



Acórdão n.º 29/2020 – 3.ª Secção

Recurso n.º 5/2020-JRF-3.ª Secção

Sumário

1. A eventual omissão de conhecimento de factos alegados, que sejam relevantes para a boa decisão da causa, não é “questão” suscetível de inquinar a sentença com o vício da nulidade, mas apenas fundamento para alteração da decisão sobre a matéria de facto.
2. Objeto de prova é a “demonstração da realidade dos factos”, considerando-se estes como os “estados” ou “acontecimentos” respeitantes ao apuramento de ocorrências concretas da vida.
3. A conduta do demandado em assumir a realização de despesa com uma empreitada de recuperação/reabilitação de edifícios desativados, por considerar isso “essencial no âmbito das políticas do Município”, em detrimento de não assumir compromissos para os quais o Município não tinha fundos disponíveis, nos termos legalmente exigidos na LCPA, não pode deixar de ser considerada culposa.

SENTENÇA - NULIDADE – DECISÃO DE FACTO –
IMPUGNAÇÃO - OBJETO DE PROVA – INFRAÇÃO FINANCEIRA
SANCIONATÓRIA – CULPA

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

Recurso nº 5/2020-RO-3ª S

Processo nº 31/2019-JRF

Recorrente: R1

TRANSITADO EM JULGADO

*

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário, na 3.ª Secção:

I – Relatório

1. No processo nº 31/2019-JRF, apenso a estes autos, foi proferida a sentença nº 10/2020, em 19.05.2020, decidindo, além do mais:

“...b) condeno-o 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”.

*

2. É deste segmento da sentença que o demandado, ora recorrente, interpôs o presente recurso, pedindo que a mesma seja *“revogada e substituída por outra que face ao não preenchimento do elemento subjectivo da infração, a culpa, absolva o Recorrente”*.

Termina as alegações apresentadas com as seguintes conclusões¹, que se transcrevem, *ipsis verbis*:

Quanto à nulidade da decisão recorrida

1. De todos esses factos alegados nos artigos 10º a 15º da Contestação (suportados em prova documental), a decisão recorrida apenas reflecte, nos

¹ As quais não observam o disposto no art.º 639º, nº 1, do Código de Processo Civil (doravante CPC), preceito este aplicável, como os demais adiante citados deste diploma legal, *ex vi* art.º 80º, nº 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei nº 98/97 de 26.08, na redação em vigor à data dos factos, doravante LOPTC e diploma legal a que pertencerão os preceitos legais citados sem qualquer outra indicação), pois não concluem, “de forma sintética pela indicação dos fundamentos por que se pede a alteração ou anulação da decisão”.

Optou-se, no entanto, por não utilizar o convite previsto no nº 3, do citado art.º 639º, com vista à sintetização das conclusões, dado que a experiência demonstra a pouca disponibilidade para aceitar tais convites, as perdas de tempo que isso gera e a real ineficácia de conseqüências.



factos provados que a fundamentam, os que recolheu sob os n.ºs 17, 18, 19 e 20;

2. Estatuí o artigo 607.º, n.º 4 do CPC, aplicável ex vi artigo 80.º da LOPTC, que

“Na fundamentação da sentença o juiz declara quais os factos que julga provados e quais os que julga não provados, analisando criticamente as provas (...); o juiz toma ainda em consideração os factos provados por documentos (...)”.

3. O dever de enunciação dos factos não provados constitui garantia de que o tribunal se pronuncia sobre todas as questões que deve apreciar.

4. A sentença recorrida, com excepção dos que fez constar dos “provados” não se pronunciou quanto aos factos pela Recorrente alegados nos artigos 10.º, 11.º, 12.º, 13.º, 14.º e 15.º da sua Contestação na medida dos transcritos infra sob as conclusões 10 e 11 (transcrição que aqui se dá por integrada), factos esses que não mencionou nem nos factos provados nem nos não provados e aos quais não aludiu em qualquer outro momento da sentença, designadamente na apreciação dos factos ou na apreciação crítica da prova dos mesmos.

5. Tal omissão de pronúncia determina a nulidade da sentença (art.ºs 607.º, n.º 4 e 615.º, n.º 1, al. d) do CPC e 80.º da LOPTC), invalidade processual que expressamente se invoca.

*

Quanto à modificação da decisão de facto

Quanto aos factos 4.17 e 4.18 dos provados da sentença

6. Foi julgado provado que:

17. Em 2009 o Município de Tabuaço elaborou e aprovou um Plano de Saneamento Financeiro, tendo sido contratualizado com a *Entidade Bancária A*, um montante de 8.000.000,00 euros (doc. fls. 21 Vs).

18. O Município veio a constatar posteriormente a existência de uma dívida total de 3.207.198,99.

7. 3.207.198,99 euros não é o valor da dívida total; é o valor que acresce ao valor do que à data de 30 de Abril de 2009 se julgava ser o valor da dívida total e que determinou que o Plano de Saneamento Financeiro tivesse sido feito no pressuposto de que o valor de oito milhões de euros era suficiente e adequado.

8. O que foi alegado foi o seguinte:

1. A 23 de Junho de 2009, o Executivo Municipal apreciou e aprovou o Estudo relativo à situação financeira e respectivo Plano de Saneamento Financeiro, bem como a contracção de financiamento bancário para o efeito, que veio a obter a necessária aprovação por parte da Assembleia Municipal a 30 de Junho de 2009.

2. O financiamento da operação, no montante total de 8.000.000,00 euros, foi contratualizado à *Entidade Bancária A*, tendo sido obtido o necessário visto do Tribunal de Contas em 27 de Outubro de 2009.

