



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Transitado em julgado, mantém a Sentença recorrida nº 2/2017 – SRA

RECURSO ORDINÁRIO N.º 3/2017 RO-SRM

Processo n.º 5/2016 JRF SRMTC

ACÓRDÃO N.º 14/2017 - 3.ª SECÇÃO

**Acordam os Juízes Conselheiros que compõem a terceira secção:**

## **I – RELATÓRIO**

Em processo de julgamento de responsabilidades financeiras, que move a **José Alberto Freitas Gonçalves, António Jorge Gomes Baptista, Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo, Filipe Martiniano Martins de Sousa, Maria Leontina de Freitas Serôdio da Fonseca, Óscar Ciríaco Teixeira e Pedro Damião Barreto Fernandes** (ids. nos autos) o Ministério Público recorre da sentença da Secção Regional da Madeira que absolveu os demandados da acusação da prática de infracção financeira sancionatória que lhes era imputada, por terem decidido unanimemente uma proposta de proceder à abertura de concurso público de *renting* de oito viaturas, pelo preço de €866.404,80 (sem IVA), prevista e punida pelo art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), e 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC).

Para o efeito, o recorrente conclui assim as suas alegações:

- 1.ª *"a decisão de contratar é o acto unilateral pelo qual... o órgão competente para comprometer a entidade adjudicante - financeiramente, se houver lugar ao pagamento de um preço pela entidade adjudicante ... decide abrir um procedimento para determinar com quem e em que condições concretas, será celebrado o correspondente contrato "*;
- 2.ª o art. 36.º n.º 1 do CCP dá *"especial relevância à decisão de contratar, elemento motor essencial e determinante de todo o procedimento de formação do contrato,*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

cuja publicitação é geradora do dever de contratar ".

3.<sup>a</sup> como está provado no ponto 5. da matéria de facto, a concreta deliberação do executivo municipal de Santa Cruz contém expressa e textualmente as seguintes componentes decisórias:

- a decisão de contratar (determina a abertura do procedimento contratual);
- a escolha do procedimento (o concurso público);
- a fixação do preço contratual base (€1.007.928,00+IVA);
- a decisão de autorização da despesa (determina *"que os serviços financeiros procedam ao cabimentação orçamental e ao pagamento"*).

4.<sup>a</sup> tudo o que se lhe sucedeu - incluindo a outorga do contrato- mais não foi que a execução dos procedimentos e das determinações assumidas na referida deliberação.

5.<sup>a</sup> sem dúvida que foi logo aí assumido o compromisso de contratar. Tal como foi logo aí comprometida e inerente despesa (à qual até se fixou um tecto).

6.<sup>a</sup> entendendo que o compromisso só se considera assumido com a outorga do contrato, incorreu o Tribunal do julgamento em erro de interpretação do direito que viciou o resultado do inciso final;

\*\*

Na sequência da admissão do recurso, os recorridos foram notificados (fls. 16 e 18), nos termos do art.º 99.º, n.º 2, da LOPTC, para responder no prazo de 15 dias, tendo **Filipe Martiniano Martins de Sousa e Pedro Damião Barreto Fernandes** apresentado contra-alegações (fls. 27-34) defendendo, em síntese, que:



