

SENTENÇA Nº 38 2024



Secção – 3ª/S

Data: 12/11/2024

Processo: n.º JRF/8/2024

José Mouraz Lopes

NÃO TRANSITADA

I. Relatório

1. O Ministério Público requereu o julgamento dos demandados AA, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Lamego, no mandato de 2013/2017 e até 22.10.2017 e BB, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Lamego no mandato de 2017/2021, a partir de 23.10.2017, imputando-lhes a prática, a cada um, de uma infração sancionatória, pedindo em consequência a sua condenação na multa de 25 UC, a que corresponde o montante de € 2.550,00.
2. Alega, em resumo, um conjunto de facticidade ocorrida no âmbito das funções que o demandados desempenharam como Presidentes da Câmara Municipal de Lamego, no respeitante ao primeiro por via da existência de faturas emitidas por uma empresa, no valor de 246 627,94€, que não foram objeto de prévia cabimentação e compromisso orçamentais no ano em que foram emitidas, no início do ano; no que respeita ao segundo demandado, por manter aquelas faturas sem cabimento e compromisso, não proceder ao necessário reforço de verba por forma a permitir esse cabimento e compromisso no mesmo ano e, além disso, ter proferido despachos determinando o Chefe da Divisão de Finanças e Património a efetuar os estornos dos cabimentos e compromissos de faturas e suspensão de registos orçamentais de despesa relativa à empresa Águas do Norte, desse modo permitindo que o

Município usasse os valores das dotações orçamentais afetadas para cabimentar e comprometer outras despesas.

3. O demandado AA contestou o pedido, pedindo a sua absolvição, invocando por um lado a prescrição da infração pela omissão da prévia cabimentação e compromisso orçamentais relativamente a quaisquer faturas emitidas e ainda que não cometeu qualquer infração na medida em que as faturas em causa foram emitida em data posterior à cessação de funções pelo Demandado.
4. O demandado BB contestou, invocando e argumentando um conjunto de factualidade que, no seu entendimento, não questionando os factos, estes demonstram, no entanto, não ter atuado com culpa ou que atenuam a sua responsabilidade.
5. Procedeu-se a julgamento que decorreu com as formalidades legais, conforme decorre da ata.

II. Fundamentação

4. Factos provados

Do requerimento inicial

1. Os ora demandados ocuparam o cargo de Presidente da Câmara Municipal de Lamego, o primeiro no mandato de 2013/2017 e até 22.10.2017 e o segundo no mandato de 2017/2021, a partir de 23.10.2017.
2. O Tribunal de Contas, através da 2ª Secção, empreendeu uma Auditoria ao Município de Lamego, com início em 18.2.2022, que abrangeu os Exercícios de 2017 e 2018, e que deu origem ao Processo 5/2022 – ARF-2ª Secção e ao Relatório 7/2023- ARF-2ª Secção, aprovado em plenário daquela Secção em 12.10.2023.
3. No âmbito da auditoria foram identificadas algumas irregularidades suscetíveis de integrarem infrações geradoras de responsabilidade financeira sancionatória, e que constam do Anexo - Mapa de Responsabilidades Financeiras.



4. Assim, no exercício de 2017, relativamente à empresa Águas do Norte, S.A. (concessionária da exploração e gestão do sistema multimunicipal de abastecimento de água e saneamento que engloba o Município de Lamego) o Município de Lamego detinha faturas emitidas por esta empresa, no valor de 246 627,94€, que não foram objeto de prévia cabimentação e compromisso orçamentais no ano em que foram emitidas.
5. Estas faturas estão identificadas no Quadro 1 do Relatório de Auditoria, nos seguintes termos:

Quadro 1 – Faturas de 2017 sem cabimento e compromisso (fls. 304 a 307 do PEDQ.)

Faturas				Orçamento 2017 – Identificação da operação relativa ao registo		Orçamento de 2018 – Identificação da operação relativa ao registo					
N.º	Data		Valor	Cabimento e compromisso	Cabimento			Compromisso			
	Emissão	Vencimento			N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor	
440038/5972	02.11.2017	07.01.2018	103 280,95	-	-	14	05.01.2018	103.280,95	Idem	Idem	Idem
440038/6148	04.12.2017	02.02.2018	96 659,06	-	-	14	05.01.2018	96 659,06	Idem	Idem	Idem
440038/6203	04.12.2017	02.02.2018	46 687,93	-	-	14	05.01.2018	46 687,93	Idem	Idem	Idem
TOTAL			246 627,94	TOTAL	0,0	Total	246 627,94			Idem	

6. Estas faturas apenas vieram a ser cabimentadas e compromissadas no início de 2018, conforme Quadro 3 do relatório descritivo da situação das faturas em 2018.

