



Sentença nº 21/2024 – 3ª Secção

Processo nº 1/2024-JRF/3ª Secção

Sumário

1. A conduta dos demandados, presidente e vice-presidente do executivo municipal, de autorizarem ordens de pagamentos de “rendas” de um “denominado contrato de arrendamento”, sem submeterem previamente a despesa em causa à autorização do executivo municipal e da assembleia municipal, competentes para autorizar tal despesa atento o seu montante anual e a plurianualidade anual da despesa, preenche o elemento objetivo da infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte, da LOPTC, por violação de norma financeira sobre a autorização e pagamento de despesas públicas.
2. Tendo aquele denominado “contrato de arrendamento” sido celebrado cerca de um ano e meio depois da deliberação de dissolução da empresa municipal, mediante a transmissão global de todo o seu património (ativo e passivo) para o município, a obrigação resultante do mesmo (pagamento de rendas por 21 anos, no montante global de 21.114.434,10 € + IVA), não está abrangida pelo perímetro da internalização, por não ser um passivo considerado naquela deliberação.
3. Nessa medida, o pagamento das rendas não pode ser considerado mera execução da deliberação de internalização.
4. Os atos relativos à realização de despesa pública devem ter em conta o princípio da unidade da despesa, nos termos do qual “a despesa a considerar é a do custo total da locação ou da aquisição de bens ou serviços”
5. A conduta omissiva do demandado, presidente do executivo municipal, de não submissão a fiscalização prévia, da deliberação da assembleia municipal de dissolução, liquidação e internalização de uma empresa, aí considerada como empresa municipal, incluindo o seu passivo, no qual se integrava um mútuo de médio/longo prazo, e tendo procedido à execução daquela deliberação, celebrando a escritura de transmissão de Ações, Dissolução, Liquidação e Partilha de Património Societário da empresa, configura o preenchimento do



- elemento objetivo da infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea h), 1.ª parte, por não submissão a fiscalização prévia de ato legalmente sujeito a tal fiscalização, por ser gerador de aumento da dívida pública fundada do município, e execução do ato não submetido a fiscalização.
6. O artigo 65.º-A do RJAEL , apenas veio consagrar que o limite da dívida total estabelecida no artigo 52.º do RFALEI, não inviabiliza ou prejudica a assunção da dívida da empresa local e que a ultrapassagem dos fundos disponíveis não gera a responsabilidade prevista no artigo 11.º da LCPA , mas não prevê nenhuma situação de isenção de fiscalização prévia.
 7. Por “estações competentes” ou “serviços competentes” devem entender-se aqueles que, no âmbito da orgânica da entidade pública em causa ou no âmbito dos serviços públicos, têm atribuídas competências legais para informar os decisores e gestores públicos sobre a matéria em causa.
 8. Não integram o conceito de “estações competentes” ou “serviços competentes” quaisquer outras realidades, nomeadamente situadas na atividade privada, de que os decisores e gestores públicos se socorram, consultando ou pedindo pareceres, nomeadamente jurídicos.
 9. Apesar da sua denominação de “verificação interna de contas”, sendo a ação de controlo levada a cabo pelo Tribunal, substancial e materialmente, uma verificação externa de contas, a qual foi realizada com recurso aos “métodos e técnicas de auditoria”, com elaboração de “relato” e observância do princípio do contraditório e posterior aprovação de “relatório”, do qual constou, designadamente, “a concretização das situações de facto e de direito integradoras de eventuais infrações financeiras e seus responsáveis”, o prazo de prescrição suspende-se com o “início da auditoria” e não com “a entrada da conta no Tribunal”.
 10. Os períodos de suspensão do prazo de prescrição constantes do regime excecional e temporário de suspensão do prazo de prescrição, por força da legislação excecional introduzida no âmbito da pandemia da Covid19, são de considerar um acréscimo aos períodos legalmente estabelecidos de suspensão de prazos, nas várias legislações que os prevem e, no caso das infrações financeiras, aos prazos a que alude o artigo 70.º da LOPTC.



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

INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA – PAGAMENTOS – EMPRESA MUNICIPAL - INTERNALIZAÇÃO – PRINCÍPIO DA UNIDADE DA DESPESA – EXECUÇÃO DE ATO – FISCALIZAÇÃO PRÉVIA – DIVIDA PÚBLICA FUNDADA – ISENÇÃO DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA – ESTAÇÕES COMPETENTES – SERVIÇOS COMPETENTES – PRESCRIÇÃO – SUSPENSÃO DO PRAZO - VIC – VEC – COVID19 - RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA - COMPETÊNCIA –

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

3.^a Secção

Data: 20/06/2024

Processo: 1/2024-JRF

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADA EM JULGADO APÓS ACÓRDÃO N.º 41/2024

*

I – Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira contra D1 (1.º demandado ou D1) e D2 (2.º demandado ou D2) melhor identificados nos autos, pedindo a condenação de cada um dos demandados, pela prática, a título doloso, de uma infração financeira sancionatória, prevista e punida (p. e p.), no art.º 65º, n.º 1, alínea b)-2.^a parte na multa de 60 UC e, ainda, a condenação do demandado D1, na multa de 25 UC, pela prática de uma infração da mesma natureza, a título negligente, p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da Lei nº 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas-LOPTC) e diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação.

Alega, em resumo, que os demandados, nas qualidades de presidente e vice presidente, respetivamente, da Câmara Municipal de Lamego (CML), autorizaram diversas ordens de pagamento, as quais descreve, relativas a “rendas” de um “contrato de arrendamento”, o qual padeceria de vários vícios, em virtude dos quais a despesa inerente a tal contrato não poderia ser internalizada, a qual, em função do montante e plurianualidade deveria ter sido autorizada pela CML e Assembleia Municipal de Lamego (AML), o que não ocorreu, sendo ainda certo que o pagamento das despesas referidas nesse contrato foi reprovado em reunião da CML e em reunião da Assembleia Municipal de Lamego.

Mais alega que os demandados agiram livre, voluntária e conscientemente, com o intuito de fazer com que a CML procedesse a pagamentos ilegais a terceiros e em desobediência ao deliberado quer na CML quer na AML, sabendo que as suas condutas eram sancionadas financeiramente, concluindo que terão assim cometido a infração financeira sancionatória, na forma dolosa, que lhes imputa.

Imputa ainda ao demandado D1 responsabilidade financeira por não ter submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas a transmissão, ao Município de Lamego (ML), de um contrato de financiamento de médio e longo prazo que tinha sido celebrado pela Sociedade A. e cujo passivo passou para o ML na sequência de deliberação da AML, sob proposta do executivo da CML, da dissolução e internalização daquela sociedade.

Alega, finalmente, que o demandado D1, ao proceder desta forma, omitindo aquele procedimento, atuou de forma descuidada e desatenta, sem a prudência e diligência a que estava obrigado e de que era capaz.

Conclui que o demandado D1 cometeu assim a infração financeira sancionatória, na forma negligente, que lhe imputa.

*

2. Contestou o 1.º demandado invocando a prescrição e, quando assim se não entenda, pugnando pela sua absolvição por não ter cometido qualquer infração.

Invoca aquela exceção por considerar que, relativamente aos factos enunciados na petição inicial (p. i.), são factos posteriores à entrada da conta de gerência de 2014 no tribunal e, depois de tais factos acontecerem, não ocorreu nenhuma das circunstâncias previstas no n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC, pelo que a prescrição ocorreu cinco anos após as datas desses factos.

Estriba a sua defesa refutando qualquer vício do contrato de arrendamento e alegando que a despesa em causa foi internalizada por deliberação da AML, sendo o pagamento das rendas mera execução dessa internalização e cada uma das rendas era de valor inferior ao limite previsto no artigo 18.º, n.º 1, do DL 197/99.

Quanto à segunda infração, alega que a internalização da dívida em causa não dependia de visto prévio do Tribunal de Contas, tendo agido com base num parecer e certo de que ao não remeter a assunção de tal posição devedora ao Tribunal de Contas agia de acordo com a lei.

*

3. Igualmente contestou o 2.º demandado pedindo que seja julgada procedente a exceção de prescrição e, se assim se não entender, “deverá a multa que vier a ser aplicada ao contestante, ser relevada”.

Invoca a prescrição por considerar que, relativamente aos factos que lhe são imputados, a prescrição “ocorreu cinco anos após as datas da respetiva ocorrência, nos termos do disposto no n.º 1, 2.ª parte, do artigo 70.º da LOPTC”.

Baseia a sua defesa discordando do demandante relativamente à nulidade do contrato de arrendamento e concluindo que o mesmo era válido formal e substantivamente. No que tange aos pagamentos que autorizou, os mesmos foram preparados pelos serviços técnicos de aprovisionamento e financeiros do ML, sendo as ordens de pagamento submetidas a pagamento entre centenas de outras e nada existia que fizesse crer ou suspeitar de que a sua atuação fosse contrária à lei, concluindo que atuou sem qualquer culpa.

Alega ainda circunstâncias, as quais considera serem merecedoras de que “a multa em que vier a ser condenado seja relevada”.

*

4. O demandante, no uso do direito ao contraditório, pugnou pela improcedência da arguida exceção da prescrição.

*

5. O Tribunal é competente, o processo é o próprio e o Ministério Público e os demandados têm legitimidade.

Não se verificam nem foram arguidas – além da exceção de prescrição, da qual se conhecerá após decisão sobre a matéria de facto provada e não provada e o seu enquadramento jurídico, porquanto se considera que só nesse momento é que os autos irão fornecer, com segurança, os elementos ou dados de facto relevantes para decidir tal questão - outras nulidades, exceções dilatórias ou perentórias que obstem ao prosseguimento dos autos ou ao conhecimento do mérito da causa.

Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como das atas 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:

6. Do requerimento inicial e da discussão da causa²:

6.1. O Tribunal de Contas, através da 2.^a Secção, iniciou sob o n.º de processo 2584/2014 uma ação de controlo, denominada Verificação Interna de Contas (VIC) de gerência do Município de Lamego (ML), relativa ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014.

6.2. O programa dessa ação foi elaborado nos termos da informação n.º 222/2016-DVIC.2 de 15.06.2016, junta a fls. 1/7 daquele processo 2584/14, a qual aqui se dá por reproduzida e que mereceu despacho favorável do Juiz Conselheiro da área em 07.09.2016.

6.3. No âmbito de tal ação de controlo foi elaborado o projeto de relatório junto a fls. 1120/1176 do processo 2584/14, o qual foi enviado aos demandados para efeitos do exercício do direito ao contraditório, que dele usaram, tendo apresentado a sua pronúncia.

