ora descritos não foram refletidos nos mapas de fluxos orçamentais, nem em nenhuma componente da contabilidade orçamental da AMCB, quer como receita, quer como despesa, tendo apenas menção na contabilidade patrimonial.
- 5.27 A omissão referida no § precedente também se tinha verificado quanto a movimentos similares nos exercícios de 2008 a 2014.
- 5.28 Nos exercícios de 2013 a 2015, foram mantidos os procedimentos contabilísticos quanto à escrituração de atos relativos ao contrato referido no § 5.2 e informação de contas à 2.<sup>a</sup> Secção do TdC que eram seguidos desde o início da execução do contrato.
- 5.29 No que se refere aos exercícios de 2013 a 2015, os 1.º, 2.º, 3.º e 5.º demandados não diligenciaram pela alteração dos procedimentos instituídos e praticados de forma

contínua na contabilidade orçamental da AMCB desde 2008 quanto ao registo contabilístico de operações relativas à execução do contrato mencionado no § 5.2.

- 5.30 Os procedimentos contabilísticos e de prestação de contas à 2.<sup>a</sup> Secção do TdC foram alterados na sequência dos reparos realizados durante a auditoria da 2.<sup>a</sup> Secção do TdC.
- 5.31 Os demandados enquanto membros do CD da AMCB agiram livre e conscientemente.

## II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 6 Tendo por referência a factualidade articulada com relevância para a causa, não se consideram provados os seguintes factos:
  - 6.1 Entre 1 de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2016, o 4.º demandado esteve presente em reuniões do Conselho Diretivo ou da Assembleia Intermunicipal da AMCB.
  - 6.2 O 4.º demandado delegou no Vice-Presidente da Câmara Municipal do Fundão os poderes para integrar o CD da AMCB.
  - 6.3 Em 2016, houve um único pedido de capital e um único reembolso ambos no montante de 75.000 €.

## II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 7 O julgamento sobre a matéria de facto suportou-se em factos admitidos por todos os sujeitos processuais e na valoração de provas pré-constituídas admitidas no processo jurisdicional e provas pessoais produzidas na audiência de julgamento, tendo presente o quadro normativo conformador da repartição e funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 11 a 17), impondo-se destacar que:
  - 7.1 O julgamento compreendeu como meios de prova fundamentais as provas documentais juntas aos autos (que não foram sujeitas a quaisquer incidentes de falsidade).
  - 7.2 Provas documentais complementadas pelos depoimentos da testemunha indicada pelo demandante (que interveio na auditoria) e pelas duas testemunhas de defesa.
  - 7.3 A testemunha indicada pelo demandante não tinha conhecimento direto de factos objeto do processo que não estivessem provados por prova documental, mas confirmou que no quadro da auditoria os serviços da AMCB prestaram todas as informações solicitadas e entregaram todos os documentos que lhes foram pedidos, não tendo sido iniciada

qualquer ocultação, para além dos procedimentos valorados como incorretos no relatório de auditoria.

- 7.4 As testemunhas de defesa tinham conhecimento diretos de factos, em particular a primeira que sendo um técnico avançado da AMCB desde 2000 (posteriormente aos factos objeto do processo passou a integrar o respetivo quadro de pessoal) acompanhou os procedimentos, nomeadamente contabilísticos, internos ao longo de todo o período de execução do contrato de empréstimo celebrado com a CGD em 2008, bem como o que foi reportado ao CD no período temporal objeto do processo. A segunda testemunha de defesa, enquanto contabilista em *outsourcing* confirmou no essencial o depoimento da primeira quanto às práticas levadas a cabo e a convicção dos técnicos de que não haveria vícios nos procedimentos adotados, até ao reparo realizado em sede de auditoria.
- 7.5 O julgamento sobre a matéria de facto compreendeu uma apreciação global da prova dos temas relevantes em face das narrativas constantes dos articulados das partes, em conjugação com uma análise atomizada de cada específico facto controvertido, atenta, ainda, a decomposição de pontos de facto específicos em conexão com os elementos de prova determinantes para o julgamento do tribunal sobre factos provados (§ 8) e não provados (§ 9).
- 8 Quanto à matéria de facto provada ressalta:
- 8.1 Os factos provados constantes dos §§ 5.1 a 5.3, 5.5 a 5.9, 5.12, 5.19, 5.22, 5.24 e 5.25 resultam de inferências a partir de prova documental incontroversa, inclusive naquilo em que o tribunal empreendeu correções relativamente ao que constava nos articulados das partes.
- 8.2 Quanto aos factos constantes dos § 5.4, 5.13, 5.14 e 5.15, relativos a temas de prova alegados pelos demandados, tiveram suporte fundamental no depoimento da 1.<sup>a</sup> testemunha dos demandados, sendo congruentes com a restante factualidade provada e as *regras da experiência*, para além da força probatória adveniente da credibilidade intrínseca e extrínseca do depoimento da referida fonte pessoal de prova.
- 8.3 Os factos provados constantes dos §§ 5.10 e 5.11 sustentaram-se na prova documental e no depoimento da 1.<sup>a</sup> testemunha dos demandados.
- 8.4 Relativamente aos §§ 5.16, 5.17, 5.21, 5.23 e 5.26 a 5.30 resultaram da prova documental e dos depoimentos da testemunha do demandante e da 1.<sup>a</sup> testemunha do demandado, apreciados à luz da respetiva análise crítica de acordo com as *regras da experiência* sobre o funcionamento de entidades públicas.