Identificação da fatura/nota de débito				Orçamento de 2017 - Identificação da operação de registo						Orçamento de 2018 - Identificação da operação relativa ao registo					
N.º	Data		Valor	Lançada Patrim	Do cabimento			Do compromisso			Do cabimento			Da anulação do cabimento/estorno fatura	
	Emissão	Venc.			N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor	N.º	Data
440038/5972	01.09.2017	31.10.2017	128 793,14	Ntl 1312/18	61	09.01.2017	128 793,14	61	09.01.2017	128 793,14				202	05.07.2018
440038/5775	02.10.2017	31.10.2017	117 821,34	Ntl 1312/18	61	09.01.2017	117 821,34	61	09.01.2017	117 821,34				202	05.07.2018
440038/5828	02.10.2017	01.12.2017	55 343,34	Ntl 1312/18	61	09.01.2017	55 343,34	61	09.01.2017	55 343,34				202	05.07.2018
440038/6025	02.11.2017	01.01.2018	46 772,82	Ntl 1312/18	61	09.01.2017	46 772,82	61	09.01.2017	46 772,82				202	05.07.2018
440038/5972	02.11.2017	01.01.2018	103 280,95	Ntl 2204/18							14	05.01.2018	103 280,95	202	05.07.2018
				Ntl 1312/18											103 280,95
440038/6148	04.12.2017	02.02.2018	96 659,06	Ntl 2477/18							14	05.01.2018	96 659,06	202	05.07.2018
				Ntl 1312/18											96 659,06
440038/6203	04.12.2017	02.02.2018	46 687,93	Ntl 2517/18							14	05.01.2018	46 687,93	202	05.07.2018
				Ntl 1512/18											46 687,93
440038/6342	02.01.2018	03.03.2018	80 391,52	Ntl 1312/18							14	05.01.2018	80 391,52	202	05.07.2018
440038/6395	02.01.2018	03.03.2018	54 565,45	Ntl 1682/18							14	05.01.2018	54 565,45	255	12.09.2018
440038/6535	01.02.2018	02.04.2018	73 209,14	Ntl 1682/18							14	05.01.2018	73 209,14	255	12.09.2018
440038/6578	01.02.2018	02.04.2018	63 449,77	Ntl 1682/18							14	05.01.2018	63 449,77	255	12.09.2018
440038/6710	01.03.2018	30.04.2018	71 587,26	Ntl 1682/18							14	05.01.2018	71 587,26	255	12.09.2018
440038/6762	01.03.2018	30.04.2018	49 470,09	Ntl 2091/18							14	05.01.2018	49 470,09	313	12.09.2018
440038/6895	02.04.2018	01.06.2018	76 790,02	Ntl 1682/18							14	05.01.2018	76 790,02	255	12.09.2018
440038/6948	02.04.2018	01.06.2018	90 177,89	Ntl 1682/18							14	05.01.2018	90 177,89	255	12.09.2018
440038/7094	02.05.2018	01.07.2018	79 126,31	Ntl 1682/18							14	05.01.2018	79 126,31	255	12.09.2018
440038/7146	02.05.2018	01.07.2018	93 519,47	Ntl 1682/18							14	05.01.2018	93 519,47	255	12.09.2018
440038/7286	01.06.2018	31.07.2018	82 732,62	Ntl 2091/18							14	05.01.2018	82 732,62	313	18.10.2018
440038/7339	01.06.2018	31.07.2018	92 208,66	Ntl 2091/18							14	05.01.2018	92 208,66	313	18.10.2018
Total Faturado			1 502 586,78								348 730,64		1 502 586,78		1 502 586,78

7. No exercício de 2018, também relativamente à empresa Águas do Norte, S.A., o Município de Lamego detinha faturas, no valor de 500 705,47€ que não foram objeto de prévia cabimentação e compromisso orçamentais, conforme quadro que segue:



Quadro 2 – Faturas de 2018 sem cabimento e compromisso (fls. 307 a 309 do PEDQ).

Identificação da fatura/Nota de débito				
N.º	Data		Valor	Lançada apenas Patrimonialmente
	Emissão	Vencimento		
440038/7482	02.07.2018	31.08.2018	97 700,93	Ntl 1288/18
440038/7536	02.07.2018	31.08.2018	94 956,71	Ntl 1288/18
440038/7874	03.09.2018	02.11.2018	132 201,52	Ntl 1898/18
440038/8058	01.10.2018	30.11.2018	111 098,14	Ntl 2284/18
440038/8111	01.10.2018	30.11.2018	64 748,17	Ntl 2272/18
TOTAL			500 705,47	

8. O Município de Lamego, não podia ter, como teve, em 2017 e 2018, faturas relativas a uma despesa com um contrato que constitui uma despesa sua certa, permanente e imprescindível, cujo valor global não fosse precedido de prévio cabimento e compromisso e demais trâmites relativos à realização da despesa.
9. O demandado AA enquanto Presidente da Câmara em exercício de funções até 22.10.2017, tinha competência exclusiva na matéria, por ter o pelouro financeiro, devia ter procedido ao cabimento e compromisso da despesa relativa à Águas do Norte no início do ano pela totalidade daquela despesa, bem como ao reforço de verba necessária para fazer face a tal despesa.
10. O demandado BB, enquanto o Presidente da Câmara em exercício de funções após 23.10.2017, assumiu a competência exclusiva na matéria, por ter o pelouro financeiro, deveria proceder ao necessário reforço de verba por forma a permitir esse cabimento e compromisso.
11. Em 2018 devia ter procedido ao cabimento e compromisso da despesa relativa à Águas do Norte no início do ano pela totalidade daquela despesa.
12. O demandado BB, determinou, através do seu Despacho n.ºs 88/2018/DFP, de 5 de julho de 2018, com fundamento no artº83º da LOE18, que aí designa por “estorno das faturas”, e “estorno” dos respetivos cabimentos e compromissos, no valor de 675 751,00 €: faturas n.ºs (44003826/)5596, 5828, 5775, 6025, 5972, 6203, 6148 e 6342. (fls. 275 a 276 do PEDQ).
13. O que foi concretizado através dos “movimentos de estorno” n.ºs 199, de 28.06.2018, e 202, de 05.07.2018. (fls. 276 vsº a 278 do PEDQ).



