Sentença nº 10/2024 – 3ª Secção

Processo nº 17/2023-JRF/3ª Secção

Sumário

1. As deliberações de alteração ao orçamento municipal, das quais resulte que, ao nível do orçamento final e da sua execução, uma parte da respetiva receita, proveniente de fundos comunitários, afeta a projetos financiados por aqueles fundos, tenha sido afeta a outro tipo de despesas, constitui violação de normas financeiras, segundo as quais o princípio da não consignação não se aplica às receitas provenientes de fundos comunitários.
2. A competência material para a aprovação de alterações às opções do plano e alterações ao orçamento é do órgão câmara municipal, sem prejuízo de delegação dessa competência no presidente da câmara municipal.
3. Sendo os bens e as prestações de serviços a adquirir (combustíveis rodoviários e contratos de seguro) bens/prestações que, pela natureza do seu objeto e entidades a fornecer/prestar, não são suscetíveis de serem adquiridos através de um único procedimento, deveriam ter sido lançados dois procedimentos de contratação autónomos.
4. Tendo a aquisição de combustíveis rodoviários e a celebração de contratos de seguros sido levada a cabo sem terem sido precedidas de qualquer procedimento com vista à sua aquisição/contratação, nomeadamente decisão de contratar, aprovação de programa de concurso e caderno de encargos, tal significa a inobservância das regras da contratação pública para cada uma daquelas aquisições e, nessa medida, estamos perante o preenchimento da previsão objetiva de duas infrações financeiras, à luz da 1.ª parte da alínea l) do nº 1 do artigo 65.º da LOPTC.
5. Não tendo sido efetuado o cabimento prévio das despesas realizadas para aquisição (sem procedimento contratual) de bens e serviços e tendo sido proferidos despachos de assunção, autorização e pagamento dessas despesas, foram violadas as regras financeiras que preveem esses procedimentos, mostrando-se preenchida a previsão objetiva de infração financeira, nos termos da 2.ª parte da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

6. É da exclusiva competência da 1ª e 2ª Secções deste Tribunal operar a relevação da responsabilidade financeira, na fase de auditoria, ou seja, em fase anterior à atual fase jurisdicional de julgamento de responsabilidades financeiras, esta no âmbito da competência da 3.ª Secção.

INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA – FUNDOS COMUNITÁRIOS – PRINCÍPIO DA NÃO CONSIGNAÇÃO – ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS – COMPETÊNCIA – CONTRATAÇÃO PÚBLICA – PLURALIDADE DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS - AUTORIZAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA – RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA - COMPETÊNCIA

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

SENTENÇA Nº 10 | 2024

3.ffi Secção
Data: 04/03/2024
Processo: 17/2023-JRF

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADA EM JULGADO APÓS ACÓRDÃO N.ffi 23/2024

*

I – Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira, contra D ou Demandado (demandado), melhor identificado nos autos, pedindo a sua condenação, pela prática de duas infrações financeiras sancionatórias, sob a forma negligente e continuada, prevista e punida (p. e p.), uma no art.º 65º, nºs 1, alínea b) e 2, da Lei nº 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas-LOPTC), diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação e outra p. e p. nas alíneas b) e l) do n.º 1 do citado artigo 65.º, na multa de 25 UC por cada uma das infrações e, em cúmulo material, na multa de 50 UC.

Alega, em resumo, que o demandado exerceu o cargo de presidente da Câmara Municipal de Nelas (CMN), no período abrangido pela auditoria e que, nessa qualidade, determinou modificações orçamentais no ano de 2017, relativas aos projetos financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), que resultaram num aumento da receita inicialmente prevista e na diminuição da respetiva despesa, tendo parte da receita, no montante de 948 011,80 €, sido afetada a outras despesas. Fê-lo sem ter solicitado informações técnicas às estações competentes e, apesar de ter sido alertado pela responsável da Unidade Orgânica Administrativa, Financeira, de Recursos Humanos e Saúde, interveniente A, através duma informação interna, determinou-lhe que procedesse ao lançamento da alteração, para ratificação em reunião da CMN.

Conclui que foi violada a regra da consignação da despesa e que tal consubstancia uma infração financeira, de natureza sancionatória, que imputa ao demandado.

Alega ainda que, no período compreendido entre 2017 e 2019, a CMN adquiriu combustíveis rodoviários, no valor global de 388 345,19 € e celebrou contratos de seguros, no montante global de 318 842,13 €, sem que estas aquisições de bens e serviços tenham sido precedidas de procedimentos prévios previstos no regime de contratação pública.

Acresce que o pagamento a posteriori do bem já consumido, faturado com base nos registos de abastecimento dos vários cartões distribuídos aos utilizadores das viaturas, desrespeitou as regras do cabimento, autorização e assunção da despesa.

Conclui que a aquisição de combustível, nas condições descritas e a autorização do pagamento de faturas referentes a várias apólices de seguros, violam regras básicas da contratação pública e normas legais relativas à assunção de despesas públicas sem prévio cabimento, consubstanciando a prática de infrações financeiras de natureza sancionatória, que imputa ao demandado, o qual agiu livre e conscientemente, sem os cuidados que se impunham, não se assegurando da conformidade legal das condutas descritas, como podia, devia e lhe era exigível atenta a função desempenhada.

*

2. Contestou o demandado pedindo a sua absolvição e, se assim se não entender e sucessivamente, a relevação de qualquer eventual infração ou a dispensa de aplicação de qualquer multa.

Começa por invocar que sempre exerceu as suas funções confiando na competência técnica e diligência dos técnicos dos serviços administrativos e financeiros, especialmente na técnica Dr.ª. interveniente A, Coordenadora/Dirigente da Unidade Orgânica Administrativa e Financeira, a qual sempre confirmou a legalidade das opções constantes das alterações orçamentais efetuadas e nunca denunciou ou alertou para a existência de qualquer irregularidade ou ilegalidade em qualquer procedimento gerador de despesa.

Alega depois que não tinha competência para autorizar alterações ou revisões orçamentais, no período entre 27.07.2016 e 20.10.2017, a qual lhe foi retirada pela maioria dos membros do executivo municipal, tendo este passado a deliberar sobre as alterações orçamentais.

Ainda relativamente à violação do princípio da consignação das receitas, nas modificações orçamentais de 2017, considera que não se verificam os pressupostos da infração financeira em causa, porquanto não houve utilização de verbas consignadas para refinanciamento de outras despesas.