- 8.5 O § 5.20 sustentou-se na prova documental e nos depoimentos das testemunhas dos demandados.
- 9 Relativamente à matéria de facto não provada:
- 9.1 A factualidade não provada constante do § 6.1 (que integrava parte dos arts. 6 e 7 do RI) deriva da ausência de prova.
- 9.2 O facto não provada constante do § 6.2 (referido no artigo 5 da contestação do 4.º demandado) deriva da ausência de prova, sendo certo que o documento junto por esse sujeito para a sua prova não comprova a delegação de poderes alegada, mas configura apenas uma indicação genérica de potencial substituto.
- 9.3 O facto não provado mencionado no § 6.3 (artigo 10 do RI) deriva da ausência de prova, sendo que o antagónico facto negativo está em sintonia com prova documental e o depoimento da primeira testemunha dos demandados, o que se reflete na factualidade provada (cf. § 5.22).

#### **II.4.2 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto**

- 10 O objeto do processo é delimitado por uma ação intentada pelo MP, no exercício de uma competência legal própria (artigo 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC), na sequência de procedimentos prévios, no caso desenvolvido no âmbito da 2.ª Secção do TdC com a designação de verificação externa de contas (atento o complexo normativo constituído pelos artigos 29.º, n.º 6, 57.º, n.º 1, 58.º, n.ºs 1, 2 e 3, 79.º, n.º 2, al. a), e 87.º, n.º 1, da LOPTC).
- 11 O exercício da ação de efetivação de responsabilidade financeira pelo MP apresenta-se enquadrado pela autonomia da instituição e respetiva magistratura, bem como pela destrição estrutural entre procedimento de recolha de indícios com vista a eventual exercício da ação e processo jurisdicional perante o tribunal.
- 12 Os factos que constituem o objeto da ação são introduzidos pelo MP em face de um juízo próprio sobre a respetiva indiciação e articulação quanto aos pressupostos e fundamentos da ação, sem prejuízo da independência do tribunal de julgamento na formulação da narrativa unitária em face dos temas de prova introduzidos pelas partes e também do poder jurisdicional relativamente a factos instrumentais.
- 13 No processo de efetivação de responsabilidades financeiras, o tribunal de julgamento não pode proferir despacho de aperfeiçoamento, mesmo se constatar défice de factos essenciais para a

procedência da ação, tendo apenas em função dos momentos processuais as seguintes alternativas no plano decisório:

- 13.1 Primeiro, de natureza dicotómica, entre indeferimento liminar (por ineptidão) e decisão de citação dos demandados (artigo 91.º, n.º 1, da LOPTC);
  - 13.2 Depois, julgamento sobre a procedência da concreta ação exercida pelo MP (que pode compreender variantes em função dos pedidos formulados, entre a total procedência e a completa improcedência).
- 14 Julgamento de ações de responsabilidade financeira instauradas pelo MP em que o ónus de alegação recai exclusivamente sobre o autor e titular da ação, não sendo partilhado com o organismo de controlo interno, o tribunal ou os demandados — cf. artigo 91.º, n.º 1, al. b), da LOPTC conjugado com o disposto nos artigos 5.º, n.º 1, e 552.º, n.º 1, al. d), do CPC.
  - 15 Enquadramento sistemático-teleológico que delimita o âmbito do julgamento aos temas de prova necessários para a concreta ação e não envolve decisões sobre matérias estranhas ao respetivo âmbito jurisdicional, quer se reportem à reparação judicial de matéria decidida em procedimentos administrativos, quer compreendam apreciações sobre a economia, eficiência e eficácia de atividades gestionárias em aspetos que não se apresentem nucleares para o julgamento dos pedidos formulados.
  - 16 No processo de efetivação de responsabilidade financeiras vigora, ainda, o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal, na medida em que:
    - 16.1 O requerimento inicial deve compreender o pedido sobre os «montantes que o demandado deve ser condenado a repor, bem como o montante concreto da multa a aplicar» (artigo 91.º, n.º 1, al. c), da LOPTC);
    - 16.2 A revogação pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, da versão originária do n.º 1 do artigo 94.º da LOPTC (que estabelecia que «o juiz não está vinculado ao montante indicado no requerimento, podendo condenar em maior ou menor quantia»), no sentido da vinculação do tribunal ao *teto* do(s) pedido(s) do demandante.
  - 17 Delimitado o objeto do processo pelo pedido e alegação da matéria factual essencial para a sustentação daquele, «o juiz não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito» (artigo 5.º, n.º 3, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC).

18 Independentemente das teses em confronto e respetiva argumentação, o tribunal em sede de interpretação e aplicação do Direito aprecia as questões essenciais à luz do que entende ser imposto pela metodologia, princípios e normas jurídicas relevantes.