6.4. No final de tal ação de controlo foi aprovado em Subsecção da 2.^a Secção do Tribunal de Contas, em 26.10.2023, o Relatório final n.º 21/2023-VIC, no qual se determinou a remessa do processo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos dos artigos 57.º, n.º 1, da LOPTC.

6.5. O demandado D1 exerceu funções de presidente da CML entre 2005 e 2017, sendo, atualmente, presidente da mesma autarquia no mandato 2021-2025.

6.6. O demandado D2 exerceu funções de vereador da CML, pelo menos no período de 19.01.2015 a 31.12.2017, tendo assumido então as funções de Vice-Presidente da referida autarquia, sendo atualmente vereador.

6.7. Foram delegadas competências pelo demandado D1, enquanto Presidente da CML, no demandado D2, nos termos dos dois despachos juntos a fls. 51 v.º e 52 destes autos, ambos datados e assinados pelo demandado D1, em 19.01.2015.

6.8. Por deliberação de 19.02.2013 da CML e deliberação de 25.02.2013 da AML foi tomada a decisão de dissolução da Sociedade B, mediante a transmissão global de todo o seu património (ativo e passivo) para o Município de Lamego.

6.9. Em 30.09.2014 foi celebrado um contrato, denominado “contrato de arrendamento”, entre a “Sociedade A, S.A.” (doravante Sociedade A) e a “Sociedade B, EEM” (doravante LC ou Sociedade B), junto a fls. 977-980 do processo 2584/14, que aqui se dá por reproduzido, pelo qual a Sociedade A deu de arrendamento à Sociedade B o Centro (ou pavilhão) multiusos de Lamego, pelo valor total de 21.114.434,10 € (+ IVA), pelo período de 21 anos.

6.10. Neste contrato é dito que a Sociedade A é titular do direito de superfície do prédio urbano em que se encontra implementado o edifício do Centro multiusos.

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.º 341º, do Código Civil, é a “demonstração da realidade dos factos”.

² No âmbito dos poderes de cognição do Tribunal previstos no artigo 5.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, foram considerados e dados como provados factos instrumentais em relação aos factos alegados e outros que são complemento destes, resultantes da discussão da causa e sobre os quais houve oportunidade de as partes se pronunciarem, no âmbito da audiência de julgamento.

6.11. Na cláusula sétima desse contrato refere-se ainda que “a primeira contraente (a Sociedade A) aceita que a segunda contraente (Sociedade B) ceda de imediato a sua posição contratual ao Município de Lamego, assumindo esta, desde já, todos os direitos e obrigações contratuais emergentes, na sequência da dissolução da Sociedade B”.

6.12. Em 27.11.2014 foi realizada a escritura notarial de dissolução de sociedade e liquidação de património da Sociedade B, junto a fls. 176/178 v.º do processo 2584/14, que aqui se dá por reproduzida, sendo que tal dissolução e liquidação acontecera, materialmente, em 30.09.2014.

6.13. O Tribunal de Contas, no acórdão n.º 24/2012, de 13.07, da 1.ª S/SS, proferido no processo de Fiscalização Prévia n.º 282/2012, transitado em julgado, deu como provados, além de outros, os seguintes factos, conforme se pode alcançar do ponto “II.A – Síntese da matéria de facto”:

“a) Pelos órgãos competentes do Município de Lamego foi considerado de interesse público a conceção, construção e consequente exploração de um pavilhão multiusos (...);

b) (...) a concretização da satisfação daquela necessidade pública (...) foi (...) cometida à Sociedade B (...);

c) (...) a Sociedade B considerou ser necessário recorrer à constituição de uma parceria com empresas privadas (...);

d) (...) a Sociedade B decidiu lançar um concurso público para seleção da empresa privada que deveria integrar a parceria, tendo em vista a conceção, financiamento, construção, gestão e exploração do pavilhão, e de outros equipamentos, em terrenos a ceder àquela empresa – a Sociedade B – pela Câmara Municipal, no âmbito de contrato de comodato a celebrar oportunamente para o efeito. Contudo, após a celebração deste contrato, foi decidido retirar do seu objeto os terrenos em que se implantaria o pavilhão. Tais terrenos passariam a ser objeto de constituição de direito de superfície a favor da mesma Sociedade B;

e) Tomada esta decisão, a Sociedade B aprovou as peças do procedimento (...) em que referiu que o objeto do procedimento e da parceria (...) seria a conceção, financiamento, construção, gestão e manutenção de um pavilhão multiusos;(...)

h) Nas peças do procedimento, igualmente, não foram fixadas nenhuma disposições relativas à cedência de terrenos ou de direitos de superfície sobre terrenos (...);

j) Da proposta adjudicatária destaquem-se os seguintes aspetos:

i. Para concretizar a parceria os membros do consórcio concorrente e a Sociedade B associam-se mediante a constituição de uma sociedade anónima de capitais minoritariamente públicos, que viria a ser a Sociedade A;(...)

v. Diz-se ainda que deve ser constituído direito de superfície sobre os terrenos em que se construirão os equipamentos e que, na parceria, os parceiros privados entram com dinheiro e a Sociedade B com o direito de superfície sobre os terrenos;(...)

k) Em 27 de Abril de 2007, foi tomada a decisão de adjudicação, selecionando-se o concorrente, a cuja proposta se refere na alínea anterior (...);”

6.14. No referido acórdão do Tribunal de Contas diz-se, a dado passo, no ponto “30. Note-se: (...), a constituição de um direito de superfície a favor da Sociedade B é suscitada expressamente pela proposta do concorrente adjudicatário, não sendo completamente claro que nesta se advogava a sua posterior transmissão para a Sociedade A. Tal transmissão para a sociedade constituída por via da PPP torna-se sim clara em momento posterior do procedimento, por via das decisões tomadas pelos órgãos municipais. Sublinhe-se: esta transferência não se encontrava prevista nas peças do procedimento.”

6.15. Conclui-se naquele acórdão, junto a fls. 64/93 destes autos, que a constituição do direito de superfície sobre o terreno para construção do pavilhão não se encontrava prevista nas peças de procedimento, “pelo que a omissão deste aspeto nas peças do procedimento denuncia ainda uma grave falta de previsão e de rigor que a lei não admite”.

6.16. No contrato indicado em 6.9. supra é referido que o Centro multiusos obteve a licença de utilização n.º 79/14, no dia 30.09.2014, por parte da CML, ou seja, na mesma data em que o demandado D1, perante informação, também de 30.09.2014, do chefe da DOU (Divisão de Obras e Urbanismo), proferiu despacho do seguinte teor: “Emita-se. Aprovo as telas finais. Defiro o pedido de licença de utilização (...)”.

6.17. Foi emitido, em 30.09.2014, o alvará de utilização (licença de utilização) n.º 79/2014.

6.18. No relatório final da Comissão de Inspeção Técnica de Equipamentos Municipais (CITEM), datado de 27.02.2018, aquele alvará foi considerado “ilegal” por a CITEM entender que não poderiam ter sido aprovadas as telas finais e emitida a licença de utilização, quer porque a obra, era do “conhecimento público” que não estava terminada, quer porque não havendo saída e entrada dos automóveis para o parque de estacionamento, este, não teria qualquer utilização» e “(..) que só posteriormente à emissão do Alvará de utilização, é que foram apresentados pelo requerente, vários documentos necessários para este efeito”.

6.19. Na sessão extraordinária da CML, de 01.12.2014, foi apresentada a proposta de deliberação n.º 595/22-A/14, por parte do demandado D1, na qual se tecem considerações sobre o processo de dissolução e liquidação da empresa municipal Sociedade B e que termina nos seguintes termos:

“Assim, e com vista à concretização formal do processo de liquidação final da empresa Sociedade B, proponho:

1. Aprovação do relatório de gestão & contas, reportados à data de 30 de setembro de 2014, que inclui o balanço de liquidação, também elaborado nessa data;

2. Designar o Município de Lamego como depositário dos livros e documentos da empresa liquidada;

3. Assumir a posição contratual da empresa municipal Sociedade B, em todos os contratos em vigor à data de 30 de setembro de 2014;

4. Encerrar todas as contas bancárias em nome da empresa extinta Sociedade B;

Mais proponho, que este assunto seja enviado à Assembleia para apreciação nos termos previstos na alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro”.

6.20. Tal proposta foi reprovada, com três votos contra dois votos de abstenção e um voto a favor.

6.21. Na sessão extraordinária da AML, de 19.12.2014, sob o ponto 2 da ordem do dia, “Processo de dissolução e liquidação da empresa municipal Sociedade B – Relatório & Contas à data de Setembro de 2014”, foi apresentada pelo Presidente daquela Assembleia Municipal, a seguinte proposta de deliberação:

“Face à deliberação tomada por maioria do Executivo Municipal no passado dia 1 do corrente mês de Dezembro, da qual resultou a não aprovação da proposta de deliberação n.º 595/22-A/14 do senhor Presidente da Câmara (O Relatório e Contas do Processo de Dissolução e Liquidação da Sociedade B), conforme consta da ata da reunião extraordinária desse mesmo dia, da qual, em síntese, os fundamentos ali invocados para a referida tomada de posição (leia-se reprovação), prendem-se com o anexo 2 (contrato de arrendamento) originando esta decisão um sério problema jurídico/político, a ASSEMBLEIA MUNICIPAL

DE LAMEGO associa-se às preocupações ali manifestadas pelos senhores vereadores e nesse sentido no dever da Fiscalização que lhe compete, vem nos termos do disposto no artigo 3.º, n.º 2 alínea b) do respetivo regimento, RECOMENDAR E CHMAR a atenção do EXECUTIVO MUNICIPAL, para o SEGUINTE:

1 - A Assembleia Municipal toma conhecimento do Relatório Final de Prestação de Contas da Sociedade B e a Liquidação da Empresa.

2 - Assumindo o Município a posição da Sociedade B na Sociedade A, a Assembleia Municipal manifesta a sua preocupação e recomenda à Câmara Municipal que diligencie no sentido de promover a dissolução da Sociedade A e posterior internalização na Câmara Municipal de Lamego de todo o equipamento e do respetivo do contrato de financiamento", a qual foi aprovada por 34 votos a favor e uma abstenção.