# Tribunal de Contas

## *Gabinete do Juiz Conselheiro*

- A. decisão recorrida não padece de qualquer erro na interpretação do Direito, antes faz uma correcta aplicação dos preceitos da LCPA (Lei dos Compromissos e dos pagamentos em Atraso) que estão em causa no caso concreto;
- B. Com efeito, o momento de assunção do compromisso não pode corresponder ao momento em que a Câmara Municipal delibera «*proceder à abertura de um concurso público para renting de três viaturas de 5m<sup>3</sup> e cinco viaturas de 7m<sup>3</sup>, todas de recolha de resíduos sólidos, pelo período de setenta e dois meses, tendo o valor base para o procedimento em causa o valor de € 1.007.928,00 + IVA (. . .]*», visto que, nesta etapa, não resulta para a entidade pública qualquer obrigação de pagamento em relação a terceiro, nem sequer o *quantum de tal obrigação*;
- C. O art. 3.º, alínea a), da LCPA, transcrito em sede de alegações, refere, expressamente, que para existir um compromisso tem de haver uma **obrigação de pagamento por parte da entidade pública**. Ora, essa obrigação só nasce na sua esfera jurídica aquando da celebração do contrato com a entidade adjudicada;
- D. Também não se percebe como se pode falar em «*assunção de compromisso*» no momento da deliberação se, nessa ocasião, se desconhece o valor do contrato;
- E. Conforme decorre da exposição de motivos da Proposta de Lei 40/XII que deu origem à LCPA, conforme já perfilhado pelo Tribunal Constitucional, momento da assunção do compromisso é aquele em que «*a despesa é incorrida, não havendo alternativa que não o pagamento*», ou seja, há que antecipar o momento do pagamento, tendo em vista diminuir o acumular dos pagamentos em atraso, mas esse momento só é conformado a partir do momento em que a Entidade Pública assume perante um terceiro identificado a obrigação de pagar um valor certo;
- F. Estando perante um processo sancionatório, o objeto é fixado com a petição inicial, pelo que só se poderá concluir pela assunção ou não do compromisso a 31



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

de janeiro de 2013, conforme pedido de efectivação de responsabilidades que foi dirigido ao Tribunal pelo Ministério Público.

G. Do exposto, só podemos concluir que, a 31 de janeiro de 2013, não foi assumido qualquer compromisso, antes se deu tão-somente início a um procedimento contratual. O compromisso foi verdadeiramente assumido a 29 de agosto de 2013, data na qual foi assinado o contrato.

H. Pelo que a decisão deverá ser mantida nos seus precisos termos.

NESTES TERMOS, e nos mais de Direito que V. Ex<sup>ª</sup>. doutamente suprirá, deverá o pedido de recurso ser considerado improcedente; e deverá ser mantida a douta decisão que aqui se recorre.

\*\*\*

Corridos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

\*\*\*

## II – FUNDAMENTAÇÃO

A douta sentença recorrida tomou como base factual a que a seguir se descreve.

### **A – Os factos provados**

1. O Tribunal de Contas, através da Secção Regional da Madeira, realizou uma “Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no exercício da fiscalização prévia incidente sobre o contrato de aluguer operacional de 8 viaturas - AOV, de recolha de resíduos sólidos para o Município de Santa Cruz, outorgado em 29 de agosto de 2013, entre a Câmara Municipal de Santa Cruz e a empresa Recolte, Serviços e Meio Ambiente, S.A.”, no termo da qual foi elaborado o Relatório de Auditoria n.º 5/2016-FP /SRMTC, aprovado pela Juiz Conselheira da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (doravante



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

SRMTC), em 04.02.2016;

2. O 1.º demandado foi presidente da CMSC no mandato de 2009/2013, que findou em 21.10, auferindo o vencimento anual, em 2013 (até 14.10), de € 7.584,14 líquidos;
3. O 2.º e a 3.ª demandados foram, no mandato de 2009/2013, vereadores da CMSC, em regime de tempo inteiro e com pelouro, auferindo o vencimento anual, líquido, em 2013, de € 19.877,38 e € 20.047,58, respetivamente;
4. O 4.º a 7.º demandados foram, no mandato de 2009/2013, vereadores da CMSC, auferindo a título de senhas de presença nas reuniões, no ano de 2013, o montante de € 1.854,36 cada um dos 4.º a 6.º demandados e € 480,76 o último demandado;
5. Na reunião ordinária da CMSC, em 31.01.2013, o 1.º demandado apresentou ao executivo uma proposta de abertura de concurso público para *renting* de viaturas de recolha de resíduos sólidos;
6. Tendo aquele órgão, após debate, decidido, por unanimidade:

"o executivo, de acordo com a LPCA e tendo conhecimento da ausência de Fundos Disponíveis, mas devido ao facto da inexistência de meios suficientes para a prestação do bom serviço, tendo em conta que, com esta medida, haverá poupança e aumento da eficácia, deliberado proceder á abertura de concurso público para *renting* de três viaturas de 5m<sup>3</sup> e cinco viaturas de 7m<sup>3</sup>, todas de recolha de resíduos sólidos, pelo período de setenta e dois meses, tendo o valor base para o procedimento em causa de € 1.007.928,00 (um milhão sete mil e novecentos e vinte e oito euros) + IVA e que os serviços financeiros procedam ao cabimento orçamental e ao pagamento. Mais deliberou a Câmara Municipal mandar o seu Presidente para proceder à outorga do respetivo procedimento,