### **II.4.3 Caso *sub judice* em face dos elementos objetivos das três infrações imputadas pelo Ministério Público**

#### II.4.3.1 Enquadramento jurídico global

- 19 A AMCB constitui uma associação de municípios de fins específicos, classificação institucional enquadrável na divisão tripartida de cariz doutrinário quanto às associações públicas, por referência ao respetivo substrato pessoal: as associações de substrato público (associações de freguesias e municípios de fins específicos, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas), as associações de substrato privado (ordens profissionais) e as associações públicas de caráter misto (cf. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4.<sup>a</sup> ed., reimp., Coimbra, Almedina, 2016, pp. 371-379).
- 20 De acordo com o artigo 253.º da Constituição, «os municípios podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias».
- 21 No quadro constitucional português, as associações de municípios resultam do exercício da liberdade de associação dessas autarquias, limitada pelas normas de organização constitucionais e legais aplicáveis, diferentemente do que sucede com a mais ampla liberdade de associação das pessoas singulares e das pessoas coletivas privadas reconhecida pelo artigo 46.º da Constituição.
- 22 Nessa linha, Jorge Miranda e Marta Portocarrero sublinham que sendo o artigo 253.º «o único preceito constitucional que se refere ao associativismo municipal [...] cabe, deste modo, ao legislador a determinação do respetivo regime jurídico» (Jorge Miranda / Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, volume III, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, p. 470).
- 23 As associações constituídas por municípios dirigem-se à prossecução conjunta de interesses comuns, constituindo, na fórmula dos autores acabados de citar, uma forma institucionalizada de cooperação intermunicipal com vista à prossecução «de interesses coletivos partilhados entre as populações dos municípios envolvidos».
- 24 Na Lei n.º 45/2008, o artigo 2.º, n.º 4, estabelecia que as «associações de municípios de fins específicos são pessoas coletivas de direito privado criadas para a realização em comum de

interesses específicos dos municípios que as integram, na defesa de interesses coletivos de natureza sectorial, regional ou local».

- 25 No regime jurídico das autarquias locais e entidades intermunicipais (RJALEI) aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, as associações de municípios de fins específicos têm personalidade jurídica pública, opção que rompeu com a da Lei n.º 45/2008, pelo que, o exercício da liberdade associativa dos municípios com finalidades de cooperação intermunicipal tem de se conformar com as regras constantes, nomeadamente, nos artigos 63.º, n.º 2, 64.º, 65.º e 108.º a 110.º do RJALEI.
- 26 Quadro em que a AMCB estava sujeita ao regime contabilístico do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, que adaptou as regras do Plano Oficial de Contabilidade Pública à administração local e à prestação de contas ao TdC.

#### **II.4.4 Alegada infração financeira por falhas nos documentos orçamentais**

- 27 De acordo com a alegação do MP os movimentos financeiros relativos à conta corrente não teriam sido refletidos nas demonstrações orçamentais da AMCB o que constitui uma violação do princípio da universalidade, concluindo o demandante que os demandados são responsáveis pela prática, por negligência, de uma infração financeira sancionatória prevista pelas alíneas *b*) e *d*), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
- 28 Em sentido contrário, os demandados defendem que é incorreta no plano factual a imputação de inexistência de registos contabilísticos nas demonstrações orçamentais da AMCB quanto aos montantes sacados e às amortizações de capital da conta corrente caucionada, defendendo não se verificar a primeira das infrações imputadas pelo MP.
- 29 Os princípios da unidade e universalidade consagrados no ponto 3.1.1, alínea *d*), do POCAL e no artigo 42.º da versão originária do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI) aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (vigente no período do mandato dos demandados), impõem que um único instrumento orçamental deve compreender todas as despesas e receitas.
- 30 Em face da matéria de facto, verificaram-se omissões nos documentos orçamentais (§§ 5.12.a, 5.13 e 5.26) incompatíveis com os princípios da unidade e da universalidade, apesar desses elementos constarem da contabilidade patrimonial (§§ 5.20 e 5.26) e de a própria contabilidade orçamental (§ 5.12.b) compreender elementos que permitiam deduzir a existência de um mútuo,

e, em sede de auditoria, a subseqüente identificação dos movimentos omitidos nos documentos orçamentais.

- 31 Relativamente ao 4.º demandado, apesar de ter tomado posse como vogal do CD da AMCB, na medida em que não participou em reuniões, nem deliberações do CD no período em causa não se pode considerar que praticou ilícitos por ação imputados pelo MP aos membros do CD por via do respetivo exercício funcional quando, na prática, foi substituído em todas as componentes de controlo e participação na gestão da AMCB por um outro autarca do Fundão.
- 32 Relativamente, aos 1.º, 2.º, 3.º e 5.º demandados enquanto membros do órgão executivo da AMCB responsável pelos respetivos documentos orçamentais (independentemente da sua elaboração por recursos humanos internos ou prestadores de serviço externos) existia um dever de no exercício do cargo providenciarem pelo cumprimento de todas as regras orçamentais.
- 33 A infração em causa neste segmento reporta-se à violação de normas mencionadas em duas alíneas, *b)* e *d)*, do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, mas no caso *sub judice* deve ser configurada como tendo dimensão unitária, em face da ausência de discriminação de processos resolutivos dos imputados, sendo na factualidade objeto do processo reportada a uma componente global da atividade do órgão executivo para providenciar pela elaboração e execução dos instrumentos e pela gestão e controlo orçamental em conformidade com as normas legais e os princípios da unidade e universalidade.
- 34 Infração cujo preenchimento é autónomo de qualquer resultado financeiro danoso para a entidade, sendo consumada pela adoção por parte dos serviços dirigidos pelos demandados de procedimentos desconformes os aludidos princípios e regras de contabilidade pública.