6.22. Ainda na mesma sessão daquela Assembleia Municipal, sob o mesmo ponto, presente a proposta de deliberação da Câmara Municipal, propondo à Assembleia Municipal a apreciação do processo relativo à dissolução da Empresa Municipal Sociedade B - Relatório & Contas, à data de setembro de 2014, nos termos previstos na alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, foi tomada a seguinte deliberação:

“A Assembleia Municipal apreciou o processo de dissolução da Empresa Municipal Sociedade B – Relatório & Contas à data de setembro de 2014”

6.23. Na sequência do contrato descrito em 6.9. a 6.11 supra, foi elaborada a informação n.º 229/2015, junta a fls. 981/986 do processo 2584/14, subscrita pelo chefe de divisão de Divisão de Finanças e Património, na qual se refere expressamente no ponto 2.9.5.8:

“Por imperativo legal decorrente do disposto no artigo 62.º da Lei n.º 50/2012 de 31 de Agosto foi deliberado pela Câmara Municipal de Lamego em reunião ordinária de 19 de Fevereiro de 2013 e posteriormente aprovada em reunião da Assembleia Municipal de 25 do mesmo mês, a dissolução e liquidação da *empresa Sociedade B, que neste contexto, por indicação verbal e de acordo com os esclarecimentos que constam da ata da reunião de Câmara de 01 de dezembro de 2014, do Sr. Presidente da Câmara, passa o Município a assumir o pagamento das rendas mensais*, e, assumir a posição contratual nos termos da cláusula sétima do referido contrato com a empresa Sociedade A, S. A.” (sendo os itálicos e negritos do próprio documento).

tendo o demandado D1, proferido na mesma, em 16.01.2015 o seguinte despacho:

“Concordo e autorizo. DFP para proceder nos termos propostos, nos pontos 1, 2, 3 e 4 das conclusões da presente informação”.

6.24. No exercício de 2014 e na prestação de contas desse ano ao Tribunal de Contas, foram registadas como obrigações daquele contrato o pagamento de rendas dos meses de outubro, novembro e dezembro de 2014, no valor total de € 634.623,00, em relação às quais foi autorizado o seu pagamento pelo referido despacho de 16.01.2015 do Presidente da Câmara Municipal e pagas pela ordem de pagamento n.º 366, de 10.02.2015, subscrita pelo Vice Presidente da Câmara Municipal, o demandado D2.

6.25. Ao longo do ano de 2015, entre os meses de janeiro a julho, foram igualmente pagas rendas, a título de obrigações daquele contrato.

6.26. No período de 28.08.2015 a 26.09.2016, o demandado D1 autorizou as seguintes 11 ordens de pagamento, para o pagamento de “rendas” do contrato referido em 6.9. supra, no valor global de 1.146.196,77 €, assim discriminadas:

- Em 28.08.2015 – ordem de pagamento (OP) n.º 2494 – valor 108.448,42 € (fls. 1031);
- Em 29.09.2015 – OP n.º 2832 - valor 108.448,42 € (fls. 1033);

- Em 26.10.2015 – OP n.º 3131 - valor 108.448,42 € (fls. 1038);
- Em 30.11.2015 – OP n.º 3472 - valor 108.448,42 € (fls. 1045);
- Em 22.12.2015 – OP n.º 3770 - valor 108.448,47 € (fls. 1048);
- Em 27.01.2016 – OP n.º 227 – valor 100.658,82 € (fls. 1053);
- Em 29.02.2016 – OP n.º 577 – valor 100.658,76 € (fls. 1056);
- Em 24.03.2016 – OP n.º 819 - valor 100.658,76 € (fls. 1059);
- Em 28.04.2016 – OP n.º 1194 - valor 100.658,76 € (fls. 1062);
- Em 29.08.2016 – OP n.º 2366 - valor 100.658,76 € (fls. 1074);
- Em 26.09.2016 – OP n.º 2531 - valor 100.658,76 € (fls. 1077).

6.27. Nos meses de maio, junho, julho, outubro e novembro de 2016, o demandado D2 autorizou o pagamento de “rendas”, referentes ao contrato de arrendamento celebrado no dia 30.09.2014, entre a “Sociedade B” e a “Sociedade A, S.A.”, no valor global de 503.293,80 €, assim discriminadas:

- Em 30.05.2016 – OP n.º 1506 – valor 100.658,76 € (fls. 1065);
- Em 27.06.2016 – OP n.º 1811 – valor 100.658,76 € (fls. 1068);
- Em 25.07.2016 – OP n.º 2050 – valor 100.658,76 € (fls. 1071);
- Em 25.10.2016 – OP n.º 2816 – valor 100.658,76 € (fls. 1079);
- Em 23.11.2016 – OP n.º 3004 – valor 100.658,76 € (fls. 1083).

6.28. Os demandados D1 e D2 agiram de forma livre, consciente e voluntária.

6.29. Os demandados D1 e D2 quando autorizaram, apondo as suas assinaturas nas ordens de pagamento supra referidas, sabiam que a despesa das obrigações assumidas no contrato descrito em 6.9 supra não tinha sido autorizada pela CML e pela AML, que atuavam em contrário às deliberações destas, respetivamente, de 01.12.2014 e de 19.12.2014, e que tal despesa ultrapassava o montante, definido legalmente, para o qual eles tinham competência própria para autorizar tal despesa.

6.30. Os demandados D1 e D2 agiram com o intuito – concretizado - de fazer com que a CML procedesse ao pagamento das mencionadas rendas, sem que a despesa anual e plurianual resultante da transmissão da posição contratual de arrendatária da Sociedade B para o ML fosse previamente autorizada pela CML e pela AML e em contrário às descritas deliberações da CML e da AML de 01.12.2014 e 19.12.2014, respetivamente, repetindo despachos de autorização de pagamentos mensais, correspondentes a “rendas” mensais.

6.31. Os demandados D1 e D2 sabiam que estas suas condutas eram proibidas por lei.

6.32. Na sequência de deliberação do executivo da CML de 18.11.2016 e de proposta apresentada à AML, foi aprovada por esta, por maioria, em sessão ordinária de 21.07.2016, deliberação no sentido da dissolução, liquidação e internalização da “Sociedade A, S.A.”, passando para a esfera jurídica do ML, para além do mais, todo o passivo da dita sociedade.

6.33. A escritura de “Transmissão de Ações, Dissolução, Liquidação e Partilha de Património Societário da Sociedade A, S.A.” foi celebrada em 21.04.2017, intervindo na mesma em representação do ML o demandado D1, sendo que em tal escritura é afirmado e aceite que o património global da Sociedade A (ativo e passivo) é internalizado no Município de Lamego.

6.34. Nesse contexto foi transmitido ao ML o empréstimo contraído por contrato de financiamento celebrado a 30.12.2008 com a Caixa Geral de Depósitos (CGD), sendo que à data da liquidação e da internalização, o capital em dívida à CGD cifrava-se em 16.213.495,74, sendo o valor anual, correspondente às prestações do financiamento à CGD, no montante 902 036,73 €.

6.35. Esta situação, relacionada com a transmissão para o Município deste empréstimo, não foi objeto de pedido de fiscalização prévia ao Tribunal de Contas, por parte do demandado D1.

6.36. Ao omitir tal procedimento de não submissão a fiscalização prévia e ao intervir na escritura referida em 6.36 supra, o demandado D1 agiu de forma livre, voluntária e consciente e não atuou de forma cuidada e atenta, com prudência e diligência, com vista a dar cumprimento aos dispositivos legais que estabeleciam a submissão a fiscalização prévia da transmissão daquele empréstimo para o ML.

6.37. O demandado D1 conhecia o teor do parecer jurídico, datado de 16.05.2016, por ele solicitado e apresentado para justificar a proposta de dissolução e de internalização da “Sociedade A.”.

*

7. Da contestação do 1.º demandado:

7.1. A proposta submetida à reunião do executivo em 01/12/2014 foi do seguinte teor: “Assim, e com vista à concretização formal do processo de liquidação final da empresa Sociedade B, proponho:

1- Aprovação do relatório de gestão & contas, reportados à data de 30 de setembro de 2014, que inclui o balanço de liquidação, também elaborado nessa data;

2- Designar o Município de Lamego como depositário dos livros e documentos da empresa liquidada;

3- Assumir a posição contratual da empresa municipal Sociedade B, em todos os contratos em vigor à data de 30 de setembro de 2014;

4- Encerrar todas as contas bancárias em nome da empresa extinta Sociedade B.

5- Mais proponho que este assunto seja enviado à Assembleia para apreciação nos termos previstos na alínea a) do nº 2 do artigo 25º da Lei nº 75/ 2013 de 12 de setembro.

7.2. Na Assembleia Municipal de 19/12/2014 uma das deliberações ali tomadas foi a seguinte:

“Deliberação: A Assembleia Municipal apreciou o processo de dissolução da Empresa Municipal Sociedade B- Relatório & Contas à data de setembro de 2014”.

7.3. O demandado D1 tem formação académica em engenharia eletrotécnica.

*

8. Da contestação do 2.º demandado:

8.1. O demandado D2 tomou posse em 19.01.2015 e não exercia qualquer função executiva na CML, quando da celebração do contrato de arrendamento em 30.09.2014.

8.2. Os pagamentos autorizados pelo demandado D2, foram preparados pelos serviços técnicos de aprovisionamento e financeiros do Município de Lamego.

8.3. O ML durante a vigência do contrato de arrendamento em causa procedeu ao pagamento das rendas previstas no mesmo.

8.4. Mas também usou e utilizou o pavilhão multiusos para a realização de eventos, espetáculos públicos, feiras, encontros e exposições múltiplas.

8.5. Esses eventos destinaram-se a atividades municipais e de interesse municipal e tiveram a adesão da população em geral e dos operadores económicos que aí realizaram eventos relacionados com o desenvolvimento económico local e regional.

8.7. O demandante D2 não foi punido em anterior procedimento de responsabilidade sancionatória ou reintegratória pelo Tribunal de Contas.

*

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:

9. Do requerimento inicial:

9.1. Os demandados aproveitaram-se de um condicionalismo exterior que propiciou a repetição do mesmo procedimento.

*

10. Da contestação do 1.º demandado:

10.1. Foi com base no parecer jurídico, datado de 16.05.2016, junto a fls. 151/212 destes autos, que o demandado D1 agiu, ao não remeter ao Tribunal de Contas a assunção da posição devedora do ML no mútuo celebrado pela Sociedade A com a CGD, na sequência da dissolução, liquidação e internalização da Sociedade A e certo de que agia de acordo com a Lei.

10.2. O demandado pediu aquele parecer para, de forma fundamentada, poder decidir em matérias das quais não tem conhecimentos especializados, visando a observância da lei e das formalidades por ela impostas, tendo agido na convicção da legalidade da sua conduta.