# Tribunal de Contas

## *Gabinete do Juiz Conselheiro*

nos termos propostos";

7. Nesta sequência, o chefe da divisão financeira do município, elaborou e apresentou ao 1.º demandado a "Informação" referente à: "Alteração n.º 4 ao orçamento de 2013", datada de 12.03.2013, resultante da adequação deste "a deliberações camarárias e informações internas com consequências orçamentais e financeiras", entre as quais a de "aquisição de *renting* de viaturas de recolha de resíduos sólidos - concurso público", onde informa que "a presente alteração não aumenta ou diminuí o valor do orçamento municipal" e aproveita "para reforçar ... que os compromissos e dívida assumidos à presente data são superiores à disponibilidade orçamental existente";
8. Por despacho da mesma data, o 1.º demandado, invocando a delegação de competências do executivo, datada de 12/11/2009, aprovou "a alteração orçamental n.º 4", expressando que não alterava "o valor global do orçamento";
9. Após, o mesmo chefe de divisão elaborou e subscreveu a informação de cabimento com o n.º 233, com data de 15.03.2013, donde sobressai o quadro que se segue, referente ao orçamento de 2013 e à rubrica de classificação económica 02.02.10 - Aquisição de Serviços Transportes -, com respeito à cabimentação e execução da prestação de serviços a contratar:

1	Orçamento Inicial	1,00
2	Reforços/ Anulações	210.000,00
3=1+-2.	Orçamento corrigido	210.000,00
4	Despesas Pagas	10.336,37
5	Encargos Assumidos {a)	35.517,07
6=3-4-5	Saldo Disponível	164.147,56



# Tribunal de Contas

## *Gabinete do Juiz Conselheiro*

7	Despesa Emergente, que fica cativa [b]	153.709,02
8=6-7	Saldo Residual	10.438,54

(a) - Independentemente da gerência em que o foram, desde que o seu pagamento seja devido neste ano.

(b) - Despesa a cabimentar,

10. A proposta de cabimento e as peças do procedimento concursal mereceram parecer favorável do chefe de divisão financeira e do consultor jurídico, respetivamente datados de 10.05.2013 e de 15.05.2013;
11. O executivo municipal, na reunião de 05.04.2013, invocando o "carácter plurianual do procedimento em questão", deliberou, por unanimidade, apresentar à Assembleia o aludido procedimento, onde foi aprovado por maioria na reunião de 30.04.2013;
12. No programa do concurso, o critério adotado para graduação das propostas foi o do mais baixo preço, tendo o júri do concurso, em 19.07.2013, admitido e graduado os 3 concorrentes do seguinte modo:

N.º	CONCORRENTES	VALOR DA PROPOSTA SIIVA
1	RECOLTE, E. Se Serviços e Meio Ambiente, S.A.	866 404,80€
2	VECORENT - Aluguer	898 000,00€
3	ECOAMBIENTE, S.A.	999 900,00€

13. Admissão e ordenação que manteve no relatório final datado de 05.08.2013 com a proposta de adjudicação do aluguer em apreço à Recolte, S.A., pelo montante de 866 404,80€ (s/IVA);
14. O 1.º demandado, em 09.08.2013, na informação que lhe foi submetida, decidiu: "decorridos os trâmites processuais adequados, visto o relatório e o teor das propostas, adjudico à empresa... RECOLTE, Serviços e Meio Ambiente, S.A., a aquisição dos serviços que são o objecto deste procedimento";