#### **II.4.5 Alegada infração por omissão de submissão a fiscalização prévia de fonte obrigacional de dívida pública fundada**

- 35 Segundo a alegação do MP os demandados constituíram-se autores, por negligência, da infração financeira sancionatória, prevista na alínea *h)* do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC por, relativamente «ao exercício de 2014», não terem sujeito a renovação do contrato de 2008 a fiscalização prévia.
- 36 Em 2008, estava em vigor o artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 11/2003, de 13 de maio, que estabelecia que associações de municípios podiam contrair empréstimos a curto, médio e longo prazos junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, nos mesmos termos que os municípios.



- 37 Sobre a sujeição a fiscalização prévia de instrumentos geradores de dívida como o contrato de empréstimo outorgado em 31-7-2008, vai acompanhar-se no essencial parte da fundamentação do Acórdão n.º 11/2019-09.ABR-1.ªS/PL (também relatado pelo relator da presente sentença).
- 38 A fiscalização prévia da 1.ª Secção do TdC constitui uma competência própria deste órgão cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma tabela legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e objetivo (atos e contratos) delimitador do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 46.º, 47.º e 48.º da LOPTC.
- 39 Subjacente a todas as alíneas do artigo 46.º, n.º 1, da LOPTC encontra-se o estabelecimento de um elenco taxativo de instrumentos (atos e contratos) que delimitam o âmbito objetivo da fiscalização prévia (cf. § 12 do Acórdão n.º 29/2018-26.JUN-1.ªS/SS) conjugado com aspetos particulares reportados ao âmbito subjetivo, o qual estando estabelecido em termos genéricos no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC pode sofrer recortes reportados a alguns atos e contratos, como sucede com os *instrumentos geradores de dívida pública*.
- 40 A alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC dispõe estarem sujeitos à fiscalização prévia do TdC «todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos do Estado e das regiões autónomas com autonomia administrativa e financeira, e das demais entidades referidas nas alíneas c) a e) do n.º 1 do artigo 2.º, bem como os atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados»<sup>1</sup>.
- 41 A interpretação das tipologias de atos previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC deve articular-se com a componente funcional específica do controlo dos atos em causa, estabelecida no artigo 44.º, n.º 2, da LOPTC, centrada na legalidade dos *instrumentos geradores de dívida pública* à verificação da *observância dos limites e sublimites de endividamento e das respetivas finalidades estabelecidas pela Assembleia da República* (sem prejuízo do controlo também nos planos relevantes enunciados na primeira parte do n.º 1 do artigo 44.º da LOPTC, cf., a título meramente ilustrativo, §§ 27 a 77 do Acórdão n.º 42/2018-20.DEZ-1.ªS/SS).
- 42 A norma do artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC circunscreve-se a designados *instrumentos geradores* de uma categoria específica de *dívida*, a *dívida pública fundada*.

---

<sup>1</sup> A norma transcrita corresponde ao texto em vigor aprovado pelo artigo 76.º da Lei n.º 55-B/04, de 30 de dezembro. A versão originária era a seguinte: «todos os atos de que resulta aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos de Estado com autonomia administrativa e financeira e das demais entidades referidas nas alíneas b) a e) do n.º 1 do art.º 2.º, bem como os atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados»

- 43 A dívida pública divide-se entre *dívida pública flutuante* e *dívida pública fundada* tendo por referência os anos civis de outorga do instrumento financeiro gerador daquela e do termo final do prazo de amortização:
- 43.1 O conceito de *dívida pública flutuante* consta do artigo 3.º, alínea a), da Lei Quadro da Dívida Pública (LQDP) aprovada pela Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro: como «dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada»;
- 43.2 O conceito de *dívida pública fundada* consta do artigo 3.º, alínea a), da LQDP, «dívida contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada».
- 44 Reportando-se o exercício orçamental ao ano civil, a *dívida pública fundada* é, assim, a dívida contraída para ser totalmente amortizada num ano civil subsequente àquele em que foi gerada.
- 45 A norma da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC compreende no caso de autarquias locais, entidades intermunicipais e associações de municípios três tipologias distintas de atos suscetíveis de decomposição:
- 45.1 Atos de assunção de empréstimos ou de locações financeiras de que resulte o aumento da *dívida pública fundada* (isto é, dívida que não se destina a ser paga até 31 de dezembro do ano em que foi assumida);
- 45.2 Atos de alteração das condições estabelecidas em instrumentos financeiros anteriormente assumidos que alterando a qualificação da respetiva dívida determinam que a mesma passe a constituir *dívida pública fundada* (no caso de empréstimos, ainda que a respetiva contração não estivesse sujeita a fiscalização prévia, por não ter dado origem a *dívida pública fundada* mas apenas *dívida pública flutuante*<sup>2</sup>, o ato que determina a modificação da qualificação da dívida gerada pelo empréstimo é sujeito a fiscalização prévia enquanto ato de aumento da *dívida pública fundada*)<sup>3</sup>;
- 45.3 Atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados independentemente do impacto que essas alterações tenham na *dívida pública fundada*.