14. E, ainda, através do seu Despacho n.º 95/2018/DFP, de 12 de setembro de 2018, com o mesmo fundamento, determinou que se procedesse ao que designa por “estorno das faturas”, e ao “estorno” dos respetivos cabimentos e compromissos, no valor de 602 425,31 € (a soma dos valores dessas faturas é, na realidade, de 651 895,40 €) - Faturas n.ºs (440038/) 6395, 6525, 6578, 6710, 6762, 6895, 6948, 7094 e 7146. (fls.279 a 280 do PEDQ).
15. A “anulação” dos registos orçamentais das faturas constantes deste Despacho foi efetuada através do movimento de estorno n.º 255, de 12.09.2018, com exceção do valor correspondente à fatura n.º 6762, que se encontra no movimento de estorno n.º 313, de 18.10.2018, juntamente com as faturas n.ºs 7339 e 7286, as quais não constam de qualquer Despacho enviado (também não se faz referência a este estorno na deliberação que aprovou a minuta de promessa de acordo de regularização de dívida que se referirá infra) (fls.280 vsº a 281 e 302 vsº a 303 do PEDQ)
16. Tais faturas estão referidas no RA, no Quadro 4– faturas “estornadas” em 2018 (fls. 310 a 326 do PEDQ).

Identificação da fatura/Nota de débito			Orçamento de 2018 – Identificação da operação relativa ao registo:									Despachos que ordenaram a anulação dos registos orçamentais relativos ao cabimento e compromisso
N.º	Data	Valor	Do Cabimento			Da anulação do cabimento/fatura			Do Compromisso			
	Emissão		N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor	
440038/5596	01/09/2017	128 793,14				202	05/07/2018	128 793,14				Despacho n.º 88/2018/DFP, do PCMLam
440038/5775	02/10/2017	117 821,34				202	05/07/2018	117 821,34				
440038/5828	02/10/2017	55 343,34				202	05/07/2018	55 343,34				
440038/6025	02/11/2017	46 772,82				202	05/07/2018	46 772,82				
440038/5972	02/11/2017	103 280,95	14	05/01/2018	103 280,95	202	05/07/2018	103 280,95	14	05/01/2018	103 280,95	
440038/6148	04/12/2017	96 659,06	14	05/01/2018	96 659,06	202	05/07/2018	96 659,06	14	05/01/2018	96 659,06	
440038/6203	04/12/2017	46 687,93	14	05/01/2018	46 687,93	199	05/07/2018	46 687,93	14	05/01/2018	46 687,93	
440038/6342	02/01/2018	80 391,52	14	05/01/2018	80 391,52	202	05/07/2018	80 391,52	14	05/01/2018	80 391,52	
		675 750,10	Este valor coincide com o constante no despacho									Despacho n.º 95/2018/DFP, do PCMLam
440038/6395	02/01/2018	54 565,45	14	05/01/2018	54 565,45	255	12/09/2018	54 565,45	14	05/01/2018	54 565,45	
440038/6525	01/02/2018	73 209,14	14	05/01/2018	73 209,14	255	12/09/2018	73 209,14	14	05/01/2018	73 209,14	
440038/6578	01/02/2018	63 449,77	14	05/01/2018	63 449,77	255	12/09/2018	63 449,77	14	05/01/2018	63 449,77	
440038/6710	01/03/2018	71 587,26	14	05/01/2018	71 587,26	255	12/09/2018	71 587,26	14	05/01/2018	71 587,26	
440038/6762	01/03/2018	49 470,09	14	05/01/2018	49 470,09	313	18/10/2018	49 470,09	14	05/01/2018	49 470,09	
440038/6895	02/04/2018	76 790,02	14	05/01/2018	76 790,02	255	12/09/2018	76 790,02	14	05/01/2018	76 790,02	
440038/6948	02/04/2018	90 177,89	14	05/01/2018	90 177,89	255	12/09/2018	90 177,89	14	05/01/2018	90 177,89	
440038/7094	02/05/2018	79 126,31	14	05/01/2018	79 126,31	255	12/09/2018	79 126,31	14	05/01/2018	79 126,31	S/Despacho
440038/7146	02/05/2018	93 519,47	14	05/01/2018	93 519,47	255	12/09/2018	93 519,47	14	05/01/2018	93 519,47	
		651 895,40	Este valor NÃO É coincidente com o constante no despacho									
440038/7286	01/06/2018	82 732,62	14	05/01/2018	82 732,62	313	18/10/2018	82 732,62	14	05/01/2018	82 732,62	
440038/7339	01/06/2018	92 208,66	14	05/01/2018	92 208,66	313	18/10/2018	92 208,66	14	05/01/2018	92 208,66	
Total									1 502 586,78			1 502 586,78

17. Através do Despacho n.º 88/2018/DFP citado, com fundamento no artº83º da LOE18, o demandado determinou ainda, ao Chefe da Divisão de Finanças e Património, “suspender a inscrição de dotação orçamental, bem como todos os procedimentos conducentes ao registo e pagamento da despesa” relativa à “Águas do Norte” e ainda proceder a modificação orçamental a submeter a reunião do executivo para apreciação e votação, bem como da minuta de acordo de regularização de dívidas com Águas do Norte, S.A. no montante de 629.550 euros.