*

11. Da contestação do 2.º demandado:

11.1. Na sua mente criou-se a convicção de que o contrato de arrendamento celebrado em 30.10.2014, à semelhança de tantos outros celebrados com o Município, era válido.

11.2. A questão de analisar o contrato de arrendamento nunca se lhe colocou nem os serviços o alertaram para a "eventual ilegalidade" desse contrato.

11.3. Nada existia que fizesse ao demandado D2 crer, ou suspeitar, que a sua atuação era contra a lei.

11.4. As ordens de pagamento assinadas pelo demandado D2, descritas em 6.27. dos f. p., foram submetidas para pagamento entre centenas de outras ordens de pagamento naquele período.

11.5. O demandado D2 exerce cargos públicos há mais de 20 anos, no ML.

*

A.C. Motivação da decisão de facto

12. 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 CPC, aplicável, assim como os demais preceitos deste diploma legal adiante citados, *ex vi* artigos 80º e 94º, nº 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos admitidos implicitamente nas contestações, nomeadamente ao tomar-se aí posição sobre as repercussões jurídicas, ou não, desses factos;

b) os documentos juntos a estes autos, com o requerimento inicial (dossier de prova), bem como os documentos constantes do processo de VIC, indicado como prova naquele requerimento, assim como os documentos juntos pelo demandado D1 e os indicados na contestação do demandado D2, todos documentos que não foram impugnados e que são relevantes para a prova dos factos julgados como provados, nomeadamente, nas seguintes dimensões:

i) a informação n.º 222/2016-DVIC.2 de 15.06.2016, comprovando a proposta de programa da ação de controlo e o despacho do Juiz Conselheiro da área, concordando com tal programa;

ii) as atas e extratos de atas da CML e da AML, juntas a fls. 149/152, 289/323 e 538/545 deste processo, comprovando as deliberações daqueles órgãos da autarquia;

iii) o contrato denominado de “contrato de arrendamento” celebrado entre a Sociedade B e Sociedade A, com as respetivas cláusulas, junto a fls. 977/980 do processo 2584/14;

iv) a informação 229/2015 da DFP do ML junta a fls. 981/986 do processo 2584/14 e o despacho do demandado D1 de 16.01.2015, autorizando a realização da despesa com as “rendas” do centro multiusos;

v) as ordens de pagamento juntas a fls. 132/148 destes autos, comprovando as ordens de pagamento subscritas pelos demandados;

vi) o parecer dos dois técnicos superiores dos serviços jurídicos do ML, junto a fls. 1042v.º/1043 do processo 2584/14, com concordância do chefe de divisão DAC, em 02.03.2015, no sentido de considerar “sensata e prudente a proposta de se aguardar pela pronúncia/decisão, daquele Tribunal [Tribunal de Contas], sobre a legalidade do contrato de arrendamento e pagamentos, entretanto, efetuados”, no qual o demandado D1, em 03.03.2015, proferiu despacho do seguinte teor: “Concordo. Conhecimento ao Senhor vereador do presente parecer”;

vii) a informação n.º 4367/2015, subscrita pelo chefe de divisão da DFP, junta a fls. 1039 a 1942 do processo n.º 2584/14, na qual dá conta de que tinha sido inquirido num processo crime, onde lhe foi referido um parecer jurídico da DAC do ML, que ele desconhecia e, por tudo isso, solicita ao demandado D1 “indicação do procedimento a tomar de ora em diante relativamente ao pagamento das rendas do contrato de arrendamento do Centro Multiusos...”, no qual o demandado D1 apôs, em 29.09.2015, um despacho do seguinte teor: “CFDP-Determino, nos termos propostos no parecer jurídico em assunto, que se continue a dar execução ao contrato e se aguarde pela posição que vier a ser assumida pelo TC, quando e se tal ocorrer”;

viii) as escrituras notarias de fls. 53/55 e 153/156, comprovando a dissolução, liquidação e transmissão de património da Sociedade B e Sociedade A;

*

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

1.^a – testemunha C (auditor verificador no Tribunal de Contas e que integrou a equipa que levou a cabo a ação de controlo, considerando as suas competências em função da sua Licenciatura em Gestão e Administração Pública), o qual descreveu as circunstâncias em que a ação de controlo teve início e se desenvolveu, tendo dado conta de vários pedidos de documentos, assim como a análise dos diversos atos e contratos que estavam em causa, na sequência do que veio a ser produzido um relato, que foi objeto de contraditório e, posteriormente, levou à preparação de um projeto de relatório, que culminou no Relatório 21/2013, que veio a ser aprovado no âmbito da 2.^a Secção do Tribunal;

2.^a – Testemunha D (técnico superior no Tribunal de Contas e que integrou a equipa que levou a cabo a ação de controlo, considerando as suas competências em função da sua Licenciatura em Direito), o qual deu conta da análise da equipa, em relação aos

atos/deliberações/contratos relacionados com o pagamento das rendas pelo ML, assim como referiu as duas deliberações da autarquia, em 2015, não aprovando a conta de gerência de 2014.

d) as declarações do demandado D1, na medida em tais declarações podem ser consideradas credíveis, ou seja, na medida em que são coerentes com as regras de experiência comum e/ou coerentes com a prova documental e testemunhal, no que tange aos seguintes aspetos:

i) os mandatos exercidos no ML e a sua área de conhecimento ou habilitação académica;

ii) as deliberações de extinção e dissolução da Sociedade B e da Sociedade A terem ocorrido na sequência de imposição da lei sobre as condições de viabilidade dessas empresas;

*

e) 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:

i) as funções e atividades dos demandados, incluindo as ordens de pagamento que subscreveram, nas circunstâncias em que o fizeram e, ainda quanto ao demandado D1, a omissão de envio, para efeitos de fiscalização prévia, da transmissão para o ML do contrato de empréstimo celebrado pela Sociedade A com a CGD, na sequência da decisão de dissolução, liquidação e internalização daquela;

ii) a atuação livre, voluntária e consciente dos demandados, que é inferida desde logo das regras de experiência comum no exercício das funções de presidente e vice presidente de uma autarquia, além da circunstância de não haver nenhum elemento probatório que coloque em causa uma atuação com tais características;

iii) a atuação dos demandados de agirem com o propósito de que a CML procedesse ao pagamento das “rendas”, em desobediência às deliberações da CML de 01.12.2014 e da AML de 19.12.2014 e nas demais circunstâncias provadas, extrai-se da conjugação de vários factos: desde logo da forma como a decisão de extinção e dissolução da Sociedade B foi protelada de fevereiro de 2013 para 30.09.2014 para procurar acabar as obras do Centro Multiusos e de, pelo contrato denominado de “arrendamento”, celebrado no último dia de vida daquela empresa municipal (30.09.2014), a mesma assumir de forma meramente formal a condição de “arrendatária” naquele contrato, para no mesmo dia transmitir essa posição ao ML; do facto de na própria sessão da CML de 01.12.2014, em resposta/esclarecimento à intervenção de um vereador, o demandado D1 assumir que “Em relação ao contrato de arrendamento faz parte de um processo que tem a ver com a constituição da parceria Público-Privada que levou à criação da empresa Sociedade A, S.A., para a construção do pavilhão multiusos e integra-se apenas e só nesse fluxo. As alterações quando o Tribunal de Contas levantou reservas ao contrato de cessão de exploração e nos obrigou a apresentar um contrato de arrendamento, fomos recalculando todo o esquema do negócio e todos os custos. Portanto, à medida que fomos fazendo alterações, fomos retirando todas as responsabilidades da Sociedade A e colocando-as no arrendatário, portanto, limita-se a disponibilizar o equipamento, mas toda a sua gestão e exploração é da responsabilidade do Município. Município agora, Sociedade B antes. Por isso o montante que se acordou para as rendas, corresponde aos encargos financeiros com a construção”; da circunstância de o demandado D1, atento o seu despacho de 16.01.2015, não poder desconhecer que naquela informação é referido que ele tinha dado “indicação verbal” de

que “passa o Município a assumir o pagamento das rendas mensais” e, ainda, dos seus despachos, no parecer jurídico de fls. 1042v.º/1043 e na informação de fls. 1039v.º/1042, supra referidas, assumindo aparente concordância com tais documentos, mas na prática procedendo de modo contrário; quanto ao demandado D2, pese embora só tenha tomado posse em 19.01.2015, não pode deixar de se concluir, em função das regras de experiência comum, atentos os pelouros que lhe foram atribuídos e as funções de vice presidente da autarquia, além da importância que o assunto “contrato de arrendamento” do pavilhão multiusos e o valor das “rendas” a pagar tinha na vida municipal (seguramente o assunto mais quente das reuniões do executivo municipal, como as diversas atas juntas aos autos documentam), que aquelas deliberações, embora anteriores ao seu início de funções, eram do seu perfeito conhecimento e atuou, em concertação com o demandado D1, no propósito de autorizarem o pagamento dos valores em causa, a título de “rendas”, naquelas circunstâncias, numa perspectiva de “facto consumado”;

iv) a falta de atenção e cuidado, por parte do demandado D1, em não remeter ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, a transmissão das obrigações decorrentes do contrato de mútuo de médio e longo prazo que tinha sido celebrado com a CGD e que passariam a ser obrigações do ML na sequência da dissolução, liquidação e internalização da Sociedade A e, não obstante ter intervindo na escritura de liquidação da Sociedade A, resulta de ser aspeto que o demandado D1 não podia ignorar ser seu dever e obrigação solicitar a fiscalização prévia daquele contrato, atentas as suas características e, por outro lado, extrai-se das regras de experiência comum, nomeadamente pela circunstância de não ter expressamente indagado, junto dos serviços jurídicos do ML, dessa obrigação. Aliás, falta de atenção e cuidado é o mínimo que se pode dizer da atuação do demandado D1, pois o que se percebe dos sucessivos atos/contratos/empresas criadas e extintas, em circunstâncias de duvidosa legalidade, como é que o caso do contrato denominado de arrendamento (eventualmente para evitar submeter a fiscalização prévia se fosse denominado de locação financeira) e da dissolução, liquidação e extinção da Sociedade A, como se fosse uma simples empresa municipal e não uma sociedade comercial, com quotas de privados, é uma atuação visando evitar controles de legalidade por parte do Tribunal de Contas e, assim, lograr obter um “facto consumado”, e não uma atuação meramente descuidada e pouco atenta aos deveres funcionais.