---

<sup>2</sup> Devendo ser paga até 31 de dezembro do ano da contração do empréstimo.

<sup>3</sup> Nuclear nesta sede é sempre a fonte da obrigação originária, que tem de ser qualificada como instrumento gerador de dívida. No Acórdão n.º 13/2012-15.MAI-1.ªS/SS analisou-se um caso integrado na segunda tipologia, de alteração do prazo de um empréstimo que tinha gerado *dívida pública flutuante* determinando que o mesmo na medida em gerou aumento da *dívida pública fundada* estava sujeito a fiscalização prévia.

- 46 Segundo o MP, o ilícito teria sido preenchido em 2014 por via da não submissão a fiscalização prévia da renovação do contrato, sendo apresentadas as seguintes duas asserções estruturantes para essa tese:
- 46.1 O «contrato e as sucessivas renovações encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TC, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC» (artigo 20 do RI);
- 46.2 «Ao não determinarem a sujeição a fiscalização prévia da renovação relativa ao exercício de 2014, os demandados constituíram-se autores, por negligência, da infração financeira sancionatória, prevista na alínea h), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC» (artigo 25 do RI).
- 47 A fundamentação jurídica do RI do MP compreende uma interpretação jurídica sustentada em duas asserções analiticamente autónomas:
- 47.1 Segundo a primeira, que o Tribunal acolhe, «deveria a AMCB ter remetido o contrato de empréstimo a fiscalização prévia» (artigo 22.º do RI), dever esse que deveria ter sido cumprido antes do contrato produzir efeitos financeiros geradores de despesa.
- 47.2 Já se afigura mais controversa a outra asserção da tese do demandante, «deveria a AMCB ter remetido [...] a fiscalização prévia [...] as sucessivas renovações do contrato pelo prazo de um ano» (também no artigo 22.º do RI).
- 48 O artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC, na redação vigente em 2014 e na parte relevante para o caso *sub judice*, tipificava como infração «a execução de contratos» «que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos»<sup>¼</sup>.
- 49 A infração é construída no plano dogmático por via da associação de duas condutas:
- 49.1 Uma omissiva pura, relativa ao não cumprimento de um dever legal de submissão de contratos a fiscalização prévia;
- 49.2 Uma ativa, a execução do contrato não submetido a fiscalização prévia.
- 50 O contrato celebrado entre a AMCB e a CGD em 31-7-2008 devia ter sido submetido a fiscalização prévia, na medida em que, atento o respetivo clausulado, era potencialmente gerador de *dívida pública fundada* (não se destinava a ser integralmente paga até 31-12-2008, pois o contrato vigoraria, pelo menos, até 31-7-2009), como aliás sucedeu, tendo transitado de 31-12-2008 para 1-1-2009 50.000 € de dívida da AMCB à CGD (cf. § 5.22).

---

<sup>¼</sup> No que releva para o presente julgamento, na redação introduzida pelo artigo 2.º da Lei n.º 20/2015, de 9 de março, continuou a ser tipificada como infração a execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos.

- 51 O contrato de 2008 foi a fonte obrigacional geradora de *dívida pública fundada* cuja renovação sucessiva ocorreu 6 vezes entre 31-7-2009 e 31-7-2014, ao abrigo do estabelecido no clausulado contratual.
- 52 Questão substancialmente distinta da sujeição do contrato a fiscalização prévia é a sujeição a essa forma de controlo de legalidade da renovação nos termos regulados de forma completa do contrato (o que não significa que esse clausulado esteja em conformidade com a lei, sublinhe-se).
- 53 Tendo presente o disposto nas várias normas que estabelecem atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia, um ponto se afigura pacífico, essa forma de controlo apenas opera sobre atos e contratos e não sobre omissões de atos (por exemplo de denúncia ou de oposição à renovação de contrato).
- 54 Plano em que ressalta a omissão de um tema essencial na factualidade objeto do processo, não existe qualquer menção a uma decisão singular, uma deliberação, um acordo ou qualquer outro tipo de ato sobre a renovação do contrato (nem qualquer referência a um evento dessa natureza emergiu nos atos de produção de prova em julgamento).
- 55 Pelo que, em face da factualidade provada inexistente a identificação de qualquer ato ou acordo de renovação que, pelo menos no plano epistémico (ainda que juridicamente insuscetível de enquadramento no elenco de atos e contratos sujeitos a visto), pudesse ser apresentado para efeitos de fiscalização prévia pela 1.<sup>a</sup> Secção do TdC.
- 56 Acrescente-se que, ainda que tivesse sido ocorrido uma deliberação expressa no sentido da renovação do contrato (o que não consta da matéria de facto objeto do processo), esse ato não integraria o elenco taxativo dos atos sujeitos a fiscalização prévia, designadamente, as alíneas *a)* ou *d)* do artigo 46.º, n.º 1, da LOPTC.
- 57 Desta forma, o MP imputa aos demandados uma omissão pura decorrente do não cumprimento de um dever legal que não existia, submeter a fiscalização prévia algo que em concreto não integra o objeto do processo (nem foi, consequentemente, objeto da prova), não é identificado (e teoricamente podia ser uma de várias hipóteses, por exemplo, deliberação para renovar, deliberação para não obstar à decisão, ordem singular, ausência de qualquer ato expresso) na própria alegação factual e, a existir, não estaria sujeito a essa forma de controlo.
- 58 Já relativamente à eventual infração sustentada na conduta ativa de execução do contrato e respetivas renovações, a mesma ocorreu em 2008 quando se procedeu à primeira movimentação da conta, tendo a sua execução pelos serviços da AMCB nos anos subsequentes