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

- 
15. O contrato de aluguer operacional de 8 viaturas AOV de recolha de resíduos sólidos foi outorgado entre o município de Santa Cruz, representado pelo 1.º demandado, e a empresa RECOLTE, SA, em 29.08.2013, pelo preço de € 866.404,80 (s/IVA);
16. Tal contrato foi apresentado pelo município ao Tribunal de Contas - SRM, onde deu lugar ao processo de visto n.º 108/2013, no qual foi proferida a decisão n.º 5/FP /2014, tomada na sessão de 09.10.2014, em que o Tribunal decidiu recusar o visto ao contrato em apreço;
17. Entretanto o referido contrato esteve a produzir efeitos materiais e financeiros, tendo o município de Santa Cruz, pago as facturas apresentadas pela empresa de *renting*, respectivamente em 31.01.2014 e em 13.02.2014, cada uma delas no valor de € 14.680,75, perfazendo o total de € 29.361,50<sup>1</sup>;
18. Os demandados, ao decidirem aprovar a proposta, nos termos referidos em 5 e 6 supra, tinham perfeito "conhecimento da ausência de fundos disponíveis" no município para acomodar a despesa que implicava a "aquisição de *renting* de viaturas de recolha de resíduos sólidos" e, mesmo assim, voluntaria e conscientemente, deliberaram proceder à abertura do concurso público em causa;
19. Ao adoptar a deliberação de 31.01.2013 o executivo municipal considerou e

---

<sup>1</sup> Na medida em que esta factuatividade vinha alegada no requerimento inicial (cfr. art.º 30.º) e foi feita prova sobre a mesma, optou-se por inseri-la nos factos provados, pese embora a sua irrelevância para a infração ora em apreciação nestes autos, porquanto tal factuatividade foi objeto de análise no Relatório de auditoria n.º 5/2016-FP/SRMTC, aí se concluindo que era passível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, em harmonia com o disposto no art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC, tendo no entanto sido relevada tal infração por o Tribunal ter considerado que estavam reunidos os requisitos legais traçados para tal, elencados nas alíneas a), b) e c) do n.º 8 do art.º 65.º do mesmo diploma, na versão saída da Lei n.º 35/2007, aplicável *ex vi* da al. e) do n.º 2 do art.º 69.º da Lei n.º 48/2006. Não tem assim fundamento a perspetiva constante da contestação da 5.ª e 6.º demandados (cfr. art.º 9.º) de que é esta a responsabilidade financeira referida na P.I.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

teve como pressupostos os seguintes aspectos:

a) o serviço de recolha de resíduos sólidos urbanos (doravante RSU) é um serviço público da competência do município, essencial ao bem-estar geral, à saúde pública e à segurança colectiva das populações, às actividades económicas e à protecção do ambiente;

b) a frota de veículos de recolha de RSU era deficitária, obrigando inclusive a que a autarquia recorresse ao empréstimo de viaturas por parte de outros municípios e, além disso, tinha elevados custos de manutenção, que entre 2008 a 2012 tiveram uma média anual de 314.473,00€, atingindo em 2012 o valor de 423.229,00 €, estando a autarquia obrigada, na sequência do Plano de Saneamento Financeiro (doravante PSF) de 2008, a reduzir as despesas de manutenção com a utilização de viaturas;

c) a solução de *renting* era economicamente mais vantajosa para o município e para os munícipes;

d) estava a decorrer o processo do Programa de Apoio à Economia Local (doravante PAEL), tendo a CMSC sido informada a 18.01.2013, por ofício do Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, "que o pedido de adesão ao programa I do PAEL foi objecto de decisão favorável pela comissão de análise, tendo sido aceite pelo valor de financiamento solicitado pelo município ;

e) a ausência de fundos disponíveis, referida na deliberação do executivo, referia-se à data daquela reunião do executivo municipal;

20. A 07.03.2013, por despacho conjunto do Secretário de Estado do Orçamento, da Secretária de Estado do Tesouro e da Secretária de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa (Despacho 4439/2013, publicado



# Tribunal de Contas

## *Gabinete do Juiz Conselheiro*

---

no Diário da República, 2.ª série - n.º 61 de 27 de março de 2013), foi "aprovado o pedido de adesão ao Programa I do PAEL e aceite o Plano de Ajustamento financeiro apresentado pelo Município de Santa Cruz";