18. Em 19 de julho de 2018, o demandado BB, enquanto Presidente da CM Lamego, assinou um contrato-promessa de acordo de regularização de dívida com a Águas do Norte S.A. pelo período de 15 anos, após aprovação da minuta de promessa de acordo de regularização dessas dívidas, em reunião de Câmara de 9 de julho de 2018, com base na má situação financeira vivida no Município, com fundamento no artº83º da LOE18 (fls. 282 a 297 do PEDQ).
19. A LOE/18 continha essa norma, que previa a possibilidade de as autarquias locais que tivessem dívidas vencidas e reconhecidas às entidades gestoras de sistemas multimunicipais de abastecimento de águas, saneamento e águas residuais (como era o caso da Águas do Norte), poderem celebrar, nesse ano, acordos para regularização dessas dívidas por período não superior a 25 anos.
20. No entanto, essa norma subordinava a fixação dos termos e condições desses acordos à publicação de um decreto-lei, que apenas veio a ser publicado em 14 de janeiro de 2019, e não previa a celebração de quaisquer promessas de acordo de regularização de dívidas nem previa o “estorno” de cabimentos e compromissos mesmo que os respetivos valores viessem a integrar esses acordos.
21. O acordo entre o Município e as Águas do Norte S.A., o qual só veio a ser celebrado em 1 de março de 2019 (fls. 327 a 340 do PEDQ).
22. O demandado BB, enquanto Presidente da CM Lamego não deveria ter proferido os despachos referidos, determinando ao Chefe da Divisão de Finanças e Património os estornos dos cabimentos e compromissos de faturas e suspensão de registos orçamentais de despesa relativa à empresa Águas do Norte, desse modo permitindo que o Município usasse os valores das dotações orçamentais afetadas para cabimentar e comprometer outras despesas por tal atuação ser desconforme com o artº3º da LCPA.
23. Os demandados não atuaram com a prudência e diligência que lhes era exigível e de que eram capazes em função do cargo que exerciam e das responsabilidades públicas em que agiram -Presidentes da Câmara Municipal de Lamego com competência exclusiva na matéria, por terem o pelouro financeiro - podendo e devendo ter agido conforme os preceitos legais assinalados, que acabaram por desrespeitar.

24. Os demandados agiram livre e conscientemente, bem sabendo que tais procedimentos não eram legalmente admissíveis, e que configuram a prática de infração financeira sancionatória.

Da Contestação de BB

25. À data da tomada de posse do Demandado BB não existiam fundos disponíveis no Município de Lamego para acautelar as despesas, surgindo dívidas por pagar e o endividamento do município encontrava-se para além dos limites legais.
26. Em 25.08.2017 já não existiam fundos disponíveis no Município para acautelar as despesas identificadas no relatório então elaborado – doc. de fls. 76 a 86 junto com a contestação (e que se encontra também no processo de auditoria).
27. No que respeita às faturas n.º 440038/5972, de 02.11.2017; n.º 440038/6148, de 04.12.2017 e n.º 440038/6203, de 04.12.2017, as mesmas não dispunham de dotação orçamental que permitisse efetuar o respetivo cabimento e compromisso nem fundos disponíveis, o que foi efetuado logo que houve disponibilidade orçamental, o que ocorreu no início da execução do orçamento municipal do ano de 2018, tendo-se procedido ao respetivo cabimento e compromisso.
28. No que respeita à cabimentação e compromisso das faturas n.º 440038/7874, de 03/09/2018; n.º 440038/8058, de 01/10/2018 e n.º 440038/8111, de 01/10/2018, tal ficou suspensa, nos termos do constante do despacho n.º 88/2018/DFP, proferido a 05 de julho de 2018, atenta a expectativa da celebração do acordo de pagamento com a sociedade Águas do Norte, SA.
29. Com a celebração do acordo prometido, o ML obteve benefícios diretos, de relevo, nomeadamente na redução do montante de juros de mora a pagar às Águas do Norte, SA.
30. A atuação do demandado BB no seu mandato, nomeadamente no que respeita à elaboração do acordo com as Águas do Norte foi no sentido de resolver o problema financeiro do município.

Factos provados que decorreram da audiência de julgamento

31. No período em que ocorreram os factos em causa o Município de Lamego encontrava-se abrangido pelo Programa de Saneamento Financeiro.
32. Os factos envolvendo os encargos com a compra de água pelo Município às Águas do Norte constituíam objeto de litígios entre a entidade fornecedora e o Município.

Factos não provados

33. Não se provaram outros factos, para além dos referidos, nomeadamente da contestação de BB

5. Motivação de facto

35. A factualidade provada decorre da análise e valoração da documentação junta e identificada no requerimento inicial, concretamente os - Relatório 7/2023- ARF-2ª Secção, e respetivo Anexo - Processo 5/2022 – ARF-2ª Secção. Mais concretamente o PEDQ 81/2019, e respetiva documentação indicada nos factos provados respetivos.

Trata-se de documentação não impugnada pelos demandados, onde estão identificadas as operações concretas referidas na factualidade, na parte respeitante à dimensão ilícita das condutas.

Já na dimensão culposa envolvendo o demandado BB, o tribunal valorou toda a documentação referida (não impugnada) e o depoimento das duas testemunhas arroladas pelo demandado BB, nomeadamente CC, dirigente financeiro do Município no período em análise, que conheceu a situação e DD vereador do Município no mandato do mesmo demandado, que referiram toda a motivação do mesmo na prática dos factos, nomeadamente a finalidade subjacente à resolução dos problemas financeiros da autarquia, tendo também corroborado a situação difícil financeira do Município e os esforços do mesmo demandado para conter a despesa, nomeadamente adiando investimentos e cortando subsídios.