decorrido do decidido pelos corpos sociais da AMCB em 2008 e não de quaisquer orientações ou comandos posteriores, nomeadamente, no ano de 2014 (os quais, a existirem, seriam factos essenciais para um eventual ilícito financeiro, pelo que, na falta de alegação pelo MP, não integravam os temas factuais objeto do presente processo).

#### **II.4.6 Alegada infração por falta de autorização pela Assembleia Intermunicipal da renovação do contrato em 31-7-2014**

- 59 Por último, o MP considera que «relativamente à renovação do mútuo efetuada em 2014 não cuidaram os demandados de pedir e obter a autorização da Assembleia Intermunicipal, em violação do disposto no artigo 110.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e do artigo 15º, alínea e) dos Estatutos da AMCB» e que com essa «omissão» os demandados foram «autores, por negligência, de uma infração financeira, prevista na alínea b), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC».
- 60 Neste ponto, a conduta ilícita imputada reporta-se a «violação de norma» sobre «a autorização de despesas públicas» por vício de incompetência na sexta renovação do contrato ocorrida em 31-7-2014.
- 61 No plano factual está esclarecido que a aprovação do contrato foi muito anterior ao ano de 2014, já que a outorga do instrumento ocorreu em 31-7-2008, a primeira renovação teve efeitos em 31-7-2009, situação repetida por mais quatro vezes (no mesmo dia do mês de julho dos anos 2010, 2011, 2012 e 2013), antes da sexta renovação, a única que integra o objeto do presente processo de efetivação de responsabilidades financeiras.
- 62 Na terceira imputação, o MP considera de forma expressa que a conduta ilícita dos demandados foi preenchida por «omissão».
- 63 Isto é, os demandados enquanto membros do CD não teriam feito intervir a AI, ainda que, em termos hipotéticos (já que não existe vislumbre na factualidade objeto do processo) essa omissão estaria associada a uma ação (decisão do CD no sentido da renovação do contrato) ou, simplesmente, a uma conduta omissiva mais geral, o CD nada teria feito, nem submetera à AI, nem deliberara ou discutira a sexta renovação consecutiva do contrato.
- 64 Na medida em que a norma da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na parte que aqui interessa, se limita a determinar a *ilicitude de violação de norma sobre despesas*, a infração aí estabelecida não pode ser qualificada como «omissão pura», pois a norma legal não tem pressuposta exclusivamente uma conduta negativa, de *non facere*.

- 65 O artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC determina que ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória se aplica subsidiariamente o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal (CP), o que compreende a norma do artigo 10.º, n.º 1, do CP que, na parte aqui relevante, estabelece: quando um tipo legal compreende um certo resultado o facto punível compreende também a omissão da ação adequada a evitá-lo.
- 66 Categoria de ilícitos, de comissão de um resultado por omissão, cuja punibilidade depende, ainda de se comprovar que sobre o omitente recaía um dever jurídico que pessoalmente o obrigasse a evitar esse resultado (artigo 10.º, n.º 2, do CP), no caso aprovação da renovação do contrato sem intervenção da AI.
- 67 Em síntese, a verificação de uma infração neste segmento teria de ser associada a uma conduta por omissão (impura) dos demandados do dever de obstar a um resultado ilícito, no caso a renovação de um contrato com violação de norma sobre competência do órgão deliberativo relativa à despesa de um contrato de empréstimo.
- 68 Segundo a tese resultante do RI, os demandados teriam cometido uma infração financeira por não terem promovido a intervenção de órgão competente (a AI da AMCB) para a autorização de despesa gerada pelo empréstimo.
- 69 Contudo, a tese da necessidade de autorização para renovação teria de se sustentar numa falta pretérita de intervenção do AI quanto à outorga do contrato, no sentido de que não teria autorizado um contrato renovável nos termos do respetivo clausulado.
- 70 Se não tivesse havido autorização antes da outorga do contrato, nem ratificação do ato de autorização antes de 2014, nomeadamente no momento de uma das cinco anteriores renovações, é que se poderia configurar uma necessidade de intervenção superveniente do órgão deliberativo a autorizar o contrato, incluindo a respetiva renovação, em 2014.
- 71 Contudo, o objeto do processo fixado pelo RI do MP não compreende:
- 71.1 Quaisquer factos sobre o procedimento de aprovação do contrato em 2008; nem
  - 71.2 Qualquer referência factual sobre o conhecimento que os membros do CD da AMCB no ano de 2014 devessem ter sobre hipotéticos vícios ocorridos na aprovação do contrato num mandato anterior (o coletivo que era integrado pelos demandados tomou posse em 2013, tendo, de acordo com o regime sobre os órgãos sociais da AMCB e os calendários

oficiais das eleições autárquicas, havido lugar a eleição dos titulares dos órgãos sociais da AMCB também em 2009)<sup>¼</sup>.