*

13. 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 ação de controlo realizada ou pelos documentos juntos aos autos.

Saliente-se, neste aspeto, que nenhuma prova documental foi produzida quanto a estes f. n. p., mormente o exercício de cargos públicos, há mais de 20 anos, por parte do demandado D2.

b) os depoimentos das testemunhas acima indicadas e do demandado D1 não permitiram formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os factos considerados não provados, nomeadamente quanto:

(i) à alegação de aproveitamento de um condicionalismo exterior;

(ii) às alegações do demandado D1 de que não remeteu a assunção da posição devedora do ML no mútuo celebrado pela Sociedade A com a CGD com base no parecer

jurídico de 16.05.2016, pedido a um jurisconsulto externo e que agiu convicto da legalidade da sua conduta, desde logo porque as declarações do demandado D1 não são credíveis por não serem coerentes com a demais prova e serem apenas as que melhor interessavam à sua defesa, sendo isso patente quando, a propósito da alteração das condições do concurso inicial, em que se previa o comodato e depois acabou por ocorrer uma realidade diferente, o direito de superfície, pretendeu transmitir a ideia de que isso até foi favorável para o ML e mais oneroso para a Sociedade B e a Sociedade A, por terem pago por aquele direito de superfície, quando o que está subjacente a tal alteração foi a circunstância de isso permitir que a Sociedade A pudesse dar de garantia a hipoteca desse direito de superfície e da construção a implantar, para poder ter acesso ao mútuo com a CGD, o que não conseguiria com a situação de comodato; acresce que a questão objeto do referido parecer jurídico não tem a ver com a submissão ou não a fiscalização prévia do ato pelo qual resultaria a internalização do passivo da Sociedade A no ML, incluindo o contrato de empréstimo de médio/longo prazo, sendo no entanto certo que, de várias passagens desse parecer, aquilo que o demandado D1 poderia retirar, nessa matéria, seria precisamente o oposto, pois ali se diz expressamente “Se em todo este problema há algo absolutamente certo, como acaba de se ilustrar com os excertos de decisões do Tribunal de Contas, é que não é legalmente possível obter visto prévio para nenhuma solução assente na via da dissolução com base em deliberação social e em deliberação de liquidação por transmissão global decidida também por deliberação social no âmbito da própria sociedade Sociedade A. ...” (cf. fls. 199 v.º destes autos) e também quando na nota de rodapé n.º 114 daquele parecer refere uma das declarações de voto vencedora do seguinte teor: “A Sociedade A. tem no passivo um empréstimo bancário que para poder ser assumido pelo Município, necessita de deliberação da Assembleia Municipal e do visto prévio do Tribunal de Contas”;

(iii) às alegações do demandado D2 não provadas, nomeadamente que as ordens de pagamento em causa eram submetidas entre centenas de outras ordens de pagamento, pois nenhuma prova foi feita nesse sentido, além de que as ordens de pagamento em causa pelo seu valor (cerca de 100 mil euros cada uma) e razão de ser (o polémico “contrato de arrendamento” do Centro Multiusos) nunca poderiam passar “despercebidas” no meio de quaisquer outras ordens de pagamento.

*

B – De direito

B.A. As questões decidendas

14. Considerando os pedidos formulados no requerimento inicial e os seus fundamentos, bem como as defesas apresentadas nas contestações, as questões que se impõe decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.^a - *Cada um dos demandados, na qualidade em que interveio, não observou os seus deveres de conduta, violando normas relativas ao pagamento de despesas públicas, descumprindo o cumprimento de regras financeiras e agiu com culpa, incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e h), da LOPTC?*

2.^a - *Tais infrações mostram-se prescritas?*

3.^a - *Considerando as respostas dadas às questões antecedentes, devem os demandados ser condenados nas multas peticionadas pelo Mº Pº e, nesse caso, deve “a multa ser relevada”, como peticiona o demandado D2?*

Vejamos, tendo naturalmente em consideração que devem ser resolvidas todas aquelas questões, exceto se alguma delas ficar prejudicada pela solução dada à anterior, como resulta do estatuído no artigo 608.º, n.º 2, 1.ª parte, do CPC.

*

B.B. Enquadramento

15. O Ministério Público imputa a cada um dos demandados a prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, a título doloso, prevista no art.º 65º, nº 1, alínea b), 2.ª parte e, ainda ao demandado D1, uma infração da mesma natureza, a título negligente, prevista na alínea h), do mesmo preceito, tendo por base as condutas sumariamente descritas no relatório supra.

16. 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 execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º” – cf. alínea h), na redação introduzida pelo artigo 2.º da Lei n.º 20/2015 de 09.03

17. 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).

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

19. Posteriormente, no caso de resposta positiva ou parcialmente positiva às diversas subquestões daquela primeira questão, se analisarão as seguintes, ou seja, saber se ocorreu a prescrição e, se assim não for, se deve ser relevada a responsabilidade financeira 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), 2.ª parte da LOPTC (§ 1.º a 3.º do requerimento inicial)

20. O demandante imputa aos demandados esta infração, tendo por base as autorizações de pagamento que os mesmos subscreveram, para pagamento de “rendas”, na sequência do denominado “contrato de arrendamento”³, celebrado em 30.09.2014, sem

³ A qualificação dos contratos celebrados entre as partes não depende, como sabemos, da denominação atribuída por estas, mas do clausulado inserto nos mesmos e do seu enquadramento numa tipologia jurídica, numa operação de aplicação do direito aos factos, por parte do Tribunal.

A qualificação do contrato descrito em 6.9. dos f. p., como de “arrendamento” ou de “locação financeira imobiliária”, poderia ser relevante para efeitos de saber se o mesmo estava, ou não, sujeito a fiscalização prévia. Mas não é esse o objeto dos presentes autos.

terem obtido autorização, quer da CML, quer da AML, atento o montante da despesa e a sua plurianualidade e desobedecendo até a deliberações daqueles órgãos autárquicos, que reprovaram o pagamento dessas despesas que vieram a autorizar (cf., além do mais, artigos 18.º a 25.º do requerimento inicial).

21. Considerando a factualidade provada, nomeadamente os n.ºs 6.8 a 6.11. e 6.19 a 6.29 dos f. p., cremos é de concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na medida em que, com a sua apurada conduta de autorizarem as descritas ordens de pagamento, sem submeterem previamente a despesa em causa à autorização da CML e da AML, em face da sua plurianualidade e do seu montante anual, violaram norma financeira sobre a autorização e pagamento de despesas públicas.

22. Com efeito, na sequência do “denominado contrato arrendamento” e da cláusula 7.ª do mesmo (cf. n.ºs 6.9 e 6.11. dos f. p.), o ML assumiu a posição contratual da Sociedade B, de arrendatário do Centro (ou pavilhão) multiusos de Lamego, por um período de 21 anos e pelo valor total de 21 114 434,10 € (+ IVA).

23. Consequentemente, esta obrigação, anual e plurianual, devia ter sido objeto de uma proposta do executivo municipal e de aprovação na AML, considerando o quadro plurianual municipal e os elementos a incluir no orçamento municipal (cf. artigos 44.º e 46.º do RFALEI⁴), bem como as competências de aprovação do orçamento municipal e opções do plano, por parte da assembleia municipal, sobre proposta da câmara municipal (cf. artigo 25.º do RJALEI⁵).

24. Acresce que a competência para autorizar tal despesa, em função do seu montante anual, era do órgão câmara municipal, por ultrapassar o limite de competência própria do presidente de câmara (cf. artigo 18.º, n.º 1, alíneas a) e b), do DL n.º 197/79 de 08.06., preceito que embora revogado pelo DL 40/2011 de 22.03 foi represtinado pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011 de 11.04).

25. Provavelmente terão sido esses os propósitos, não explícitos, do demandado D1, ao ter apresentado na sessão de 01.12.2014, da CML, a proposta descrita no n.º 6.19 dos f. p., nomeadamente no seu ponto 3, mas tal proposta foi reprovada (cf. n.º 6.20 dos f. p.) e, como bem documenta a ata dessa reunião, o ponto de especial dissenso tinha a ver precisamente com a vontade maioritária do executivo municipal de não aceitar a vinculação do ML aos efeitos daquele “denominado contrato de arrendamento”.

26. Por isso, na sequência dessa deliberação e, também, das duas deliberações posteriores da AML de 19.12.2014 sobre a matéria, especialmente aquela em que a AML manifesta preocupação e recomenda a dissolução da Sociedade A, preocupação que, mais uma vez, como a ata documenta, se relaciona com as consequências para o ML, da assunção por este, das obrigações resultantes do “denominado contrato de arrendamento”

Nessa medida, não sendo relevante a qualificação jurídica do contrato, para efeitos do que está em causa nestes autos – aferir da prática pelos demandados da imputada infração financeira – não trataremos da análise desta questão e designaremos, neste aresto, o contrato em causa como “denominado contrato de arrendamento”.

⁴ Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013 de 03.09.

⁵ Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico, aprovado pela Lei n.º 75/2013 de 12.09.

e do mútuo bancário, não poderia o demandado D1 deixar de ter a plena perceção de que não podia, por vontade exclusivamente sua, obrigar o ML ao pagamento daquela despesa.

27. Mas foi isso, precisamente, que o demandado D1 fez, ao dar inicialmente indicações verbais para se proceder ao pagamento das obrigações resultantes do “denominado contrato de arrendamento” e depois, face à cautela e cuidado posto pelo técnico que elaborou a informação do DFP, ao acabar por assumir essas indicações por escrito, pelo seu despacho de 16.01.2015 (cf. n.º 6.23 dos f. p.).

28. E, pese embora o demandado D2 tenha apenas assumido funções no executivo municipal em 19.01.2015, ou seja, três dias depois daquele despacho e cerca de um mês depois das deliberações da CML e da AML, não só aceita este propósito que vem do demandado D1 – ou seja, não acatar tais deliberações, no que tange à discordância da assunção de obrigações, pelo ML, resultantes do “denominado contrato de arrendamento” – como assume, expressamente, pelo seu despacho de 10.02.2015 a ordem de pagamento das primeiras rendas, naquele circunstancialismo, respeitantes aos meses de outubro a dezembro de 2014 (cf. n.º 6.24 dos f. p.).

29. E, na sequência desse procedimento, vieram depois a ser pagas pelo ML, ao longo do ano de 2015, as “rendas” resultantes de obrigações daquele “denominado contrato de arrendamento” e, durante o ano de 2015 e 2016, os demandados autorizaram as ordens de pagamento descritas nos n.ºs 6.26 e 6.27 dos f. p., que se concretizaram nos pagamentos autorizados.