No que tange aos procedimentos relativos ao fornecimento de combustíveis rodoviários e à celebração de contratos de seguros, assim que, no decurso da ação inspetiva, tomou conhecimento da não conformidade dos procedimentos relativos ao fornecimento de combustíveis rodoviários e relativos às apólices de seguros, de imediato providenciou para que tais contratos de aquisição fossem regularizados de acordo com as normas do Código da Contratação Pública aplicáveis.

Finalmente invoca estarem preenchidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade ou dispensa de aplicação de multa.

*

3. O Tribunal é competente, o processo é o próprio, não enfermando de nulidade total que o invalide e o Ministério Público e o demandado têm legitimidade.

Não se verificam nulidades secundárias, outras exceções dilatórias ou exceções perentórias que obstem ao prosseguimento dos autos ou ao conhecimento do mérito da causa.

Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como da ata consta.

*

II – Fundamentação

A - De facto

A.A. Produzida a prova e discutida a causa, julgam-se como **factos provados (f. p.)**[1], os seguintes:

4. Do requerimento inicial e da discussão da causa:

4.1. O demandado exerceu o cargo de Presidente da CMN, nos mandatos de 2013/2017 e 2017/2021 e atualmente exerce a atividade de advogado.

[1] Esclareça-se que apenas se consideraram como provados ou não provados os "factos", entendendo-se como tal os "estados" ou "acontecimentos" da realidade e não considerações, ilações ou conclusões e, muito menos, alegações, na medida em que o que é objeto de prova, nos termos do art.ffl 341ffl, do Código Civil, é a "demonstração da realidade dos factos".

4.2. A ação de controlo realizada pela Inspeção Geral de Finanças (IGF) à CMN teve origem numa denúncia apresentada por interveniente A, então Coordenadora da Unidade Orgânica Administrativa, Financeira e de Recursos Humanos e Saúde da referida Câmara Municipal, que abrangia as modificações orçamentais de 2017, relativamente aos projetos financiados por FEEI.

4.3. Essa ação foi realizada no âmbito do processo n.º 2021/313/B3/285, no termo da qual foi elaborado pela IGF o Relatório Final n.º 2021/54 e prestada a Informação n.º 2022/403, a qual foi enviada à Secretária de Estado do Orçamento (SEO) que, por despacho de 20/02/2023, concordou com tal informação, remetendo-a à Ministra da Presidência e ao Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local (SEDAL), tendo este, por despacho de 13/03/2023, homologado a citada Informação n.º 2022/403.

4.4. A auditoria teve início em 19/06/2019 e a IGF remeteu em 23/03/2022, ao Tribunal de Contas, a Informação e documentação, que deu entrada na UAMP em 27/04/2023 (Entrada nº. 172, de 27/04/2023), a qual serviu de base à elaboração do requerimento inicial destes autos.

4.5. A IGF submeteu ao indiciado responsável, identificado no quadro de infrações (Anexo 17) o projeto de relatório para exercício do contraditório institucional e pessoal.

4.6. O Presidente da CMN, notificado, veio exercer o contraditório institucional e pessoal, tendo enviado ambos em 14/04/2021.

4.7. No Relatório Final foi identificada factualidade passível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, conforme descrito no mesmo e constante do quadro de eventuais infrações financeiras anexo, sendo indicado como responsável o Presidente da CMN.

4.8. Nos orçamentos de 2017 e 2018, a CMN previu receitas relativas a financiamento comunitário (POSEUR - Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos e Centro 2020 – Programa Operacional da Região Centro), cuja previsão, ao nível da despesa foi objeto de modificações orçamentais.

4.9. No âmbito dessas modificações orçamentais, relativas a 2017, ocorridas nos vários projetos financiados pelo FEEI, ao nível do orçamento final, verificou-se que uma parte substancial da respetiva receita, no montante de 948 011,80€, foi afeta a outro tipo de despesas.

4.10. Em 19/09/2017, através da informação interna n.º 6926, a qual se referia ao projeto das GOP "Construção da ETAR de Nelas III e sistema intercetor", a Coordenadora da Unidade Orgânica Administrativa, Financeira, de Recursos Humanos e Saúde, interveniente A, informou o demandado que "a dotação da despesa a anular, no valor de 260 570,00 ... uma receita consignada, que não pode nem deve ser objeto de anulação para utilização noutras despesas que não a financiada".

4.11. Nessa informação o demandado, por despacho da mesma data, determinou-lhe que procedesse ao lançamento da alteração, para ratificação em reunião da Câmara.

4.12. Analisadas especificamente as modificações orçamentais de 2017 relativas ao financiamento comunitário do projeto de construção da "ETAR de Nelas III e sistema intercetor", não se detetou a utilização de verbas consignadas para refinanciamento de outras despesas.

4.13. No contraditório apresentado, o ora demandado invocou que a delegação de competências que detinha desde 2013 foi-lhe retirada em 27/07/2016, mormente a referente à competência material prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12/09, bem como a competência para autorizar a realização de despesas, no período

compreendido entre aquela data e 20/10/2017, alegando que entendia não ser o responsável por este ilícito financeiro, imputando à Coordenadora, mencionada supra, a responsabilidade financeira face ao cargo que exercia e aos esclarecimentos que a mesma prestava sobre a legalidade das questões que lhe eram colocadas, nomeadamente em reuniões do executivo camarário.

4.14. No período compreendido entre 2017 e 2019, a CMN adquiriu combustíveis rodoviários, no valor global de 388 345,19 € e celebrou contratos de seguros, no montante global de 318 842,13 €, sem que estas aquisições de bens e serviços tenham sido precedidas de procedimentos prévios previstos no regime de contratação pública;

4.15. Os combustíveis rodoviários foram sempre adquiridos ao mesmo fornecedor – a sociedade B, SA – através de um sistema de cartões para abastecimento direto das viaturas do Município no respetivo posto de combustível de Nelas.

4.16. Os combustíveis foram faturados com base nos registos de abastecimento dos vários cartões distribuídos aos utilizadores das viaturas, sendo o pagamento feito à posteriori, já após o consumo dos combustíveis.

4.17. Relativamente à aquisição de combustíveis, naquele período, não foi efetuado o cabimento prévio à assunção da despesa.

4.18. Os contratos de seguro contratualizados pela CMN naquele período entre 2017 e 2019, com diversas seguradoras, tiveram sempre a mediação da mesma empresa – sociedade C, SA – e também não foram precedidos de qualquer procedimento pré-contratual.

4.19. Várias das ordens de pagamento relativas à aquisição de combustível, nas condições descritas e autorizações de pagamento de faturas referentes às apólices de seguros contratadas naqueles termos, foram subscritas pelo demandado.