- 72 Acresce que, ainda que estivesse provado o facto (o qual nem sequer foi alegado) de o empréstimo ter sido contratualizado sem intervenção da AI do AMCB, o hipotético dever jurídico do CD da AMCB não seria o de promover uma intempestiva intervenção do órgão deliberativo, mas o de fazer cessar o contrato (atingido pela mácula de uma nulidade originária) ou obstar à sua renovação (apreciação de natureza especulativa, sublinhe-se, pois não integra o objeto do processo fixado pelo demandante a existência da causa *virtual* desse hipotético dever, ato originário supostamente ilícito de outorga do contrato sem a necessária intervenção da AI da AMCB).
- 73 Em face do exposto, quanto à terceira infração imputada pelo MP, o objeto do processo não compreende os temas factuais essenciais para, ao abrigo do complexo normativo constituído pelas disposições conjugadas da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do CP, permitir um juízo do Tribunal sobre o preenchimento de uma infração comissiva por omissão (impura) o que, por si só, obsta ao desenvolvimento, nesta parte, de qualquer juízo do tribunal sobre a eventual responsabilidade financeira dos demandados (sem prejuízo de se referir que a lacuna de temas factuais essenciais implica sempre a inadmissibilidade de um juízo de imputação subjetiva sobre uma hipotética infração, atenta a data da posse dos demandados e o lastro histórico de eventuais omissões violadoras da lei).

#### **II.4.5 Julgamento da responsabilidade subjetiva dos demandados**

- 74 O MP alega, com razão, que os membros do CD da AMCB estavam obrigados a agir com o cuidado necessário e a diligência exigível à sua qualidade de dirigentes públicos, designadamente no que concerne à legalidade dos atos que praticavam.
- 75 Mais controversa e carecida de apreciação desenvolvida, em face da factualidade provada, se apresenta uma outra alegação do MP relativa à primeira infração imputada, a de que os demandados agiram sem a precaução devida e a diligência necessária por não determinarem os procedimentos impostos pela lei nem fiscalizarem o respetivo cumprimento quanto à escrituração na contabilidade de parte dos movimentos relativos ao contrato referido no § 5.2.

---

<sup>¼</sup> Nem, como já tínhamos constado acima, qualquer menção sobre os eventos relativos à renovação do contrato.

- 76 Relativamente, aos 1.º, 2.º, 3.º e 5.º demandados concluiu-se que enquanto membros do órgão executivo da AMCB responsável pelos respetivos documentos orçamentais e intervenientes em decisões sobre esses instrumentos não providenciaram pelo cumprimento de todas as regras legais nesse domínio, sendo-lhes objetivamente imputável uma infração subsumível às alíneas, b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
- 77 Sem embargo, a responsabilidade por infração financeira sancionatória não apresenta no regime legal dimensão exclusivamente objetiva, pois a condenação como agente de um ilícito financeiro depende de a conduta ter ocorrido com dolo ou negligência, tendo, no caso *sub judice*, a conduta dos demandados sido enquadrada como negligente na imputação do MP.
- 78 As normas do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC e do artigo 15.º do CP preveem duas formas de negligência, a consciente, em que o agente prevê a realização da infração confiando que este se não realizará, e a inconsciente, em que o agente não prevê a realização do ilícito tendo possibilidade de o fazer.
- 79 No caso presente, a questão cinge-se à eventualidade de negligência inconsciente, pois não foi alegado nem provado que os demandados teriam previsto a violação das regras orçamentais, sendo o núcleo do problema objeto do julgamento a questão de saber se foi violado um concreto dever objetivo de cuidado, relativo à obrigação funcional de assegurar a escrituração de concretos elementos em falta nos documentos orçamentais.
- 80 Nesse plano importa ter presente que, apesar de a atividade dos 1.º, 2.º, 3.º e 5.º demandados na AMCB ser incidental, os mesmos eram simultaneamente presidentes de câmaras municipais, o que na estrutura político-administrativa da organização constitucional portuguesa compreende uma responsabilidade de cuidado e defesa do interesse público e da legalidade voluntariamente assumida pelos seus titulares em nome e representação da concreta autarquia local.
- 81 As regras sobre contabilidade pública são um instrumento fundamental, inclusive para o controlo democrático, cujo cumprimento nas respetivas câmaras municipais incumbe em primeira linha aos membros do órgão executivo e em particular aos presidentes da câmara, o que não se altera nem dilui, pelo menos em termos abstratos, a sua responsabilidade quando, por força desses cargos exercem também funções executivas em associações de municípios integradas pela respetiva autarquia local.
- 82 A assunção do cargo de presidente de câmara transporta corolários como um nível de empenho, estudo e conhecimento das regras acima do homem médio, que não foi incumbido dessas



funções, inclusive ao nível da defesa ativa dos princípios nucleares consagrados no regime legal sobre finanças locais como a unidade e a universalidade dos orçamentos.