30. Desta forma, especialmente considerando as ordens de pagamento subscritas pelos demandados e descritas nos n.ºs 6.26. e 6.27 dos f. p., violaram aqueles as disposições legais citadas nos §§ 23 e 24 supra, sobre a competência da assembleia municipal para aprovar o quadro plurianual de despesa e o orçamento anual, bem como a competência para autorizar a despesa anual, que deveria ter sido autorizada pela CML.

31. Mostra-se assim preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na medida em que os demandados autorizaram o pagamento de despesas públicas em violação daquelas normas secundárias.

32. Nem se diga, como pretexto o demandado D1, que estamos perante uma “despesa internalizada”, que tal internalização foi autorizada pela AML e que o pagamento das rendas constitui mera execução daquela internalização.

33. Importa lembrar que as deliberações de dissolução da Sociedade B, mediante a transmissão global de todo o seu património (ativo e passivo) para o ML, foram tomadas pela CML e pela AML em fevereiro de 2013 (cf. n.º 6.8. dos f. p.), ou seja, cerca de um ano e meio antes das obrigações contraídas pelo “denominado contrato de arrendamento” de 30.09.2014.

34. Consequentemente, estas obrigações não foram consideradas como passivo da Sociedade B à data daquelas deliberações e, nessa medida, não se pode afirmar que foram abrangidas pelo perímetro da internalização para não precisarem de ser autorizadas, como pretextam os demandados.

35. A questão que se poderia ter levantado, oportunamente, com a celebração de tal “denominado contrato arrendamento”, era a de saber se quem o celebrou, em representação da Sociedade B, tinha poderes para o efeito, ou seja, para vincular uma empresa municipal a obrigações de pagamento de “rendas” ao longo dos próximos 21 anos, no último dia de atividade da mesma e quando já tinham sido aprovadas - um ano e meio

antes - as deliberações de dissolução da mesma, que nessa altura já deveriam ter sido cumpridas.

36. Ora, não seria difícil concluir que os poderes conferidos ao liquidatário, na sequência daquelas deliberações, eram apenas os de proceder à dissolução da Sociedade B, com transmissão dos direitos e obrigações existentes à data de tais deliberações, e não poderes para a constituição de novas obrigações, nomeadamente a que aqui está em causa que, independentemente da qualificação do contrato (arrendamento ou locação financeira), não era um ato de gestão corrente, atento o período de duração do contrato (21 anos) e a obrigação global resultante do mesmo (21.114.434,10 € + IVA).

37. Não tendo sido oportunamente suscitada, pelos órgãos autárquicos e em sede própria, a validade de tal contrato por falta dos poderes do liquidatário para o celebrar e, quiçá, a eventual responsabilidade do mesmo pelas consequências daquele ato, ainda assim é de notar que o mesmo não tem a consequência que os demandados lhe pretendem atribuir, nomeadamente a de se poder considerar que o pagamento das rendas seria mera execução da internalização, porquanto, como se disse e se quer aqui enfatizar, tal obrigação de pagamento das rendas não existia quando das deliberações de dissolução e liquidação da Sociedade B, pelo que não pode considerar-se que tal passivo foi transmitido para o ML por internalização.

38. Também não assiste razão ao demandado D1 quando pretexto que, pelo facto de cada uma das “rendas” mensais ser de valor inferior ao limite previsto no n.º 1 do artigo 18.º do DL 197/99, isso afastaria o preenchimento da previsão objetiva da infração.

39. Com efeito afigura-se-nos linear que tal objeção não tem fundamento pois os atos relativos à realização de despesa pública devem ter em conta o princípio da unidade da despesa, nos termos do qual “a despesa a considerar é a do custo total da locação ou da aquisição de bens ou serviços”, sendo aliás “proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma” (cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do DL 179/99, preceito que embora revogado pelo DL 40/2011 de 22.03 foi reprecinado pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011 de 11.04).

40. Ora, no caso, estando perante um “denominado contrato de arrendamento”, pelo período de 21 anos, pelo valor total de 21 114 434,10 € (+ IVA), as autorizações deveriam ter em consideração, além da competência do órgão executivo para autorizar a despesa anual, a circunstância de estarmos perante uma despesa plurianual não aprovada pela assembleia municipal, não sendo pois pelo valor mensal de cada “renda” que se poderia aferir da competência para autorizar o seu pagamento.

41. Em termos de responsabilidade financeira sancionatória, importa ainda ter presente que são considerados responsáveis “o agente ou agentes da ação” - cf. art.º 61º, nº 1, aplicável *ex vi* art.º 67º, nº 3, ambos da LOPTC.

42. Ou seja, no caso, são de considerar como responsáveis o presidente e o vice-presidente da autarquia, demandados D1 e D2, por terem levado a cabo as sucessivas condutas materiais de autorizarem as ordens de pagamento elencadas nos n.ºs 6.26 e 6.27 dos f. p., ao longo dos anos de 2015 e 2016 o demandado D1 e ao longo do ano de 2016 o demandado D2.

43. Embora estejamos perante mais do que uma ação, aquelas sucessivas condutas materiais ocorrem no âmbito do mesmo circunstancialismo, o propósito de pagamento das sucessivas “rendas” do “denominado contrato de arrendamento” e, nessa medida, pode assim considerar-se haver uma diminuição da culpa do agente na repetição da conduta,

estando assim 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.

44. Por outro lado, não se verifica qualquer causa ou circunstância excludente da responsabilidade dos demandados, nomeadamente à luz do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC (na redação introduzida pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28.12) e artigo 80.º-A do RJALEI, porquanto não se mostra provado que as condutas dos demandados tenham sido levadas a cabo na sequência de audição prévia do serviços competentes para informar e em conformidade com o parecer desses serviços.

45. Muito pelo contrário, quanto ao demandado D1, a sua conduta até é contrária à proposta do chefe de divisão DAC a qual, concordando com o parecer dos dois técnicos superiores dos serviços jurídicos do ML, era no sentido de considerar “sensata e prudente a proposta de se aguardar pela pronúncia/decisão, daquele Tribunal [Tribunal de Contas], sobre a legalidade do contrato de arrendamento e pagamentos, entretanto, efetuados” - (cf. § 12-b.v) supra).

46. Mas não basta, como sabemos, para concluir pelo cometimento de uma infração financeira sancionatória, uma conduta objetivamente tipificada como tal, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação.

47. 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 61.º, n.º 5, 65.º, n.º 5 e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

48. A culpa, na modalidade de dolo, em qualquer uma das suas variáveis, exige uma conduta voluntária do agente de atuar com a intenção de realizar a infração (dolo direto), de atuar representando a realização da infração como consequência necessária da sua conduta (dolo necessário) ou de atuar representando a realização da infração como consequência possível da sua conduta e conformando-se com tal realização (dolo eventual) – cf. artigo 14.º do Código Penal, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.

49. Já 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.

50. 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, igualmente aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4 citado.

51. Nesta medida, atenta a factualidade provada (cf. n.ºs 6.28 a 6.31. dos f. p.) consideramos que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo da infração financeira em causa, na medida em que as condutas dos demandados D1 e D2 são de qualificar como dolosas, pois se determinaram a autorizar os pagamentos em causa, sabendo que o faziam em contrário ao regime legal e que, nessa medida, as suas condutas eram sancionadas financeiramente.

*

2ª – Infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea h, da LOPTC
(§§ 1.º, 2.º e 4.º do requerimento inicial)

52. O demandante imputa ao demandado D1 esta infração tendo por base, em resumo, o facto de a constituição de dívida pública fundada, na sequência da transmissão ao ML do empréstimo de médio/longo prazo que a Sociedade A tinha contraído junto da CGD, operada pela deliberação da dissolução e internalização desta sociedade, não ter sido submetida a fiscalização prévia, como se impunha, por quem tinha legitimidade e esse dever ao tempo, o demandado D1 (cf. artigos 30.º a 34.º do requerimento inicial).

53. Considerando a factualidade provada, nomeadamente os n.ºs 6.32 a 6.35. dos f. p., cremos é de concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea h), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na medida em que, com a sua apurada conduta omissiva, de não submissão a fiscalização prévia do ato gerador de aumento da dívida pública fundada do ML, o qual estava legalmente sujeito a fiscalização prévia e tendo procedido à execução de tal ato sem formular o pedido de fiscalização prévia, o demandado D1 violou o comando estabelecido naquela norma, como a seguir se justificará.

54. Com efeito, por força das deliberações da CML e da AML, descritas em 6.32. dos f. p., sobre a dissolução, liquidação e internalização da Sociedade A, o património desta, incluindo o seu passivo, no qual se incluía o contrato de mútuo referido em 6.34. dos f. p., transmitia-se ao ML.

55. Assim, desses atos deliberativos resultava o aumento da dívida pública fundada do ML, na medida em que o empréstimo em causa não é de qualificar como um empréstimo de curto prazo, antes de médio/longo prazo (cf. artigos 50.º e 51.º do RFALEI), enquadrando-se assim no conceito de “dívida pública fundada” por não ser dívida para ser amortizada “até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada” (cf. artigo 3.º, alínea a) e 18.º da Lei n.º 7/98 de 03.02).

56. Consequentemente, tais atos deliberativos deviam ter sido remetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, pelo demandado D1, atenta a sua qualidade de dirigente máximo da autarquia e face à não alegação/comprovação de delegação de competências, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 46.º, n.º 1, al. a) e 81.º, n.º 4, ambos da LOPTC.

57. Não tendo assim procedido, o demandado D1 incorreu na previsão objetiva da infração financeira prevista na primeira parte da al. h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

58. Nem se invoque, como alega o demandado D1, que a internalização dessa dívida não dependida de visto prévio “porquanto a Lei afasta da proibição da assunção da dívida as circunstâncias que poderiam conduzir ao preenchimento da previsão do artigo 46.º⁶ da LOPTC” (cf. n.º 77 da contestação).

59. Afigura-se-nos que labora em manifesto equívoco o demandado como a seguir se procurará evidenciar.

60. Com efeito, o artigo 65.º-A do RJAEL⁷, preceito aditado pela Lei n.º 53/2014 de 25.08, apenas veio consagrar que o limite da dívida total estabelecida no artigo 52.º do RFALEI não inviabiliza ou prejudica a assunção da dívida da empresa local - ou seja, pode ser ultrapassado, embora nesse caso o município fique obrigado à redução anual de 10%

⁶ Existe certamente lapso material, querendo o demandado D1 referir-se ao artigo 44.º, atinente aos fundamentos da recusa de visto.