4.20. No exercício do contraditório o demandado considerou que a responsabilidade era imputável à Coordenadora da Unidade Orgânica de Finanças e Património, por não o ter alertado para eventuais ilegalidades desses procedimentos e alegou que, logo que teve conhecimento da desconformidade daqueles, providenciou para que fossem regularizados conforme previsto no CCP (o que veio a ocorrer quanto aos combustíveis em 19/06/2020 e quanto aos seguros em 06/10/2020).

4.21. O demandado subscreveu vários despachos de assunção, autorização e pagamento daquelas despesas de combustíveis e seguros, nos termos das ordens de pagamento juntas aos autos, sendo a periodicidade dos pagamentos, no caso dos combustíveis, mensal.

4.22. O demandado agiu livre e conscientemente.

4.23. O demandado não teve o cuidado de se assegurar que a aquisição de combustíveis e a contratação de seguros era feita em conformidade com o regime legal da contratação pública e que, previamente às ordens e autorizações de pagamento que subscreveu, tinham sido observados os procedimentos de autorização, cabimentação e compromisso dessas despesas.

*

5. *Da contestação do demandado e da discussão da causa:*

5.1. O demandado exerceu funções de Presidente da CMN entre 28 de outubro de 2013 e 18 de outubro de 2021.

5.2. A Dr.ª interveniente A desde 02 de janeiro de 2012 exercia funções de Coordenadora/Dirigente da Unidade Orgânica Administrativa e Financeira e de Recursos Humanos e Saúde da CMN (embora a denominação da Unidade Orgânica tenha sofrido

alterações nas áreas abrangidas e na denominação, sempre abrangeu a área das Finanças ou Financeira), posição e responsabilidades que lhe foram confirmadas em 06/02/2014, 08/01/2015 e 26/01/2018, até ter sido determinado deixar de exercer tais funções em 25/09/2018.

5.3. Até 25.09.2018 (e, pelo menos, desde outubro de 2013, data da tomada de posse do ora demandado como Presidente de Câmara) a aludida técnica superior Dr.ª interveniente A, além de exercer as aludidas funções de Coordenadora da Unidade Orgânica Administrativa e Financeira, secretariava as reuniões de Câmara e, naquela qualidade, elaborava os mapas das alterações e revisões orçamentais que foram feitas, de acordo com as instruções verbais ou escritas transmitidas pelo demandado, explicando-as muitas vezes nas reuniões do executivo municipal aos vereadores.

5.4. Na qualidade de responsável pela Unidade Orgânica Administrativa e Financeira subscreveu, conjuntamente com o demandado, as declarações sobre as demonstrações financeiras do Município de Nelas, relativas ao exercício de 2017, nos termos dos documentos 6 e 7, constantes do anexo 3, juntas pelo demandado com o contraditório.

5.6. Em reunião de Câmara de 27/07/2016 a maioria dos membros da Câmara deliberou revogar a competência material e orçamental prevista no artigo 33.º, nº 1, alínea d), da Lei n.º 75/2013, de 12/09, bem como a competência para a realização de despesas prevista no n.º 2 do artigo 29.º do DL nº 197/99, de 08/06, que estavam delegadas no demandado, passando a partir daquela data e até 20 de outubro de 2017 a ser o executivo municipal a deliberar sobre todas as alterações orçamentais, alterações, modificações e revisões que eram apresentadas, materialmente elaboradas pela aludida Técnica Superior Dr.ª interveniente A.

5.7. A mesma explicava, quer a pedido do Presidente, quer a pedido dos Vereadores, nas reuniões de Câmara em que estava presente e secretariava, o sentido material de tais alterações, confiando os Vereadores nessas explicações.

5.8. Era do conhecimento da mesma técnica que o abastecimento de combustíveis teve por base um contrato de fornecimento que decorreu de um concurso realizado em julho de 1997, de que saiu vencedora a "sociedade D, SA", depois continuado pela "sociedade B, SA" e que o concurso de seguros, gerador de despesas, tinha sido realizado em dezembro de 2001.

5.9. Assim que, no decurso da ação inspetiva o demandado tomou conhecimento da não conformidade dos procedimentos relativos ao fornecimento de combustíveis rodoviários e relativos às apólices de seguros, tomou providências para que tais contratos de aquisição fossem regularizados de acordo com as normas do Código da Contratação Pública aplicáveis.

5.10 Não são conhecidos antecedentes de prática de infrações financeiras ao demandado.

*

A.B. E julgam-se como **factos não provados (f. n. p.)**, todos os que, com relevância para a discussão da causa, estejam em oposição – direta ou indireta - com os atrás considerados provados, nomeadamente que:

6. Do requerimento inicial:

6.1. O demandado aprovou modificações orçamentais no ano de 2017, relativas aos projetos financiados pelo FEEI, que resultaram num aumento da receita inicialmente prevista e na diminuição da respetiva despesa, tendo parte dessa receita sido afetada a outras despesas.

6.2. A modificação orçamental levada a cabo, na sequência da informação interna n.º 6926, que se referia ao projeto das GOP "Construção da ETAR de Nelas III e sistema intercetor", levou a que parte das receitas financiadas pelo FEEI tenha sido afeta a outras despesas.

*

7. Da contestação do demandado:

7.1. O demandado exerceu sempre as suas funções confiando na competência técnica e diligência dos técnicos dos serviços administrativos e financeiros, especialmente na Dr.ª. interveniente A.

7.2. O Presidente de Câmara e ora demandado confiava nas explicações da Dr.ª interveniente A sobre o sentido das alterações orçamentais e a mesma confirmava sempre a legalidade das opções constantes das alterações efetuadas.

7.3. Nunca a mesma denunciou ou alertou para a existência de qualquer irregularidade ou ilegalidade em qualquer procedimento gerador de despesa para a Câmara Municipal, bem pelo contrário, afiançando a regularidade de todos os procedimentos de acordo com as exigências do artigo 22.º do DL n.º 197/99.

7.4. Não houve qualquer alerta da técnica superior Dr.ª interveniente A relativo à eventual utilização indevida de dotações consignadas para financiamento de outras despesas e, previamente à aprovação dessas alterações orçamentais nas reuniões do órgão executivo, foram solicitados esclarecimentos sobre a legalidade da utilização de dotações consignadas, pelo Presidente da Câmara Municipal e pelos restantes Vereadores.