O tribunal valorou ainda o documento junto na contestação (que já se encontrava também na Auditoria) referente à situação financeira do Município ao longo do ano de 2017 bem como a corroboração feita pelo autor do documento (testemunha CC, já referida).

Finalmente o Tribunal valorou o depoimento do demandado AA, em corroboração com os documentos juntos referentes à situação envolvendo os problemas com os custos /pagamentos de água existentes à época entre o Município e as Águas do Norte, no que respeita aos procedimentos respeitantes à resolução dos mesmos.

Enquadramento jurídico.

36. A factualidade imputada aos demandados constante do requerimento efetuado pelo Ministério Público resultou provada integralmente na audiência de julgamento. Tratando-se de situações distintas importa por isso analisar separadamente o conjunto de factualidade em causa à luz do quadro legal da responsabilidade financeira.

a) Considerações gerais

37. Está em causa aplicação da Lei n.º 8/2012, de 21 de janeiro (LCPA) e do Dec. Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, normativos entretanto alterados, e que decorrem dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira celebrado com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, com vista a estabelecer um conjunto de regras de boa gestão financeira, nomeadamente no controlo e disciplina orçamental que envolva toda a administração pública, num sentido amplo. O que se pretende, na parte respeitante à não assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis, é tão só que se limite a despesa, no sentido de qualquer entidade abrangida pela LCPA só poder assumir um compromisso se, previamente à sua assunção, concluir que tem fundos disponíveis. Se isso não acontecer não pode validamente assumir-se um compromisso. Trata-se de um impedimento claro de que não podem ser assumidos compromissos que excedam os fundos disponíveis.
38. Concretamente em relação às autarquias locais, os princípios e as normas estabelecidos na lei são diretamente aplicáveis a todo o sector da administração local, conforme tem sido referido em jurisprudência deste Tribunal (assim o Acórdão n.º 5/2013 1ª S/PL de 5 de junho e o Acórdão n.º 25/2013, 1ª S/SS, de 15 de outubro).
39. Importa, também, sublinhar a dimensão protetiva de interesse público, nomeadamente para efeitos de controlo das contas públicas que o regime em causa comporta. Finalidade que foi sublinhada pelo Tribunal de Contas, no Acórdão n.º 12/2018 -3ª S/PL, de 9 de julho, e anteriormente sufragada pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 109/2015, de 11 de fevereiro, que expressamente refere «o interesse público de índole nacional, como é o caso do controlo das contas públicas e a estabilidade financeira do Estado». Para que se perceba

a razão do regime normativo e concretamente a sua dimensão sancionatória, deve ainda referir-se que o normativo tem subjacente a necessidade de controlo de pagamentos em atraso (neste sentido, cf. EE, «O controlo da despesa pública no período pós-Troika- a versão 2 da LCPA», Questões Atuais de Direito Local, n.º 7, julho/setembro de 2015, p. 39).

40. Finalmente, a propósito das consequências, a título de responsabilidade financeira, que decorrem do regime normativo citado, porque o Tribunal de Contas já se pronunciou sobre o âmbito desta matéria, importa reafirmar o que foi decidido no Acórdão n.º 12/2018 -3ª S/PL, de 9 de julho. Aí se diz, o seguinte: «A imperatividade da exigência de fundos disponíveis prévia ao compromisso assumido, comporta uma dimensão tão relevante que o legislador configurou a violação dessa proibição como infrações plúrimas de diversa natureza. É isso que expressamente refere, por um lado, o n.º 1 do artigo 5º da referida LCPA quando estabelece que "os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 30º" e, por outro, quando no seu artigo 11º n.º 1, estabelece como cominação à assunção de compromissos em violação da lei a responsabilidade civil criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor».
41. Finalmente ainda sobre esta dimensão anote-se o artigo 13º da LCPA quando refere que «o disposto nos artigos 3.º a 9.º e 11.º da presente lei tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excecionais, que disponham em sentido contrário». Este regime sancionatório em relação às obrigações decorrentes da lei não foi alterado.

b) Da infração imputada ao demandado AA

42. No caso em apreço importa antes de mais atentar na primeira situação imputada ao demandado AA.
43. Da factualidade provada não restam dúvidas que no exercício orçamental de 2017, relativamente à empresa Águas do Norte, S.A. (concessionária da exploração e gestão do sistema multimunicipal de abastecimento de água e saneamento que engloba o Município de Lamego) o Município de Lamego detinha faturas emitidas por esta empresa, no valor de 246 627,94€, que não foram objeto de prévia cabimentação e compromisso orçamentais no ano em que foram emitidas.