⁷ Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012 de 31.08.

até ser cumprido aquele limite - e que a ultrapassagem dos fundos disponíveis não gera a responsabilidade prevista no artigo 11.º da LCPA⁸.

61. É assim claro que tal preceito não prevê nenhuma situação de isenção de fiscalização prévia, relacionada com o aumento da dívida pública fundada das empresas locais, na sequência de internalização e integração no município.

62. Nem a citada Lei n.º 53/2014 ou qualquer outro diploma veio alargar o leque das situações de isenção de fiscalização prévia previstas no artigo 47.º da LOPTC, mantendo-se a redação da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, nos termos da qual estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “Todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada ... das demais entidades referidas nas alíneas c) a e) do n.º 1 do artigo 2.º” (sublinhado nosso, naturalmente), prevendo-se naquela alínea c) precisamente as autarquias locais.

63. Por outro lado, também labora em equívoco o demandado D1 quando parece argumentar que as situações que poderiam conduzir a uma recusa de visto seriam apenas as de ultrapassagem do limite da dívida total e ultrapassagem dos fundos disponíveis e, sendo essas permitidas pelo citado artigo 65.º-A do RJAEL, não haveria sujeição a fiscalização prévia.

64. Na verdade, aquelas situações não são as únicas que poderiam levar o Tribunal, no âmbito dos seus poderes/deveres de fiscalização prévia e, em face do disposto no artigo 44.º da LOPTC, nomeadamente os fundamentos previstos no n.º 3 deste preceito, a recusar o visto ao ato do qual resultava o aumento da dívida pública fundada do município.

65. Haveria que verificar, nesse âmbito e desde logo, da legalidade do ato em causa, nomeadamente da regularidade formal e substancial das deliberações que aprovaram a dissolução, liquidação e internalização da Sociedade A., porquanto uma nulidade desse ato é fundamento de recusa de visto - cf. artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC -, como se decidiu, ainda recentemente, no Acórdão n.º 28/2023 da 1.ªS/SS⁹.

66. Nestes termos, cremos que a descrita conduta omissiva do demandado D1 de não envio do atos de que resultava o aumento da dívida pública fundada do município a fiscalização prévia e a subsequente execução desse ato, com a celebração em 21.04.2017, da escritura de dissolução, liquidação e partilha do património societário da Sociedade A, preenche a previsão objetiva da infração em causa, prevista na primeira parte da alínea h), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPC.

67. Tendo sido o demandado D1 a levar a cabo esta conduta, é o mesmo de considerar como responsável, porquanto estamos perante “o agente ou agentes da ação”, nos termos previstos no art.º 61º, nº 1, aplicável *ex vi* art.º 67º, nº 3, ambos da LOPTC.

68. São aqui aplicáveis as considerações acima tecidas para justificar que não se verifica qualquer causa ou circunstância excludente da responsabilidade do demandado D1, nos termos das disposições legais citadas no § 44 supra, porquanto não se provou que o mesmo tenha ouvido quaisquer “estações competentes” ou “serviços competentes” sobre esta matéria da sujeição, ou não, a fiscalização prévia do ato do qual resultava o aumento da dívida pública fundada do ML.

69. Temos por certo, em função da finalidade e razão de ser desta causa de exclusão da responsabilidade, que “estações” ou “serviços” competentes são aqueles que, no âmbito

⁸ Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, aprovada pela Lei n.º 8/2012 de 21.02.

⁹ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2023/aco28-2023-1sss.pdf>

da orgânica da entidade pública em causa ou no âmbito dos serviços públicos, têm atribuídas competências legais para informar os decisores e gestores públicos sobre a matéria em causa.

70. Não integram assim o conceito de “estações” ou “serviços” competentes quaisquer outras realidades, nomeadamente situadas na atividade privada, de que os decisores e gestores públicos se socorram, consultando ou pedindo pareceres, nomeadamente jurídicos.

71. Vale isto para dizer que o parecer jurídico de 16.05.2016 invocado pelo demandado D1 nunca poderia ser considerado como causa de exclusão da sua responsabilidade, à luz dos preceitos legais citados no § 44 supra.

72. E não se tendo provado, sequer, que tenha sido com base nesse parecer que o demandado D1 decidiu não remeter a fiscalização prévia a assunção da posição devedora do ML, no mútuo referido (cf. n.º 10.1 e 10.2. dos f. n. p.), não há sequer que analisar da eventual relevância disso em termos de ausência de culpa e eventual erro sobre a ilicitude (cf. artigo 17.º do Código Penal).

73. Mas não basta, como já acima assinalámos, uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação.

74. A responsabilidade financeira sancionatória exige a culpa do agente, nas modalidades de dolo ou negligência, como acima se justificou, fundamentação essa que aqui se dá por reproduzida (cf. §§ 47 a 50 supra).

75. Ora, considerando a factualidade provada (cf. n.ºs 6.35 e 6.36. dos f. p.) cremos que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo da infração financeira em causa, na medida em que a apurada conduta do demandado D1 é de qualificar, pelo menos, como negligente, por não ter atuado com a prudência, cuidado e atenção que se lhe exigiam, com vista a dar cumprimento aos dispositivos legais que lhe impunham a formulação do pedido de fiscalização prévia e, nessa medida, não ter adotado o comportamento que era funcional e legalmente devido.

76. Aliás, existindo dúvida sobre a sujeição ou não daquele ato a fiscalização prévia, nenhuma razão se vislumbra para não ser formulado, em termos cautelares, o pedido de fiscalização prévia, porquanto o Tribunal de Contas tem um prazo perentório de 30 dias para decidir o pedido, sob pena de ser formado visto tácito (cf. artigo 85.º da LOPTC) e, no caso de considerar que o ato em causa não está sujeito a fiscalização prévia, deve devolver o processo, no mesmo prazo, com decisão expressa nesse sentido e sem custos, pois tal decisão de devolução não está sujeita a emolumentos .

77. Pelo contrário, existindo dúvida sobre a sujeição ou não do ato a fiscalização prévia, só se vislumbra como propósito de não formular o pedido de fiscalização prévia, querer executar o ato ou contrato e consumir uma realidade, sem correr o risco de uma eventual decisão de recusa de visto, com a consequência de, nesse caso, já não poder ignorar tal decisão.

*

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

a) estão preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da prática pelos demandados D1 e D2 de uma infração financeira sancionatória dolosa, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. b), segunda parte (violação das normas sobre pagamento de despesas publicas);

b) estão igualmente preenchidos os mesmos pressupostos da prática pelo demandado D1 de uma infração financeira sancionatória, negligente, p. e p. no art.º 65º, n.º 1, al. h), primeira parte (execução de contrato não submetido a fiscalização prévia, quando a isso estava legalmente sujeito).

*

B.D. Prescrição

79. Como se dá conta no relatório supra, os demandados invocaram a prescrição e, no essencial, com os mesmos fundamentos, tendo o M.º P.º, no uso do contraditório, pugnado pela improcedência desta exceção.

80. Cumpre apreciar e decidir.

81. Temos como certo que o prazo de prescrição do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória é de “5 anos”, como estabelecido no n.º 1 do artigo 70.º da LOPTC.

82. Já quanto à suspensão do prazo de prescrição não cremos, como invocam os demandados, estribando-se no n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC que, in casu, ele se tenha iniciado em 29.04.2015, com a entrada da conta de 2014, do ML, no Tribunal de Contas.

83. É verdade que este processo se iniciou na sequência da entrega da conta de 2014, do ML e, formalmente, foi registado como uma “verificação interna da conta” (VIC), mantendo essa denominação durante todo o processo, incluindo no Relatório n.º 21/2023-Verificação Interna de Contas, aprovado em 26.10.2023, em subsecção da 2.ª Secção, do Tribunal.

84. Porém, logo na informação n.º 222/2016, onde é feita proposta do programa de VIC se refere, no ponto “14-Indícios de infrações financeiras”, que, “de acordo com a informação disponível na ata que reprovou a conta de gerência de 2014 e a análise aos mapas e restante documentação que integra a conta de gerência, há indícios de infrações financeiras, que deverão ser verificadas” – cf. fls. 2/7 do processo de VIC n.º 2584/2014¹⁰.

85. Sobre tal proposta de programa foi proferido o despacho de 07.09.2016, do juiz conselheiro da área, concordando com tal programa de ação, na sequência do que foram realizadas diversas diligências, no âmbito de tal processo, que levaram à elaboração de um “relato”, com um quadro de infrações financeiras (cf. fls. 1121 a 1175 do processo de VIC), o qual foi remetido para efeitos de exercício do direito ao contraditório, além do mais, aos indiciados responsáveis, os quais se pronunciaram no exercício desse direito vindo, afinal, a ser aprovado o citado Relatório n.º 21/2023.

86. Nesta medida, embora formalmente a ação de controlo em causa tenha mantido o registo inicial como “verificação interna de contas”, na verdade, desde o início, a mesma não teve apenas por objeto, nos termos do n.º 2 do artigo 53.º da LOPTC, “a análise e conferência da conta apenas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência com evidência dos saldos de abertura e de encerramento...”.

87. Como atrás se evidenciou, tal ação de controlo, logo desde o programa inicial, teve por objeto verificar da existência de indícios de infrações financeiras, que foram evidenciadas no “relato”, mediante a elaboração de um quadro de infrações financeiras e, mais tarde, após possibilidade de contraditório, igualmente evidenciadas no relatório final, que veio a ser aprovado.

¹⁰ E não processo 21/2023, como se refere no requerimento inicial, certamente por lapso em função do n.º do Relatório, esse sim 21/2023.

88. Assim, substancialmente, estamos perante uma verificação externa de contas (VEC), que teve por objeto apreciar, além do mais, “se as operações efetuadas são legais e regulares”, ação de controlo que foi realizada com recurso aos “métodos e técnicas de auditoria” e na qual se concluiu “pela elaboração e aprovação de um relatório”, do qual constou, designadamente, “a concretização das situações de facto e de direito integradoras de eventuais infrações financeiras e seus responsáveis...” – cf. artigo 54.º, n.º 1, alínea a), 2 e 3, alínea g), da LOPTC.

89. Consequentemente, o prazo de prescrição “conta-se a partir da data da infração” (cf. n.º 2 do artigo 70.º da LOPTC) e “suspende-se...com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos” (cf. n.º 3 do mesmo preceito) e não com a entrada da conta no Tribunal, pois não estamos, substancialmente, perante uma mera VIC, mas antes perante uma VEC, com um procedimento de auditoria.