*

A.C. Motivação da decisão de facto

8. Os **factos** dados como **provados** foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos nºs 4 e 5 do art.º 607º do Código de Processo Civil (doravante CPC), aplicável, assim como os demais preceitos deste diploma legal adiante citados, ***ex vi*** artigo 80º da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos não impugnados especificadamente na contestação, relativos ao fornecimento de combustíveis e à celebração de contratos de seguro, bem como às autorizações de pagamento das despesas daí resultantes;

b) os documentos juntos a estes autos com o requerimento inicial, os documentos juntos pelo demandado com a contestação e os documentos anexos na sequência da ação de controle que culminou com Relatório Final n.º 2021/54 e a Informação n.º 2022/403, indicados pelo demandante e demandado nos articulados, documentos esses que não foram impugnados e são relevantes para a prova dos factos provados, nomeadamente, nas seguintes dimensões:

i) a informação 6926/2017 de19.09.2017, subscrita pela Dr.ª interveniente A e com despacho do demandado, constante do anexo 2, sobre alterações ao orçamento municipal e às GOP relativas ao projeto "Construção da ETAR de Nelas III e sistema interceptor";

ii) o quadro Excel sobre "financiamento comunitário-modificações orçamentais-2017" e o cálculo/resumo final constante do mesmo sobre "verbas comparticipadas utilizadas", constante do anexo 2;

iii) as diversas atas de reuniões do executivo municipal constantes do anexo 3, especialmente a ata 20/2016 de 27.07.2016 (fls. 76 e segs do anexo 3), na qual foi aprovada a deliberação de revogação de competências delegadas no demandado;

iv) o contraditório institucional subscrito pelo demandado, no âmbito da ação de controle levada a cabo pela IGF, bem como os documentos juntos com o mesmo, especialmente os docs 1 a 5, relativos à nomeação da Dr.ª interveniente A como coordenadora e depois à cessação dessas funções e os docs 6 e 7, constituindo declarações sobre as demonstrações financeiras do Município relativas ao ano de 2017, subscritas pelo demandado e pela Dr.ª interveniente A;

✲

c) os depoimentos das seguintes testemunhas, as quais depuseram com razão de ciência, a qual lhes advém do conhecimento dos factos, em virtude das atividades/funções descritas infra e, ainda, com isenção e credibilidade, na dimensão dos factos infra salientados:

1.ª – Testemunha E (inspetor na IGF há 12 anos, mas com experiência em órgãos de controle interno há 22 anos, tendo anteriormente desempenhado funções na IGAT e na IGAL, com formação académica em Direito e que integrou a equipa que procedeu à realização da ação de controle interno), o qual descreveu o motivo subjacente à ação levada a cabo (denuncia de assédio moral por parte da funcionária interveniente A em relação ao demandado, tendo descrito aquela como "capaz, competente e estimada no município"), as relações pessoais difíceis entre ambos, o sentimento descrito pela funcionária de se sentir ultrapassada pelos assessores externos contratados e de receber ordens e diretrizes verbais do Presidente que a obrigavam a ter que fazer informações quando temia consequências, como no caso das "verbas consignadas". Explicou que o apuramento global de cerca de 948 000,00 € no mapa constante do anexo 2 foi feito pelo seu colega interveniente F que integrou a equipa e foi revisto por outros colegas, tendo sido tomadas em consideração as verbas justificadas quando do contraditório. Informou que realizaram a recolha de informação e documentação relativa à inexistência de procedimentos de contratação pública para aquisição de combustíveis e seguros na sequência de informação prestada pela funcionária interveniente A, não tendo procedido a uma análise sobre outros fornecimentos ou aquisições levadas a cabo pela CMN;

2.ª - interveniente A (funcionária da CMN desde 16.06.83 a 31.03.2020, desempenhando funções de técnica superior desde 2012, tendo exercido funções na sequência de nomeação por despacho, de coordenadora da área financeira entre 2012 e 2018, com formação académica em Contabilidade e Administração), a qual foi muito clara no sentido de que, quando considerava as ordens verbais do demandado como não corretas, nomeadamente em termos de alterações orçamentais, fazia informações internas de modo a que fossem assumidas as ordens por escrito, o que nem sempre acontecia pois, por vezes, o demandado não dava despacho em conformidade com as instruções verbais. Explicou, ainda, que as alterações orçamentais que preparava eram na sequência de instruções verbais ou escritas do demandado ("o Presidente é que me dizia, tira daqui e põe ali"), as quais eram assim presentes ao executivo municipal, tendo prestado informações nas reuniões do executivo, as quais secretariava, na sequência de solicitações de alguns vereadores porquanto a partir de certa altura, nomeadamente na sequência de retirada de competências ao demandado, eles deixaram de confiar nas explicações prestadas pelo demandado nessas reuniões e pretendiam que a testemunha explicasse no que é que consistiam materialmente as alterações orçamentais. Foi muito segura, também, ao afirmar que foi feito um levantamento da situação da Câmara em termos financeiros e de contratos, a solicitação do demandado, quando este iniciou funções em 2013, o qual "queria saber o que ia gerir", sendo que o demandado dava ordens diretas aos funcionários do gabinete de

contratação sobre tudo o que era contratação pública, não obstante os mesmos, a partir de certa altura, estarem integrados numa área da unidade sob sua responsabilidade.

Saliente-se que esta testemunha, não obstante assumir clara e espontaneamente que tem "más recordações e mágoas" do período em que exerceu funções sendo presidente do Município o demandado, prestou um depoimento que o Tribunal considera muito objetivo, isento e credível, até pelo facto de se perceber que nem sequer tinha conhecimento de ter sido convocada para depor como testemunha sobre esta matéria e de não fazer afirmações sobre aspetos de que não tinha a certeza (de que é exemplo o valor das verbas consignadas como receita e afetas a outras despesas), podendo aliás considerar-se o seu testemunho como uma boa referência do que deve ser a conduta, em termos de responsabilidade, de um dirigente de um departamento numa autarquia.

3.ª – Testemunha G (contabilista certificado e sócio gerente da empresa que prestou serviços de consultoria financeira para a CMN, pelo menos entre 2016 e 2023), o qual descreveu os serviços de consultoria, económico-financeira, prestados ao Município e, também a partir de 2018, na área orçamental, tendo prestado apoio para a elaboração do contraditório na sequência do "projeto de relatório" da IGF, afirmando ter sido ele a elaborar o mapa de "receita consignada" junto como doc. n.º 18 àquele contraditório, confirmando o valor de 205 775,19 € inscrito no mesmo como "comp. Nacional CmN- corrigida".