21. Na reunião de Câmara de 27.06.2013 e em Assembleia Municipal de 11.07.2013 foi aprovada a contratação do empréstimo bancário para reequilíbrio financeiro no valor de 2.540.361,72 €, que se constituía como parte integrante do PAEL, conforme Despacho n.º 4439/2013, de 27.03.2013, e foi mandatado o senhor Presidente da Câmara para assinar o respectivo contrato de empréstimo;
22. Por erro, tal empréstimo não contemplava o montante global exigido pelo referido despacho que era de 2.970.640,84 € e só na reunião de Câmara de 23.08.2013 e em Assembleia Municipal de 05.09.2013, foi, finalmente aprovada, por unanimidade, a contratação do empréstimo bancário para o valor restante de 430.279,12 €;
23. Deste modo, o PAEL foi assinado a 20.09.2013, e posteriormente foi visado pelo Tribunal de Contas a 18.03.2014;
24. A 5.ª e o 6.º demandados eram vereadores sem pelouros e apenas frequentavam as reuniões plenárias, normalmente semanais, da referida Câmara Municipal;
25. Não tinham qualquer responsabilidade executiva e tinham sido eleitos por listas concorrentes que não ganharam as eleições nem designaram o Presidente da Câmara;
26. Não controlavam nem tinham directa influência nos serviços camarários, máxime, nos serviços financeiros e confiavam nas informações que lhes eram prestadas pelos serviços camarários;
27. Após a recusa de visto referida em 16 supra todas as soluções encontradas pelo executivo municipal passaram pelo aluguer operacional de viaturas,



# Tribunal de Contas

## *Gabinete do Juiz Conselheiro*

---

quer através de contratos de ajuste directo, quer por concurso público realizado a 05.08.2015;

28. O valor mensal resultante na poupança em custos de manutenção de viaturas de recolha de RSU seria superior à prestação mensal do *renting*;
29. A frota municipal afecta ao serviço de RSU na altura existente era deficitária, realizando também de forma deficitária os serviços de recolha de RSU;
30. Em consequência da intempérie de 20.02.2010, a própria autarquia teve danos avultados no seu armazém, junto à ribeira da Boaventura, o que resultou em perda de equipamentos e material;
31. O parque de viaturas e máquinas do município (que funcionava em terreno adjacente àquele armazém) sofreu também prejuízos, nomeadamente com pelo menos uma viatura de recolha de RSU a ficar danificada;
32. Santa Cruz foi o concelho da Região Autónoma da Madeira onde foi registado o maior aumento de população, tendo passado de 29 721 (Censos de 2001) para 43 005 habitantes (Censos de 2011);
33. Este aumento populacional fez-se refletir na necessidade de aumentar os circuitos de recolha de RSU, o que obrigou a um maior desgaste das viaturas existentes e acentuou a necessidade de dispor de mais meios;
34. Acresce que a Valor Ambiente, S. A., informou a CMSC, em 11.07.2011, de que os resíduos recolhidos pela autarquia não poderiam ser entregues na ETZL - Estação de Transferência da Zona L (porto Novo), e que o município teria de passar a entregar directamente na ETRS-Estação de Tratamento de Resíduos Sólidos (Meia Serra), os resíduos sólidos urbanos resultantes da



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

recolha urbana indiferenciada;

35. Esta decisão obrigou a que as viaturas fizessem um percurso adicional de 60 Kms, a uma cota superior a 1100 metros, o que obrigou a adaptar todos os circuitos de recolha, com viaturas a fazerem dois circuitos diários, com uma média de trabalho de 14 horas por dia e conseqüente aumento dos custos de manutenção da frota;
36. O contrato em apreço foi celebrado, tendo conhecimento da ausência de fundos disponíveis, por se tratar da contratação de um serviço básico essencial - recolha de resíduos no Município de Santa Cruz - e tendo em vista o aumento da poupança e eficácia, porquanto o município estava recorrentemente a socorrer-se da ajuda de terceiros, com ajustes directos por um curto período de tempo e altamente onerosos.

\*\*

## **B – O direito**

A presente acção entrou em juízo, na primeira instância, a 30 de Maio de 2016, tendo a sentença de que se recorre sido proferida cerca de nove meses depois, a 23 de Fevereiro do corrente ano, sem que nela tenha sido equacionada a alteração legislativa sobre a responsabilidade dos autarcas, vigente desde 1 de Janeiro de 2017. Importa, pois, antes de mais apreciar esta questão prévia, de conhecimento oficioso. A lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2017, no seu capítulo XVII, Alterações legislativas, art.º 248.º, deu nova redacção ao **art.º 61.º, n.º 2**, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, alterada pelas Leis n.ºs 87 -B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55 -B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

13 de agosto, 3 -B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, e 20/2015, de 9 de março, nos seguintes termos:

***A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933.***

Por sua vez, este último artigo dispõe que:

“São civil e criminalmente responsáveis por todos os actos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

- 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente;
- 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;
- 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”

Como se vê, à luz do novo regime, os autarcas só respondem financeiramente pelos «actos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado» se não tiverem «ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente».