- 83 Pelo que, era exigível em termos gerais aos quatro demandados (D1, D2, D3 e D5) a tomada de precauções suficientes na direção dos serviços da AMCB para assegurar o que todas as despesas e receitas constassem do orçamento.
- 84 Apreciação genérica que tem de ser complementada por um julgamento centrado na específica conduta à luz de um elemento ou categoria conceptual, *exigibilidade*, em que deve ser ponderado o grau do ilícito ou défice de precauções tendo em atenção ainda o carácter particular das circunstâncias externas em relação com as características do agente, na medida em que estas dificultem de forma extraordinária o cumprimento absoluto do dever de cuidado, no fundo a ponderação de um quadro, fundamentalmente exógeno, sobre uma limitação do dever de cuidado exigível aos agentes tendo também presente o concreto e efetivo relevo do ilícito em face dos fins prosseguidos pelas normas violadas.
- 85 Os procedimentos censurados reportam-se, apenas, a défices de inserção em documentos contabilísticos, lacunas levada a cabo pelos serviços da AMCB desde o início da execução do contrato em causa outorgado há mais de 6 anos (cf. §§ 5.16, 5.27 e 5.28), sem que antes da apresentação dos documentos aos demandados tivesse havido qualquer censura, interna ou externa, aos procedimentos adotados pelos serviços, os quais não tiveram impactos especialmente relevantes na transparência orçamental, até porque havia componentes do aludido contrato de empréstimo com expressão na contabilidade orçamental (cf. § 5.12.b).
- 86 Com efeito, apenas os pedidos de utilização de capital e os reembolsos (ou amortizações) não foram escriturados na contabilidade orçamental da entidade, mas aí constam as contabilizações do pagamento de juros, pela utilização de capital, bem como as despesas bancárias associadas à contratação e renovação da abertura de crédito, o que, por si só, permitiria a um auditor experiente que analisasse as contas identificar o ocorrido e com algumas rápidas indagações identificar os valores em falta.
- 87 Em síntese, o elemento objetivo do ilícito foi preenchido, mas em face das condições específicas do caso não pode ser imputado a título de negligência culposa aos demandados.
- 88 Acrescente-se que, ainda que se considerasse que os demandados tinham agido com culpa, a circunstância de apenas não terem providenciado pela correção de um pormenor da escrituração contabilística de elementos relativos à execução de um único contrato, sendo a prática carecida de retificação mantida há 6 anos — sem existir registo de que tivesse sido posta em causa por

qualquer um dos anteriores membros do órgão executivo e inexistindo qualquer indício de má fé ou deficiência profissional dos técnicos que elaboravam os documentos e de quem as verificava —, sempre se teria de concluir que a haver a culpa, de acordo com a jurisprudência do TdC (cf. Acórdãos n.ºs 13/2019-19.SET-3ªS/PL, 18/2019-12-DEZ-3ªS/PL e 43/2020-27.OUT-3ªS/PL) nunca teria passado do limiar de uma «quase ausência de culpa», e conseqüentemente deveria ser integrada na categoria «culpa diminuta» prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, ou seja determinante (a haver a alguma culpa) da dispensa de multa, pois no caso não havia lugar a qualquer reposição (atenta a ausência de impacto financeiro, cf. § 5.17).

89 Relativamente às segunda e terceira infrações os elementos objetivos dos ilícitos imputados não foram preenchidos, o que imporia, por si só, a improcedência da ação quanto à matéria das hipotéticas responsabilidades sancionatórias.

90 Acrescente-se que, ainda que se considerasse preenchido o elemento objetivo de algum desses dois ilícitos, para efeitos da responsabilidade financeira sancionatória não se poderia considerar verificado o elemento subjetivo do ilícito (a *negligência* imputada), pois a factualidade provada não legitima um juízo com todos os elementos necessários para se julgar a verificação de violação de concreto dever cuidado enquanto elemento nuclear para se poder considerar verificada uma conduta negligente — a narrativa do RI revela a dificuldade do demandante, mesmo *ex post facto*, especificar os deveres de cuidado que não teriam sido seguidos pelos demandados e dos que em termos virtuais supostamente deviam ter sido adotados no caso concreto (cf. §§ 36 a 74).

### III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Absolver os demandados D1, D2, D3, D4 e D5 das três infrações sancionatórias imputadas pelo MP em coautoria e concurso efetivo — segundo o demandante previstas pelas alíneas *b*) e *d*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, pela alínea *h*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC e pela alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
- 2) Conseqüentemente, julgar totalmente improcedente o pedido do MP (que era de condenação de cada um dos cinco demandados em três multas de 2.550,00 € perfazendo um total, para cada um deles, de 7.650,00 €).
- 3) Declarar que não são devidos emolumentos (atento o disposto no artigo 15.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas).

\*

- Registe e notifique.
- Publicite sem identificação das pessoas singulares. DN.

Lisboa, 29 de novembro de 2021

O Juiz Conselheiro,

---

(Paulo Dá Mesquita)