*

d) as declarações do demandado, apenas na medida em que se consideraram tais declarações credíveis, por serem coerentes com as regras de experiência comum e/ou coerentes com a prova documental e testemunhal, no que tange aos seguintes aspetos:

i) período de exercício de funções e contratação duma empresa para prestar assessoria, que começou tendo em vista a restruturação do plano de recuperação financeira e que se prolongou depois para outras áreas;

ii) confirmação do despacho de 19.09.2017, na informação elaborada pela Dr.ª interveniente A;

iii) existência de um serviço de contratação, no Município, com 3 ou 4 técnicos, sendo um deles jurista.

*

Da apreciação global e crítica desta prova documental, testemunhal e por declarações, conjugadas com as regras de experiência comum, resultou para o Tribunal a convicção segura quanto aos factos provados, nomeadamente nas seguintes dimensões: que houve alterações orçamentais - ainda que não se tenha provado ter sido o demandado a aprová-las - ocorridas em vários projetos financiados pelo FEEI e que, ao nível do orçamento final de 2017, houve um montante de 948 011,80 € dessas receitas de fundos europeus que foi afeta a outro tipo de despesas; que a aquisição de combustíveis e a contratualização de seguros pela CMN, no período de 2017 a 2019, foi realizada sem procedimento contratual prévio e os pagamentos das despesas daí resultantes foram autorizadas pelo demandado sem ter acautelado a observância dos procedimentos legais de autorização, cabimentação e compromisso dessas despesas; que o demandado agiu livre e conscientemente, sem ter acautelado a conformidade das suas condutas às regras legais e financeiras, relativamente às aquisições de combustíveis e seguros e ao pagamento das despesas daí resultantes.

*

9. Igualmente, quanto aos **factos** julgados **não provados**, se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo certo, no

entanto, que da ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, nomeadamente porque:

a) não estão provados documentalmente, no âmbito da auditoria realizada ou pelos documentos juntos aos autos.

Saliente-se, neste aspeto, quanto aos f. n. p. sob os n.ºs 6.1. e 6.2. que nenhuma prova documental foi produzida no sentido de o demandado ter aprovado modificações orçamentais por si próprio, ou seja, com competências delegadas e mesmo a que determinou pelo despacho de 19.09.2017 só terá produzido efeitos no caso de ter sido ratificada pelo executivo municipal.

Note-se que é expressamente afirmado na Inf. n.º 2022/403, transcrevendo parte do Relatório 2021/54, "Analisadas especificamente as modificações orçamentais de 2017 relativas ao financiamento comunitário do citado projeto de construção da "ETAR de Nelas III e sistema intercetor", não se detetou a utilização de verbas consignadas para refinanciamento de outras despesas" (sublinhado da nossa autoria).

b) os depoimentos das testemunhas acima indicadas e do demandado não permitiram formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os demais factos dados como não provados, nomeadamente porquanto:

(i) a testemunha Testemunha E expressamente afirmou que no projeto da "ETAR de Nelas III e sistema intercetor", não se detetou a afetação de verbas consignadas à realização de outras despesas;

ii) as declarações do demandado quanto à pretensa confiança na competência técnica da Dr.ª interveniente A não são credíveis, quer no confronto com o depoimento desta, quer em função da realidade apurada pela testemunha Testemunha E e, também, na retirada gradual de funções à mesma, passando a substituí-la na prática pela assessoria contratada e que culminou com o seu despacho de 25.09.2018 a determinar que a mesma deixasse de exercer as funções de coordenadora da unidade orgânica de finanças e património municipal.

*

B – De direito

B.A. As questões decidendas

10. Considerando os pedidos formulados no requerimento inicial e os seus fundamentos, bem como a defesa apresentada na contestação, as questões que cumpre equacionar e decidir, podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.ª- O demandado, na qualidade em que interveio de presidente de um município, não observou os seus deveres de conduta, violando a proibição de utilização de verbas de fundos comunitários, afetas a um projeto, ao pagamento de outras despesas e também violando normas relativas à contratação pública, bem como não observando o cumprimento de regras financeiras sobre autorização, cabimento e compromisso de despesas públicas, tendo agido com culpa, incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC?

2.ª – Em caso de resposta afirmativa à questão antecedente, ou a alguma das subquestões que a mesma comporta, considerando as duas infrações imputadas ao demandado, deve o mesmo ser condenado nas multas peticionadas pelo Mº Pº, ou deve ser relevada a responsabilidade financeira ou dispensada a aplicação de multa, em face das pretensões formuladas pelo demandado na contestação?

Vejamos.

*

B.B. Enquadramento

11. O Ministério Público imputa ao demandado a prática de duas infrações financeiras de natureza sancionatória, a título negligente, previstas no art.º 65º, nº 1, alínea b) a primeira e alíneas b) e l) a segunda e, ainda, n.ºs 2 e 5, da LOPTC, tendo por base as condutas sumariamente descritas no relatório supra.

12. Efetivamente, sob a epígrafe "Responsabilidades financeiras sancionatórias" prevê-se, no nº 1 daquele preceito, que o "Tribunal de Contas pode aplicar multas":

- "Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos" – cf. alínea b).

- "Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal" – cf. alínea l)

13. Por outro lado, no nº 2 do citado preceito são estatuídos os limites, mínimo e máximo da multa, sem prejuízo daquele limite mínimo ser igual a um terço do limite máximo no caso de dolo (nº 4 do art.º 65º citado) e, deste limite máximo, ser reduzido a metade em caso de negligência (nº 5 do mesmo preceito).

14. Perante este enquadramento normativo, importa apurar, para responder à primeira questão equacionada supra, que aliás se dividirá em duas subquestões, se o demandado, com culpa, incorreu na previsão típica das imputadas infrações financeiras sancionatórias, nos segmentos relevantes, em função dos factos provados e não provados, supra descritos.

15. Posteriormente, no caso de resposta positiva ou parcialmente positiva às subquestões daquela primeira questão, se analisarão as seguintes, ou seja, saber se deve ser relevada a responsabilidade financeira, dispensada a aplicação de multa ou em que termos se deve proceder à graduação da multa ou multas.

*

B.C. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos objetivos e subjetivos das infrações financeiras sancionatórias imputadas

1ª – Infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC (al. a) e n.ºs 9 a 19 e 38 a 41 do requerimento inicial)

16. O demandante imputa ao demandado esta infração, considerando-o responsável pelo valor da receita consignada que, no ano de 2017, foi desviada para outras despesas (cf. art.º 13.º do requerimento inicial).