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Por outro lado, em matéria de aplicação de leis no tempo, nos termos do art.º 2.º do Código Penal, aqui aplicável por força do art.º 67.º, n.º 4, da LOPTC:

.....

*2 - O facto punível segundo a lei vigente no momento da sua prática deixa de o ser se uma lei nova o eliminar do número das infracções; neste caso, e se tiver havido condenação, ainda que transitada em julgado, cessam a execução e os seus efeitos penais.*

.....

*4 - Quando as disposições penais vigentes no momento da prática do facto punível forem diferentes das estabelecidas em leis posteriores, é sempre aplicado o regime que concretamente se mostrar mais favorável ao agente; se tiver havido condenação, ainda que transitada em julgado, cessam a execução e os seus efeitos penais logo que a parte da pena que se encontrar cumprida atinja o limite máximo da pena prevista na lei posterior.*

Nos termos e para os efeitos do contraditório imposto pelo art.º 3.º do CPC, foram ouvidos o MP e os recorridos sobre esta nova situação legislativa.

Ao primeiro afigura-se, em síntese, que:

1. os demandados «deliberaram a assunção do compromisso em apreço prescindindo da, necessariamente prévia, audição dos serviços competentes do respectivo município. O procedimento adoptado foi precisamente o inverso: primeiramente deliberaram assumir a despesa, criando o correspondente compromisso e, bem cientes da inexistência de fundos, determinaram quem subsequentemente os serviços procedessem ao cabimento orçamental e ao pagamento» (fls. 48v.º e 49).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

2. Por isso, entende o recorrente que «a situação concreta preenche plenamente uma das duas situações de excepção à regra da isenção ou da imunidade financeira dos autarcas.
3. E, assim, devem os demandados, segundo o MP, ser responsabilizados financeiramente porque não quiseram, contra o que legalmente se impunha, obter a informação de cabimentação da despesa que, de motu próprio e sem qualquer procedimento prévio, decidiram autorizar.

Os recorridos entendem que:

1. Para que exista responsabilidade exige-se que os vereadores, equiparados a ministros, actuem contrariamente a um esclarecimento que lhes tenha sido prestado.
2. Ora daqui resulta um requisito cumulativo para que haja responsabilidade financeira sancionatória que anteriormente não existia.
3. Resulta do art.º 2.º, n.º 4, do Código Penal que havendo uma alteração legislativa favorável ao agente é esse regime que deve ser aplicado, independentemente de ser esse o regime vigente no momento da prática do facto.
4. É de manter a sentença que absolveu os recorridos.

Cumprе apreciar.

No caso dos autos, os demandados, respectivamente presidente e vereadores da Câmara Municipal de Santa Cruz, Madeira, encontram-se abrangidos por este novo regime, que em certa medida desresponsabiliza financeiramente os autarcas, a não ser nos casos acima referidos e previstos no art.º 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de Fevereiro de 1933.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Porém, inexistem nestes autos factos alegados, e muito menos provados, que permitam imputar aos ora recorridos qualquer responsabilidade, máxime aquela de que vêm acusados. Concretamente, falta suporte factual provado que autorize a conclusão de que os demandados decidiram como decidiram sem ouvir as estações ou contra o parecer destas.

Deste modo, uma vez que a infracção sancionatória, nos termos em que vem factual e juridicamente configurada contra os demandados, não é doravante punível, em virtude de uma alteração superveniente da lei, o Tribunal não pode sequer julgar os mesmos demandados pelos factos que lhes vêm imputados, pois só por estes tão-pouco podem eles ser acusados.

Acresce que a divergência em que se esteia o recurso resume-se numa questão de direito sobre o momento em que se considera assumido o compromisso. O recorrente defende que é com a decisão de contratar e na sentença considerou-se que o compromisso não é assumido com «o despoletar do procedimento de contratação», mas só com a emissão da «ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente».