44. Também foi alegado e demonstrado que o demandado AA enquanto Presidente da Câmara em exercício de funções até 22.10.2017, tinha competência exclusiva na matéria, por ter o pelouro financeiro, devia ter procedido ao cabimento e compromisso da despesa relativa à Águas do Norte no início do ano pela totalidade daquela despesa, bem como ao reforço de verba necessária para fazer face a tal despesa. O que não ocorreu.
45. Não há assim duvida que o então responsável violou o dispositivo legal citado, ou seja, assumiu compromissos sem ter fundos disponíveis para tal.
46. Será importante referir - até porque a sua defesa comporta a afirmação que as facturas foram emitidas em momento posterior ao período em que o demandado exerceu funções, ainda que no mesmo ano orçamental - que o que está em causa é a proteção de um controlo da despesa anterior à fase da execução da mesma.
47. Nos termos do artigo 1º da LCPA, «Compromissos» são as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo também ter um carácter permanente e estar associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas. Como referem FF, EE, *Lei dos Compromisso e dos pagamentos em atraso*, p. 46, o compromisso é um «instrumento jurídico que se situa numa fase intermédia do processo de realização da despesa: é posterior à cabimentação e à própria autorização da realização da despesa, mas anterior à existência de qualquer vinculação jurídica». Ou seja o compromisso é sempre assumido antes da realização da despesa.
48. No caso concreto, como se referiu, ainda que estejam em causa faturas emitidas em 2.11.2017 e 4.11.2017, em momento posterior à cessão de funções do demandado AA, cujo mandato terminou em 23.10.2017, a cabimentação envolvendo os fundos disponíveis e o compromisso foi anterior a esse período, e por isso da responsabilidade do demandado. Tratava-se de despesas a que o município tinha de fazer face anualmente e regularmente, assim inscritas no orçamento, pelo que o compromisso e o respetivo cabimento tinha que ser efetuado e assegurado pelo valor global, no início do ano. Caso não existissem, ao tempo,

fundos disponíveis, o demandado poderia efetuar um reforço do mesmo para assegurar tais compromissos. O que não fez.

49. O demandado ao assumir os compromissos não obstante os fundos disponíveis serem negativos, violou o disposto nos artigos 5.º n.º 1, e 9.º n.º 1, da LCPA e 7.º n.º 2 do Dec.- Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.
50. A situação em causa comporta por isso e sem dúvida uma contrariedade ao dispositivo legal citado e obviamente a conformação do seu caráter ilícito, para efeitos de infração financeira, à luz do artigo 65º n.º 1 alínea b) da LOPTC.
51. Do ponto de vista subjetivo, o demandado não atuou com a prudência e diligência que lhe era exigível e de que era capaz em função do cargo que exercia e das responsabilidades públicas em que agiu - Presidente da Câmara Municipal de Lamego com competência exclusiva na matéria, por ter o pelouro financeiro - podendo e devendo ter agido conforme os preceitos legais assinalados agiu livre e conscientemente, bem sabendo que tais procedimentos não eram legalmente admissíveis, agindo por isso com culpa sob a forma negligente. O demandado é assim autor da infração imputada.

c) 1 Da prescrição

52. O demandado invoca na sua contestação a prescrição da infração.
53. Estabelece o artigo 70º da LOPTC, números 1 e 2, no que respeita à prescrição por responsabilidades sancionatórias, o prazo de 5 anos, contando-se o prazo a partir da data da infração ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência. Por sua vez no nº 3 estabelece que «o prazo da prescrição do procedimento suspende-se com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria a até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos». Com relevância, refere ainda o n.º 5 do mesmo artigo que «a prescrição do procedimento interrompe-se com a citação do demandado em processo jurisdicional». Finalmente o n.º 6 estabelece que «a prescrição do procedimento tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade».

54. Face à data em que ocorreram os factos, importa, no entanto, ter presente o quadro normativo decorrente da pandemia que alterou, ainda que temporalmente, este regime, tendo em conta as suspensões de prazos processuais envolvendo todas as jurisdições, nomeadamente o processo no Tribunal de Contas. Assim está em causa, aqui, o quadro normativo envolvendo essencialmente a Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, a Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, a Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, a Lei n.º 4º-B/2021 de 1 de fevereiro e a Lei n.º Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril.
55. Deste regime normativo resulta que a causa de suspensão do prazo de prescrição do procedimento das infrações financeiras, introduzida pelo artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 vigorou sem alterações desde o dia 9 de março de 2020 (artigo 5.º da Lei n.º 4-A/2020) até ao dia 3 de junho de 2020 (artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020) – 3 meses e 25 dias – e, posteriormente, entre 22 de janeiro de 2021 e 6 de abril de 2021 – 2 meses e 15 dias.
56. Para que não fiquem dúvidas sobre a natureza jurídica desta situação excecional, refira-se a argumentação do Acórdão do TC n.º 500/2021, de 9 de junho sobre o que está em causa: «trata-se de uma causa de suspensão da prescrição que não somente é transitória, como se destinou a vigorar apenas e só durante o período em que se mantivesse - se manteve - o condicionamento à atividade dos tribunais determinado pela situação excecional de emergência sanitária e pelo concomitante imperativo de proteção da vida e da saúde dos operadores e utentes do sistema judiciário: suspendeu-se o decurso do prazo de prescrição porque se suspenderam os prazos previstos para a prática dos atos suscetíveis de obstar à sua verificação; suspenderam-se os prazos previstos para a prática desses (e de outros) atos processuais porque se suspendeu a atividade normal dos tribunais de modo a prevenir e conter o risco de infeção dos intervenientes no sistema de administração da justiça, incluindo dos próprios arguidos»(...). Tratando-se de uma causa de suspensão e não de interrupção do prazo de prescrição, cuja vigência não excedeu o lapso temporal durante o qual se verificou a afetação ou condicionamento da atividade dos tribunais, nem conduziu - reticus, não tinha sequer a virtualidade de conduzir - à reabertura dos prazos prescricionais já integralmente decorridos, a sua aplicação aos procedimentos pendentes não exprime qualquer excesso, arbítrio ou abuso por parte do Estado contra o qual faça sentido invocar as garantias inerentes à proibição da retroatividade in pejus: ao determinar a aplicação a procedimentos pendentes da suspensão da prescrição em razão da pandemia então em curso, a solução adotada limita-se, na verdade, a assegurar «a produção do efeito útil da norma de emergência».