17. Atenta a factualidade provada, nomeadamente os n.ºs 4.8. a 4.11, dos f. p., mas também a factualidade não provada (cf. n.ºs 6.1. e 6.2 dos f. n. p.) não cremos que se possa concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração em causa, como a seguir se procurará justificar.

18. Na verdade não é possível concluir que, na sequência de uma conduta ou ação do demandado, houve violação de normas legais, nomeadamente o artigo 9.º, n.º 2, alínea a), do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), consagrado na Lei n.º 73/2013 de 03.09, que estabelece que o princípio da não consignação não se aplica às receitas provenientes de fundos comunitários ou que ocorreu violação das regras previsionais previstas no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), então em vigor, aprovado pelo artigo 1.º do DL 54-A/99 de 22.02 e em anexo a este diploma legal, nomeadamente nos seus pontos 3.1.1. al. g) e 3.3.3. al. b), que estabelecem a não possibilidade de utilização de receitas de fundos comunitários, como contrapartida de alterações orçamentais, para outras dotações.

19. Note-se que não estamos a afirmar que não houve, in casu, violação daquela exceção ao princípio da não consignação.

20. Com efeito, considerando a factualidade provada (cf. n.ºs 4.8. e 4.9. dos f. p.) podemos concluir que aqueles normativos não foram observados na execução orçamental do ano de 2017 do município de Nelas.

21. O que estamos a procurar justificar é que não se provou que a violação àquela exceção ao princípio da não consignação ocorreu na sequência de uma ação do demandado.

22. Na verdade, a competência material para a aprovação de alterações às opções do plano e alterações ao orçamento é do órgão câmara municipal - cf. artigos 5.º, n.º 2 e 33º, n.º 1, alínea d), do Regime Jurídico das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RJALEI), aprovado pelo artigo 1.º da Lei n.º 75/2013 de 12.09 e publicado em anexo a este diploma legal.

23. Ora, não foi alegado nem provado quais foram os membros deste órgão - e nomeadamente se o demandado foi um deles - que, ao longo do ano de 2017, terão aprovado as deliberações de alteração ao orçamento, das quais terá resultado que, ao nível do orçamento final e da sua execução, uma parte da respetiva receita, proveniente de fundos europeus, no montante de 948 011,80 €, afeta a projetos financiados por aqueles fundos, tenha sido afeta a outro tipo de despesas.

24. Não estamos a olvidar que, nos termos do artigo 34.º, n.º 1, do RJALEI, a câmara municipal pode delegar no presidente aquela competência.

25. Porém, a delegação dessa competência material que tinha ocorrido, foi revogada por deliberação da câmara municipal de 27.07.2016 e com efeitos até ao final do mandato desse executivo, 20.10.2017 (cf. n.º 5.6. dos f. p.), não vindo alegado nem provado que tenham ocorrido alterações orçamentais daquela natureza, entre 21.10.2017 e 31.12.2017, aprovadas pelo demandado, na sequência de delegação daquela competência material nesse período.

26. Também estamos a tomar em consideração o despacho de 19.09.2017 do demandado, na sequência da informação interna n.º 6926, da mesma data, a determinar o lançamento de uma alteração orçamental para ratificação em reunião da Câmara (cf. n.ºs 4.10. e 4.11. dos f. p.).

27. Porém não se mostra alegado nem provado que tal despacho, a determinar essa alteração orçamental, tenha sido ratificado em reunião da Câmara e que essa alteração orçamental n.º 16 tenha sido efetivamente implementada na execução orçamental de 2017.

28. Sendo ainda certo que, relativamente ao projeto em causa relacionado com tal alteração orçamental, "construção da "ETAR de Nelas III e sistema intercetor", não se detetou a utilização de verbas consignadas para refinanciamento de outras despesas (cf. n.º 4.12. dos f. p.).

29. Nesta medida, não se mostrando provados factos que permitam concluir que houve, por parte do demandado, aprovação de alterações ao orçamento municipal de 2017, das quais tenha resultado que uma parte da receita, proveniente de fundos comunitários, tenha sido afeta a outras despesas que não o projeto a que tinham sido alocadas e, consequentemente, pela violação das normas financeiras citadas no § 18. supra, não é possível concluir pelo preenchimento dos pressupostos objetivo e subjetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º, da LOPTC.

*

2ª – Infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC (al. b) e n.º 20 a 41 do requerimento inicial)

30. O demandante imputa ao demandado esta infração tendo por base, em resumo, a aquisição pela CMN, nos anos de 2017 a 2019, de combustíveis rodoviários e a celebração de contratos de seguro, nos valores globais de 388 345,19 € e 318 842,13 €, respetivamente, sem tais aquisições de bens e serviços terem sido precedidas dos procedimentos previstos no regime de contratação pública, sem cabimentação prévia dessas despesas e sendo o demandado o autor de vários despachos de assunção, autorização e pagamento das mesmas (cf. artigos 20.º a 41.º do requerimento inicial).

31. Considerando a factualidade provada, nomeadamente os n.ºs 4.14 a 4.23. dos f. p., cremos é de concluir pelo preenchimento dos pressupostos objetivo e subjetivo de duas infrações financeiras sancionatórias (e não apenas uma), previstas na 1.ª parte da alínea l) e na 2.ª parte da alínea b), ambas do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, como a seguir se procurará justificar.

32. Começando por justificar que estamos perante duas infrações e não apenas uma, cremos que assim é porquanto os bens e as prestações de serviços a adquirir, combustíveis rodoviários e contratos de seguro, são bens/prestações que, pela natureza do seu objeto e entidades a fornecer/prestar, não são suscetíveis de serem adquiridos através de um único procedimento – cf. artigos 16.º e 22.º, este interpretado ***"à contrário sensu",*** ambos do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008 de 29.01.

33. Nessa medida, deveriam ter sido lançados dois procedimentos de contratação, um para a aquisição de combustíveis rodoviários e outro para a aquisição de serviços – como aliás veio a acontecer posteriormente, em 2020 - e, consequentemente, a inexistência de procedimento em cada uma daquelas aquisições, significa a inobservância das regras da contratação pública para cada uma delas e, nessa medida, não podemos deixar de concluir estarmos perante duas infrações autónomas.

34. A mesma linha de raciocínio é de seguir em relação à inobservância das regras financeiras sobre a cabimentação, autorização e pagamento da despesa pública relativa, por um lado à aquisição de combustíveis rodoviários e, por outro lado, conexa com a aquisição de serviços de seguros.