Nos termos do artigo 5.º, nº 1, da Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro (LCPA), os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 3.º.

A noção legal de compromisso, para os efeitos da mesma lei, encontra-se plasmada no seu artigo 3.º, al. a), nos seguintes termos:

*«Compromissos» 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*



# Tribunal de Contas

## *Gabinete do Juiz Conselheiro*

---

*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, electricidade ou pagamentos de prestações diversas;*

Este conceito corresponde ao que se encontra no ponto 2.6.1. do POCAL, segundo o qual um compromisso é a assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa. Na fase do compromisso haverá, por exemplo, uma requisição, uma nota de encomenda ou um contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço. Os compromissos são, assim, obrigações assumidas no acto do envio de nota de encomenda ou ordem de compra, contratos ou documentos equivalentes.

Portanto, a assunção do compromisso só se efectiva com uma actividade material manifestada à contraparte, através de qualquer destes documentos, nos quais deve ser reflectido o respectivo número de compromisso (art.º 5.º, n.º 3, da LCPA), mas não com a mera deliberação em que se toma a decisão unilateral de contratar. No momento desta não há número de compromisso, pela simples razão de que este ainda não existe.

Para efeitos desta Lei, e nos termos do seu art.º 3.º, al. f), consideram-se «**Fundos disponíveis**» *as verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos:*

- i) A dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos três meses seguintes;*
- ii) As transferências ou subsídios com origem no Orçamento do Estado, relativos aos três meses seguintes;*
- iii) A receita efectiva própria que tenha sido cobrada, incluindo a receita de activos e passivos financeiros, ou recebida como adiantamento;*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*iv) A previsão da receita efectiva própria cobrada nos três meses seguintes, incluindo a previsão de receita de activos e passivos;*

*v) O produto de empréstimos contraídos nos termos da lei;*

*vi) As transferências ainda não efectuadas decorrentes de programas e projetos do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) cujas facturas se encontrem liquidadas, e devidamente certificadas ou validadas;*

*vii) Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º<sup>2</sup>*

Portanto, embora à data da deliberação de contratar não houvesse fundos disponíveis para fazer face à respectiva despesa, tal não constitui nenhuma ilegalidade, pois com essa deliberação não se contraiu ainda qualquer compromisso. Como se viu, apenas com a nota de encomenda, requisição ou celebração do contrato se assume o compromisso e só nessa altura, ou nos três meses seguintes, tem de haver fundos disponíveis, nos termos acabados de descrever - art.º 3.º, al. f), da Lei n.º 8/2012.

---

## <sup>2</sup> Artigo 4.º Aumento temporário dos fundos disponíveis

- 1 - A título excepcional, os fundos disponíveis podem ser temporariamente aumentados, desde que expressamente autorizado:
  - a) Pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, quando envolvam entidades pertencentes ao subsetor da administração central, direta ou indireta, e segurança social e entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde;
  - b) Pelo membro do Governo Regional responsável pela área das finanças, quando envolvam entidades da administração regional;
  - c) Pelo órgão executivo, podendo, caso não possuam pagamentos em atraso e enquanto esta situação durar, delegar no respetivo presidente, quando envolvam entidades da administração local.
- 2 - Quando os montantes autorizados ao abrigo do número anterior diverjam dos valores efetivamente cobrados e ou recebidos deverá a entidade proceder à correção dos respetivos fundos disponíveis.
- 3 - A autorização a que se refere o n.º 1 é dispensada quando esteja em causa a assunção de compromissos suportados por receitas consignadas no que se refere à despesa que visa suportar.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Deste modo, não tem razão o recorrente e, por isso, a decisão não merece censura, pelo que também por esta razão não podem os demandados deixar de ser absolvidos e a sentença mantida.

\*\*\*

## III – DECISÃO

Pelo exposto, julga-se o recurso improcedente e mantém-se a absolutória sentença recorrida.

Não são devidos emolumentos – art.º 15.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.

Registe e notifique.

Lisboa, 3-7-2017

Os Juízes Conselheiros

João Aveiro Pereira (relator)

José António Mouraz Lopes

Helena Maria Ferreira Lopes