57. Tendo em conta a natureza específica deste regime legalmente estabelecido apenas e só em função de uma determinada e concreta situação excecional, sufragada pela jurisprudência constitucional citada, as consequências deste conjunto normativo, para a apreciação e decisão do conhecimento da prescrição no caso concreto são, por isso, um acrescento dos períodos legalmente estabelecidos de suspensão de prazos aos prazos estabelecidos no artigo 70º da LOPTC.
58. Assim e em relação ao caso concreto, os períodos de 3 meses e 25 dias e 2 meses e 15 dias acrescem ao término do prazo da prescrição decorrente da aplicação do prazo de sete anos e seis meses a que alude o artigo 70º n.º 6 da LOPTC.
59. Como o próprio demandado refere, a infração decorre do ato infracional da omissão de prévia cabimentação e compromisso orçamentais relativamente a faturas emitidas pela empresa Águas do Norte, S.A., que o Município de Lamego detinha.
60. Estão em causa apenas situações que ocorreram nas datas referidas, sendo que o prazo de prescrição iniciou-se logo que o Demandado perdeu a qualidade que lhe impunha o dever da prática do acto omitido isto é, logo que cessou o seu mandato autárquico, ou seja 22/10/2017.
61. A auditoria em causa como condição de procedibilidade, teve o seu início em 18/02/2022. O demandado foi notificado para o exercício da sua audição por notificação recebida em 06/03/2023, tendo a mesma sido exercida em 22/03/2023.
62. O prazo de prescrição esteve, pois, suspenso entre o dia 18/02/2022 e o dia 06/03/2023 isto é, durante 381 dias.
63. O demandado foi entretanto citado para a ação em 28.03.2024, data em que se interrompeu o prazo de prescrição.
64. Tendo em conta os períodos de suspensão ocorridos e ainda a data em que o demandado foi citado para a ação, não está ainda prescrito o procedimento referente à infração cometida pelo demandado.

d) das infrações imputadas ao demandado BB

65. Da factualidade provada e que consubstancia a imputação ao demandado BB (por ele aliás não questionada) estão em causa duas situações diferenciadas que, no entanto, o MP enquadrrou numa única infração cometida ainda que sob a forma continuada.
66. Trata-se da factualidade referida nos §§ 5 a 8 da matéria de facto (envolvendo essencialmente a existência de faturas do Município enquanto foi Presidente sem a existência de cabimento e compromissos) e a factualidade referida nos §§ 13 a 23 (envolvendo estornos dos cabimentos e compromissos de faturas e suspensão dos registos orçamentais com utilização de dotações orçamentais para outras despesas, não permitidos).
67. Na primeira dimensão está em causa a violação da LPCA, exatamente no mesmo sentido referido supra em relação à conduta do demandado AA.
68. Na segunda dimensão está em causa a violação da alínea alínea d), do ponto 2.3.4.2. do POCAL, al.d) do ponto 3.1.1. do POCAL, artigos 3.º, 5.º da LCPA e 7.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, artigo 52.º da Lei de Enquadramento Orçamental, RFALEI e 83º da LOE2018.
69. Relativamente à primeira dimensão factual importa antes de mais referir que, no que respeita às faturas envolvendo o ano de 2017 (referidas no §5 da matéria de facto), porque as mesmas não tinham cabimento e compromisso quando foram emitidas, consubstancia essa situação uma dimensão ilícita (conforme se referiu nos §§ 10 a 12 supra referidos). No entanto importa sublinhar que o demandado apenas iniciou funções após 23.10.2017, tendo assumido a apenas partir dessa data a competência exclusiva na matéria, por ter o pelouro financeiro.
70. Conforme ficou demonstrado, à data da tomada de posse do Demandado BB não existiam fundos disponíveis no Município de Lamego para acautelar as despesas, surgindo dívidas por pagar e o endividamento do município encontrava-se para além dos limites legais. Poderia e deveria ter solicitado o reforço de fundos disponíveis para assegurar tais compromissos. O que não fez. Assim, ainda que nesta parte se possa formular um juízo diferenciado quanto à culpa, a mesma não deixa de existir, e por isso também se verifica a infração imputada.

71. No que respeita às faturas referentes ao exercício de 2018 (§7), também relativamente à empresa Águas do Norte, S.A., o Município de Lamego detinha um conjunto de faturas, no valor de 500 705,47€ que não foram objeto de prévia cabimentação e compromisso orçamentais.
72. O Município de Lamego, não podia ter, como teve, em 2018, faturas relativas a uma despesa com um contrato que constitui uma despesa sua certa, permanente e imprescindível, cujo valor global não fosse precedido de prévio cabimento e compromisso e demais trâmites relativos à realização da despesa, tratando-se de uma situação ilícita, da autoria do agora demandado e que o mesmo é responsável.
73. Para além dessa situação e conforme ficou demonstrado o demandado determinou, por duas vezes, o “estorno das faturas”, e “estorno” dos respetivos cabimentos e compromissos (identificadas supra nos §§ 13 e 15 dos factos provados, no valor de € 675 751,00 e de § 651 895,40 €).
74. Tendo em atenção o quadro legislativo financeiro vigente os municípios têm que respeitar as regras e princípios estabelecidos nos vários instrumentos jurídicos vigentes, nomeadamente o RFALEI , POCAL e Lei de Enquadramento Orçamental, entre outros.
75. Concretamente, nos termos do ponto 2.3.4.2, alínea d), do POCAL, «Na execução do orçamento das autarquias locais «as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente»,
76. Por outro lado o mesmo diploma, no seu ponto 3.1.1. refere de forma inequívoca que « «na elaboração e execução do orçamento das autarquias locais devem ser seguidos os seguintes princípios orçamentais: (...) b) Princípio da anualidade - os montantes previstos no orçamento são anuais, coincidindo o ano económico com o ano civil; (...) d) Princípio da universalidade - o orçamento compreende todas as despesas e receitas, inclusive as dos serviços municipalizados, em termos globais (...)». Ou seja só com alterações orçamentais aprovadas pelos órgãos próprios e competentes poderiam ser modificadas.
77. O demandado não poderia ter proferido os despachos referidos, determinando os estornos dos cabimentos e compromissos de faturas e suspensão de registos orçamentais de despesa relativa à empresa Águas do Norte, desse modo permitindo que o Município usasse os