35. Isto não invalida, como adiante melhor se explicitará, a perspetiva de considerar que as diversas condutas do demandado, levadas a cabo ao longo dos anos de 2017 a 2019, não possam ser consideradas como unificadas, ao abrigo do instituto do "crime continuado", aqui sob a figura de infração financeira, na forma continuada, mas sempre tendo por referência cada uma daquelas infrações autónomas (uma a aquisição de bens, outra a aquisição de serviços).

36. Aliás, foi nesses termos que o órgão de controlo interno, a IGF, que procedeu à ação de controle, identificou duas infrações autónomas, no quadro de eventuais responsabilidades financeiras constante do anexo 4 à Informação n.º 2022/403 remetida a este Tribunal (que era o anexo 17 no Relatório Final n.º 2021/54).

37. Tendo sido outra a opção do Ministério Público, em termos de qualificação do número de infrações, opção perfeitamente legítima à luz do n.º 1 do artigo 89.º da LOPTC, a consequência apenas e tão só é a de que este Tribunal, pese embora não esteja vinculado a tal qualificação (cf. artigo 5.º, n.º 3, do CPC), ainda assim, em observância do princípio do dispositivo, não pode condenar "em quantidade superior ou em objeto diverso do que se pedir", nos termos impostos pelo artigo 609.º, n.º 1, do CPC.

38. Justifiquemos agora o preenchimento dos pressupostos objetivo e subjetivo da infração financeira em causa.

39. Sendo inquestionável que o Município de Nelas é de considerar como "entidade adjudicante" e "contraente publico" (cf. artigos 2.º, n.º 1, al. c) e 3.º, n.º 1, al. a), ambos do CCP) e que os combustíveis rodoviários e a prestação de serviços de seguros são bens/prestações suscetíveis de serem submetidos à concorrência, teremos de concluir que para a formação dos contratos com vista à aquisição dos mesmos devia ter sido adotado um dos procedimentos previstos nos artigos 16.º e 20.º, ambos do CCP, a determinar em função dos critérios definidos neste último preceito, nomeadamente o valor do contrato.

40. Não tendo sido adotado nenhum desses procedimentos, como não foi (cf. n.ºs 4.14 a 4.16 e 4.18 dos f. p.), temos como certa a violação das regras da contratação publica e o preenchimento do pressuposto objetivo da infração, à luz da 1.ª parte da al. l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

41. Por outro lado, não tendo sido efetuado o cabimento prévio das despesas assim realizadas para aquisição (sem procedimento contratual) daqueles bens e serviços e tendo sido proferidos despachos de assunção, autorização e pagamento dessas despesas, como ocorreu (cf. n.ºs 4.17, 4.19 e 4.21 dos f. p.), foram violadas as regras financeiras que preveem esses procedimentos - cf. artigo 52.º, n.º 3, alíneas a) e b), da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pelo artigo 1.º da Lei n.º 151/2015 de 11.09 e publicada em anexo a esta lei, o ponto 2.3.4.2 do POCAL, o n.º 3 do artigo 5.º da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), aprovada pela Lei n.º 8/2012 de 21.02 e o n.º 3 do artigo 7.º do DL 127/2012 de 21.06.

42. Assim, a violação destas regras financeiras configura o preenchimento da previsão objetiva de uma infração financeira, nos termos da 2.ª parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

43. Acresce que o demandado é de considerar como "agente da ação" e, nessa medida, de considerar como responsável em relação a esta infração, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC, por ação, no que tange aos despachos por si subscritos de assunção, autorização e pagamento dessas despesas e, por omissão, ao não ter determinado que a aquisição daqueles bens e serviços tivesse sido precedido do adequado procedimento de formação do contrato, sendo certo que, na qualidade de presidente da câmara competia-lhe a decisão de contratar, assim como a de aprovar os programas de concurso e cadernos de encargos – cf. artigo 36.º do CCP e artigo 35.º, n.º 1, alínea f), do RJALEI.

44. Por outro lado, não se verifica qualquer causa ou circunstância excludente da responsabilidade do demandado, nomeadamente à luz do artigo 80.º-A do RJALEI, porquanto não se mostra provado que as condutas do demandado (quer em termos de ação quer de omissão), tenham sido levadas a cabo na sequência de audição prévia do serviços competentes para informar e, em conformidade, com o parecer desses serviços.

45. Importa ainda justificar que tendo o demandado atuado livre e conscientemente e sem o cuidado de se assegurar que a aquisição de combustíveis e a contratação de seguros era feita em conformidade com o regime legal da contratação pública e que, previamente às ordens e autorizações de pagamento que subscreveu, tinham sido observados os procedimentos de autorização, cabimentação e compromisso dessas despesas (c. n.ºs 4.22 e 4.23 dos f. p.) é de concluir que atuou com culpa, na modalidade de negligência.

46. Com efeito, a responsabilidade financeira sancionatória exige a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cf. artigos 61º, nº 5, 65º, nº 5 e 67º, n.º 3, todos da LOPTC.

47. A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tendo o dever de observar e cumprir as normas legais em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação daquele regime legal e, por tal razão, não observando tais normas e regime, agiu com culpa.

48. Quando o agente, ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Já se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado.

49. Finalmente importa justificar que estamos perante uma infração financeira, na forma continuada, porquanto as descritas condutas do demandado, quer por ação quer por omissão, são múltiplas, ao longo dos anos de 2017 a 2019 e pode concluir-se que as mesmas ocorrem no âmbito do mesmo circunstancialismo, podendo assim considerar-se haver uma diminuição considerável da culpa do agente na repetição da conduta e, nessa medida, estão preenchidos os pressupostos do n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal, aplicável ***ex vi*** artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.

*

50. Nestes termos, pelos fundamentos expostos, ***é de concluir, quanto às duas subquestões que estão contidas na primeira questão equacionada supra, nos seguintes termos:***

a) não se mostram preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da infração financeira sancionatória imputada ao demandado (alínea a) do requerimento inicial), devendo ser absolvido da mesma;

b) estão preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da prática pelo demandado de duas infrações financeiras sancionatórias negligentes, na forma continuada, pp. e pp. no art.º 65º, nº 1, al. b) e al. l), primeira parte (violação das normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos e violação da normas legais relativas à contratação pública), embora o demandado só possa ser responsabilizado por uma infração desta natureza, pelas fundamentos atrás expostos.

*

B.D. Relevação de responsabilidade/graduação das multas

51. Impõe-se agora analisar e decidir os aspetos da 2ª questão atrás enunciada (cf. § 10 supra), considerando as respostas dadas às subquestões da 1.ª questão e tendo presente o pedido do demandante de condenação na multa peticionada e a pretensão do demandado de relevação da responsabilidade financeira imputada.