90. Assim, em função da responsabilidade financeira sancionatória que está em causa, importa determinar qual é a data da infração, para se contar, a partir daí, o prazo de prescrição de 5 anos.

91. No caso da infração por violação das normas sobre o pagamento de despesas públicas, tal infração consuma-se quando ocorre o ato de autorização, ou seja, quando é subscrito o despacho de autorização, no pedido apresentado pelos serviços, com vista ao pagamento de despesas públicas.

92. Existindo, in casu, diversos atos dessa natureza ao longo da execução orçamental de 2015 e 2016, é possível considerar, ao abrigo do n.º 4 do artigo 67.º, com base no instituto ou figura do “crime continuado” e atendendo ao disposto no artigo 30.º, n.º 2, do Código Penal, que o prazo de prescrição se contará a partir do último ato de subscrição de uma ordem de pagamento.

93. Como decorre dos n.ºs 6.26 e 6.27 dos f. p. tais últimas ordens de pagamento foram subscritas pelos demandados D1 e D2 em 26.09.2016 e 23.11.2016, respetivamente, contando-se assim, a partir de tais datas, o prazo de prescrição em relação a tal infração.

94. Já no caso da infração financeira sancionatória atinente à execução de ato não submetido a fiscalização prévia e que estava legalmente sujeito à mesma, tal infração consumou-se, in casu, com a escritura de 21.04.2017, de transmissão do passivo da Sociedade A para o ML (cf. n.º 6.33 dos f. p.).

95. Mas se é verdade que, como atrás se disse, o prazo de prescrição das infrações financeiras sancionatórias é de “cinco anos”, não pode deixar de se tomar em consideração que tal prazo, in casu, suspendeu-se excecionalmente, precisamente na sequência de legislação excecional introduzida no âmbito da pandemia da Covid-19.

96. Com efeito, por força do disposto no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 de 19 de março, conjugado com os artigos 5.º e 6.º, n.º 2 da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, e os artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio”, ocorreu uma causa excecional de suspensão da contagem do prazo de prescrição entre 09.03.2020 e 02.06.2020 (2 meses e 23 dias) e, por força do disposto no artigo 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, e os artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril, ocorreu uma nova suspensão da prescrição entre 22.01.2021 e 05.04.2021 (2 meses e 13 dias).

97. Este regime excecional e temporário de suspensão do prazo de prescrição, por força do qual aqueles períodos de suspensão do prazo de prescrição são de considerar um acrescento aos períodos legalmente estabelecidos de suspensão de prazos, nas várias legislações que os prevem e, no caso das infrações financeiras, aos prazos a que alude o

artigo 70.º da LOPTC, já foi por diversas vezes aplicado neste Tribunal, citando-se a título de exemplo os Acórdãos n.ºs 22/2021 e 17/2022 da 3.ª Secção¹¹.

98. Perante este quadro legal do regime da prescrição, que deve aplicar-se ao caso dos autos, vejamos agora, atenta a factualidade provada, do fundamento da pretensão dos demandados.

99. Assim, atendendo:

i) Às datas das infrações, que devem considerar-se:

- no caso da infração apreciada no item *B.C-7.ª* supra, a de 26.09.2016 (quanto ao demandado D1) e 23.11.2016 (relativamente ao demandado D2) por serem essas as datas dos últimos atos de execução dos demandados;

- no caso da infração apreciada no item *B.C-2.ª* supra, 21.04.2017 (por ser a data em que foi dada execução a ato que devia ter sido submetido a fiscalização prévia)

ii) À suspensão da prescrição entre o início da auditoria, 07.09.2016 e até 07.09.2018, por não poder ultrapassar dois anos, por força do n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC e na medida em que a audição dos responsáveis, ora demandados, foi posterior (a 08.03.2023 ambos os demandados - cf. fls. 1178/1179 e 1211/1222 do processo 2584/2014);

iii) À suspensão da prescrição por força do regime excecional e temporário da legislação aprovada durante a pandemia da Covid-19 entre 09.03.2020 e 02.06.2020 (86 dias) e entre 22.01.2021 e 05.04.2021 (74 dias), num total de 5 meses e 10 dias;

iv) À interrupção da prescrição com a citação de ambos os demandados a 09.02.2024 (cf. fls. 238 e 242 destes autos), a qual se mantém operativa, por força do n.º 5 do artigo 70.º da LOPTC;

Creemos ser de concluir que não decorreu aquele prazo de 5 anos¹², pelo que a responsabilidade dos demandados, pelas infrações financeiras em causa, não se mostra prescrita.

100. Nestes termos e, em resumo, quanto à 2.ª questão supra equacionada, é de concluir que não assiste razão aos demandados, *improcedendo assim a sua pretensão de julgar extinto, por prescrição, o procedimento quanto às apuradas infrações.*

*

B. E. Relevação de responsabilidade/graduação das multas

101. Impõe-se agora analisar e decidir os aspetos da 3ª questão atrás enunciada (cf. § 14 supra), considerando as respostas dadas às demais questões e tendo presente o pedido do demandante de condenação nas multas peticionadas e a pretensão do demandado D2 de relevação da “multa que vier a ser aplicada”.

102. Os pressupostos exigidos para a possibilidade de relevação são os constantes das diversas alíneas do n.º 9 do artigo 65º da LOPTC e, como temos repetidamente afirmado¹³, 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

¹¹ Acessíveis em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Paginas/acordaos-3s.aspx>, nos separadores dos respetivos anos.

¹² Com efeito, considerando a suspensão do prazo de prescrição entre 07.09.2016 e 07.09.2018, esta teria ocorrido em 07.09.2023, não fora a suspensão excecional da legislação da pandemia da Covid19, que alargou tal prazo por mais 5 meses e 10 dias e, nessa medida, a prescrição só ocorreria em 17.02.2024.

¹³ Cf., a título de exemplo, a Sentença n.º 22/2002, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2022/sto22-2022-3s.pdf>

atual fase jurisdicional de julgamento de responsabilidades financeiras, esta da competência da 3.^a Secção.

103. Consequentemente, não é possível nesta fase de julgamento fazer operar o instituto da relevação da responsabilidade financeira, pelo que se torna despicieando analisar se estariam ou não preenchidos os pressupostos enunciados nas diversas alíneas do citado n.º 9 do artigo 65.º.

104. Os demandados não formularam, ainda que a título subsidiário, as pretensões de dispensa de aplicação da multa ou de atenuação especial da mesma, mas sempre se dirá que, na ponderação deste Tribunal, não se verificam os requisitos exigidos pelos n.ºs 7 e 8 do artigo 65.º da LOPTC, cujo preenchimento é necessário para fazer funcionar tais institutos.

105. Com efeito, como decorre do inciso “pode” da norma em causa, a dispensa de aplicação de multa não é automática e, como se fundamentou na Sentença n.º 5/2020-3.^a Secção¹⁴, 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”.

106. 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»¹⁵ e não se vislumbram razões para alterar este entendimento.

107. Ora, tendo-se procedido à análise e ponderação de toda a factualidade pertinente, relativa à conduta dos demandados, não temos dúvidas 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”.

108. Assim como 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” desses demandados e, nessa medida, para concluir pela verificação dos requisitos exigidos pelo n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, para o Tribunal proceder a uma atenuação especial da multa.

109. Considerando, outrossim, que estamos perante infrações financeiras sancionatórias cometidas, uma na forma dolosa e outra na forma negligente, impõe-se atentar que os limites mínimos e máximo são, no caso da infração dolosa de 60 UC a 180 UC e que a moldura abstrata, na infração na forma negligente, se situa entre o mínimo de 25 UC e o máximo de 90 UC - cf. art.º 65º, n.ºs 2, 4 e 5, da LOPTC.

110. Ponderando, outrossim, os factos provados relevantes neste âmbito (cf. nomeadamente n.ºs 6.29, 6.30 e 6.36. dos f. p.), e os critérios de graduação da multa, previstos no n.º 2 do art.º 67º da LOPTC, nomeadamente:

(i) a culpa, na modalidade ou grau de dolo em relação a uma das infrações e negligência quanto à outra;

¹⁴ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/sto05-2020-3s.pdf>

¹⁵ Cf. Acórdão n.º 36/2020-3.^a Secção, de 23.09.2020, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2020/aco36-2020-3s.pdf>

(ii) que assumem uma certa gravidade os factos e as suas consequências (aumento das despesas e da dívida pública fundada), face às ordens de pagamento sem a despesa estar autorizada nos órgãos autárquicos competentes para o efeito e à efetiva transferência, para o passivo do ML, de um mútuo de médio/longo prazo sem submissão do ato gerador dessa transferência a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, assim colocando em causa a competência daqueles órgãos autárquicos, bem como violando princípios de legalidade, transparência e cautela na gestão pública;

(iii) o montante material, elevado, dos valores públicos em causa ou em risco, que assim não foram escrutinados pelos órgãos autárquicos para autorizar a despesa e pelo Tribunal de Contas, para aferir da legalidade do ato gerador de aumento da despesa pública fundada;

(iv) o nível dos demandados, em termos de responsabilidade, no patamar cimeiro, em função das suas qualidades de presidente e vice-presidente do executivo municipal;

(v) as condições económicas dos demandados, de considerar como médias;

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

Conclui-se que os montantes peticionados pelo demandante, no limiar mínimo, das molduras abstratas, em concreto, em 60 e 25 UC¹⁶, não se mostram desajustados daqueles critérios, pelo que são os montantes que se impõe serem fixados.

*

III – Decisão

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

a) *Condene o demandado D1:*

a.1.) *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 o pagamento de despesas públicas) nºs 2 e 4, na multa de 60 (sessenta) UC;*

a.2.) *pela prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. h), primeira parte (execução de contrato não submetido a fiscalização prévia, quando a isso estava legalmente sujeito), nºs 2 e 5, na multa de 25 (vinte e cinco) UC;*

b) *Condene o demandado D2 pela prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. h), primeira parte (execução de contrato não submetido a fiscalização prévia, quando a isso estava legalmente sujeito), nºs 2 e 5, na multa de 60 (sessenta) UC.*

Condene ainda os demandados 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.

¹⁶ De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 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.º 3.º do DL n.º 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.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e artigo 182.º da Lei n.º 71/2018 de 31.12) o valor da UC é de 102,00€.

Oportunamente abra conclusão, tendo em vista a determinação de publicação desta sentença no sítio do Tribunal de Contas.

*

Lisboa, 20 de junho de 2024