valores das dotações orçamentais afetadas para cabimentar e comprometer outras despesas por tal atuação ser desconforme com o artº3º da LCPA.

78. O demandado não atuou com a prudência e diligência que lhe era exigível e de que era capaz em função do cargo que exercia e das responsabilidades públicas em que agiu -Presidente da Câmara Municipal de Lamego com competência exclusiva na matéria, por terem o pelouro financeiro - podendo e devendo ter agido conforme os preceitos legais assinalados, que acabou por desrespeitar. Agiu livre e conscientemente, bem sabendo que tais procedimentos não eram legalmente admissíveis, agindo por isso com culpa sob a forma negligente.
79. Assim o demandado cometeu, por negligência, a infração prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na forma continuada.

Do sancionamento das infrações

80. Nos termos o artigo 64º n.º 1 da LOPTC, o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição.
81. No que respeita ao demandado AA, para além da das circunstâncias factuais envolvendo a prática dos factos, importa sublinhar que as faturas em causa decorrem de serviços prestados após o *terminus* do seu mandato. Não obstante serem ainda factos da sua responsabilidade (e eventualmente pudessem ter sido evitados através de alocação de fundos disponíveis para tanto) tal circunstância poderia também ter sido colmatada pelo segundo demandado. Nada mais se provou quanto ao demandado, não podendo no entanto, omitir-se a situação financeira muito débil do Município e os constrangimentos que isso provocou durante, pelo menos a parte do seu mandato em causa. Ficou demonstrado que em 25.08.2017 já não existiam fundos disponíveis no Município para acautelar as despesas identificadas no relatório então elaborado. Por outro lado, ainda que os valores em causa sejam relativamente elevados (€ 246 627,94) envolvem, no entanto, matéria que estava em litígio com a empresa Águas do Norte SA, que aliás deu origem a um posterior acordo (ainda que não da responsabilidade do demandado).

82. Assim, tendo em conta este circunstancialismo, entende-se que no caso estamos em presença de uma situação de diminuição da ilicitude (e nesse sentido, importa fazer uso da atenuação da multa, tendo em conta o disposto no artigo 65º n.º 7 da LOPTC.
83. Com base na moldura sancionatória legalmente prescrita, entende-se que as circunstâncias concretas em que se verificaram os factos, impõem que seja aplicada a multa de 15 UCs pela infração cometida.
84. No que respeita ao demandado BB importa referir que não obstante o carácter ilícito da sua conduta seja notoriamente mais elevado na medida em que estiveram em causa três situações diversificadas, há que atentar nas circunstâncias em que os mesmos factos ocorreram, nomeadamente o facto de à data da tomada de posse do Demandado não existiam fundos disponíveis no Município de Lamego para acautelar as despesas, surgindo dívidas por pagar e o endividamento do município encontrava-se para além dos limites legais. Por outro lado, o circunstancialismo do «estorno» teve origem na futura possibilidade de ser efetivado um acordo de dívida do Município com as Águas do Norte, concretizado com o contrato promessa de celebração do acordo de regularização da dívida com a empresa, o que veio mais tarde a acontecer. Acordo que permitiu ao Município obter na redução do montante de juros de mora a pagar às Águas do Norte, SA. Finalmente ficou demonstrado que atuação do demandado BB no seu mandato, nomeadamente no que respeita à elaboração do acordo com as Águas do Norte foi no sentido de resolver o problema financeiro do município.
85. Assim também para este demandado existem razões que permitem fazer funcionar o instituto da atenuação especial da multa, ainda que aqui por via de uma diminuição da culpa expressa no que ficou referido.
86. Entende-se que as circunstâncias concretas referidas, impõem que seja aplicada a multa de 15 UCs pela infração cometida.

III. Decisão

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

- a) Condene o demandado AA pela prática de uma infração sancionatória, punível pelo artigo 65º n.º 1 alínea b), n.º 2 e 5 da LOPTC, com referência aos artigos 5º n.º 1, 9º n.º 1 e 11º da Lei n.º 8/2012, de 21 de janeiro e 7º n.º 2 do Dec. Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na multa de 15 Ucs.
- b) Condene o demandado BB pela prática de uma infração sancionatória, na forma continuada punível pelo artigo 65º n.º 1 alínea b), n.º 2 e 5 da LOPTC, com referência aos artigos 5º n.º 1, 9º n.º 1 e 11º da Lei n.º 8/2012, de 21 de janeiro e 7º n.º 2 do Dec. Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na multa de 15 Ucs

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

Registe e notifique.

Publicite-se, sem a identificação das pessoas singulares.

Lisboa, 12 de novembro de 2024

O Juiz Conselheiro

José Mouraz Lopes