52. Os pressupostos exigidos para a possibilidade de relevação são os constantes das diversas alíneas do nº 9 do artigo 65º da LOPTC e, como temos repetidamente afirmado[2], nos termos da previsão deste preceito, é da competência exclusiva da 1ª e 2ª Secções deste Tribunal operar tal relevação, na fase de auditoria, ou seja, em fase anterior à atual fase jurisdicional de julgamento de responsabilidades financeiras, esta no âmbito da competência da 3.ª Secção.

53. Consequentemente, não é possível nesta fase de julgamento fazer operar o instituto da relevação da responsabilidade financeira, pelo que se torna despiciendo analisar

[2] Cf. , por todas, a Sentença n.ffl 22/2002, acessível em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2022/sto22-2022-3s.pdf

se estariam ou não preenchidos os pressupostos enunciados nas diversas alíneas do citado n.º 9 do artigo 65.º.

54. Por outro lado, considera-se que a pretensão do demandado de dispensa de aplicação da multa não deve merecer acolhimento porquanto, na ponderação deste Tribunal, não se verificam um dos requisitos exigidos pelo n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, cujo preenchimento é necessário para fazer funcionar tal instituto.

55. Com efeito, como decorre do inciso "pode" da norma em causa, a dispensa de aplicação de multa não é automática. Como se fundamentou na Sentença n.º 5/2020-3.ª Secção[3], a aplicação deste regime "não pode entender-se como uma obrigação ***ope legis*** do Tribunal, mas antes como um poder/dever, a operar em função de todas as circunstâncias do caso concreto".

56. Acresce que este Tribunal «tem efetivamente perfilhado um entendimento exigente quanto à qualificação de "culpa diminuta"», no sentido de não ser «de qualificar como "diminuta" uma simples e comum negligência porquanto, em regra, estas infrações são cometidas apenas na forma negligente»[4] e não se vislumbram razões para alterar este entendimento.

57. Ora, tendo-se procedido à análise e ponderação de toda a factualidade pertinente, atinente à conduta do demandado, cremos ser de concluir que não se verificam aqueles pressupostos, nomeadamente uma "culpa diminuta", nos termos exigidos pelo preceito citado, como correspondendo a uma "quase ausência de culpa".

58. Cumpre ainda deixar expresso que também não vislumbramos que, no caso, existam "circunstâncias anteriores ou posteriores" à infração em causa que possibilitem formar um juízo no sentido de que as mesmas "diminu[em]am por forma acentuada a ilicitude ou a culpa" do demandado e, nessa medida, para concluir que estão verificados os requisitos exigidos pelo n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, para o Tribunal proceder a uma atenuação especial da multa.

59. Com efeito, os factos relevantes para esta questão, alegados pelo demandado e que se mostram provados (cf. nomeadamente n.ºs 5.9 e 5.10 dos f. p.), não possibilitam formar aquele juízo de diminuição acentuada da ilicitude ou da culpa e apenas são relevantes para ponderar em termos de graduação da multa, considerando os critérios previstos no n.º 2 do artigo 67.º da LOPTC.

60. Considerando que estamos perante infração financeira sancionatória, cometida na forma negligente, impõe-se atentar a que o montante máximo já era reduzido a metade por esse facto, situando-se assim a moldura abstrata entre o mínimo de 25 UC e o máximo de 90 UC - cf. art.º 65º, nºs 2 e 5, da LOPTC.

61. Ponderando, outrossim, os factos provados relevantes neste âmbito e os critérios de graduação da multa, previstos no nº 2 do art.º 67º da LOPTC, nomeadamente:

(i) a culpa, na modalidade ou grau de negligência;

(ii) que não se mostram provados factos que permitam considerar graves as consequências materiais dos factos, embora a não observância do princípio da legalidade no que tange às regras financeiras, máxime quanto à autorização de pagamento de despesas

---

[3] Acessível em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st005-2020-3s.pdf

[4] Cf. Acórdão n.ffl 36/2020-3-ffi Secção, de 23.09.2020, acessível em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2020/ac036-2020-3s.pdf

públicas e a não observância dos princípios da legalidade, da igualdade, da transparência e da imparcialidade, no que toca às regras da contratação pública, envolvem sempre uma lesão do bem público que tais regras e princípios visam acautelar;

(iii) não existem elementos apurados, em termos de auditoria, que permitam concluir ter havido lesão efetiva de valores públicos, em termos económicos;

(iv) o nível do demandado, em termos de responsabilidade, no patamar cimeiro, em função da sua qualidade de presidente do executivo municipal;

(v) a condição económica do demandado, de considerar como média em função da sua condição atual de advogado;

(vii) o desconhecimento da existência de antecedentes ao nível de infrações financeiras sancionatórias;

Conclui-se que se mostra ajustado fixar o valor da multa a impor ao demandado, no limite mínimo abstrato, correspondente ao peticionado, em concreto em 25 UC[5].

*

III – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, julgo a presente ação parcialmente procedente, por apenas parcialmente provada e, em consequência:

a) Absolvo o demandado da infração financeira de natureza sancionatória que lhe vem imputada, com base no art.º 65º, nº 1, alínea b) da LOPTC (al. a) e n.ºs 9 a 19 e 38 a 41 do requerimento inicial);

b) Condeno o demandado pela prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. b), segunda parte (violação das normas sobre a autorização e pagamento de despesas publicas e assunção de compromissos) e al. l), 1.ª parte (violação das normas legais relativas à contratação pública) nºs 2 e 5, na multa de 25 (vinte e cinco) UC.

Condeno ainda o demandado nos emolumentos devidos – cf. artigos 1º, 2º e 14º nºs 1 e 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do DL 66/96 de 31.05 e em anexo a este diploma legal.

D. n., incluindo registo e notificações.

*

Lisboa, 04 de março de 2024

[5] De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.ffl 34/2008, de 26.02, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (doravante IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS.
Assim, considerando a data da prática dos factos e atento o disposto no art.ffl 3.ffl do DL nffl 323/2009, de 24.12, que fixa o valor do IAS para 2010 em € 419,22 €, a que acresce que o regime de atualização anual do IAS se encontrou suspenso desde 2010 até 2019 (cf. alínea a) do artigo 67.ffl da Lei n.ffl 55-A/2010, de 31 de dezembro e artigo 182.ffl da Lei n.ffl 71/2018 de 31.12) o valor da UC é de 102,00€.