3. De então para cá foram elaborados os correspondentes relatórios semestrais e anuais que justificaram sempre os desvios desfavoráveis verificados face aos objectivos previstos no Plano de Saneamento Financeiro por alteração dos seguintes pressupostos que serviram de suporte à elaboração e aprovação do Plano de Saneamento Financeiro:



d) O surgimento de dívidas no valor de 3.207.198,99 anteriores à data de referência a considerar para o Plano de Saneamento Financeiro (30 de Abril de 2009);

e) A sistemática redução do valor das transferências anuais do Estado;

f) A redução das receitas próprias do Município

9. O juiz está obrigado a considerar os factos alegados ou articulados pelas partes (cfr. art.º 5º, nº 2 do CPC); O juiz pode, nos termos da lei (art.º 5º, nº 2, alíneas a), b) e c) do CPC), ir para além dos factos alegados mas não para quem ...

10. Constando dos autos todos os elementos de prova documental necessários à demonstração de tal factualidade, (os documentos juntos com a contestação, documentos esses que são exactamente os mesmos que foram pelo próprio Município juntos ao processo nº 2017 /255/B3/444 da IGF quando do exercício do respetivo contraditório institucional face ao Relatório então notificado, documentos esse que integram a própria prova documental do Ministério Público, indicada no ponto 20 do seu requerimento para julgamento) deve a decisão de facto ser modificada e os factos 17 e 18 dos provados ser alterados, deles passando a constar, respectivamente, o seguinte, em conformidade com os factos alegados e a prova documental que os sustenta:

17. A 23 de Junho de 2009, o Executivo Municipal apreciou e aprovou o Estudo relativo à situação financeira e respectivo Plano de Saneamento Financeiro, bem como a contracção de financiamento bancário para o efeito, que veio a obter a necessária aprovação por parte da Assembleia Municipal a 30 de Junho de 2009.

O financiamento da operação, no montante total de 8.000.000,00 euros, foi contratualizado à *Entidade Bancária A*, tendo sido obtido o necessário visto do Tribunal de Contas em 27 de Outubro de 2009.

18. De então para cá foram elaborados os correspondentes relatórios semestrais e anuais que justificaram sempre os desvios desfavoráveis verificados face aos objectivos previstos no Plano de Saneamento Financeiro por alteração dos seguintes pressupostos que serviram de suporte à elaboração e aprovação do Plano de Saneamento Financeiro:

a) O surgimento de dívidas no valor de 3.207.198,99 anteriores à data de referência a considerar para o Plano de Saneamento Financeiro (30 de Abril de 2009);

b) A sistemática redução do valor das transferências anuais do Estado;

c) A redução das receitas próprias do Município

*

Os demais factos provados, mas sequer apreciados na sentença recorrida

11. E pela mesma razão, por dos autos constarem esses mesmos documentos que igualmente os demonstram, devem ser também julgados provados e aditados aos provados da sentença, os seguintes factos alegados na Contestação, correspondentes aos que se evidenciam a negrito:

10º

Conforme resulta do Despacho do Ex.mo Senhor Procurador-Geral Adjunto, de 15 de Outubro de 2019, **o presente processo para efectivação de responsabilidade financeira sancionatória respeita unicamente a factos decorrentes de comportamento que se entendem violadores da Lei nº 8/2012, de 21 de Fevereiro (LCPA).**

11º

Com efeito, **relativamente aos comportamentos que se entendiam violadores do limite da “D_{TOO}” (Divida Total de Operações Orçamentais) prevista no “RFALEI” (Regime Financeiro das Autarquias locais e das Entidades**



Intermunicipais, aprovado pela lei nº 73/2013), foi decidido que não se verifica o elemento subjectivo da infracção e, portanto, que não se verifica o ilícito gerador de responsabilidade financeira (cfr. ponto 13 do Despacho referido).

12º

Com efeito, “tudo aponta para que o incumprimento de obrigação legal de redução do excesso da DTOO se ficou a dever a causa alheias à vontade do visão, mormente à situação financeira do Município no contexto da grave crise económica e financeira que assolou o país.” (cfr. ponto 11 do Despacho do senhor Procurador-Geral Adjunto, de 15/10/2019).

13º

E essa convicção, expressa nesse Despacho, teve por base não meras considerações genéricas ou rarefeitos juízos de valor sobre circunstâncias mais ou menos ambíguas, mas sim a alegação e demonstração do contexto específico em que a acção do aqui demandado se foi desenvolvendo, contexto esse cuja aproximação só pode ser feita pela total compreensão dos seguintes documentos (juntos no contraditório apresentado no processo nº 2017/255/B3/444):

- a) Relatório anual sobre a execução do plano de saneamento financeiro relativo a 2014 (doc. nº 1 que se junta e aqui dá por reproduzido);
- b) Relatório anual sobre a execução do plano de saneamento financeiro relativo a 2015 (doc. nº 2 que se junta e aqui dá por reproduzido);
- e) Relatório anual sobre a execução do plano de saneamento financeiro relativo a 2016 (doc. nº 3 que se junta e aqui dá por reproduzido);
- d) Relatório anual sobre a execução do plano de saneamento financeiro relativo a 2017 (doc. nº 4 que se junta e aqui dá por reproduzido);
- e) Relatório de gestão da Câmara Municipal de Tabuaço relativo ao exercício de 2014 (doc. nº 5 que se junta e aqui dá por reproduzido);
- f) Relatório de gestão da Câmara Municipal de Tabuaço relativo ao exercício de 2015 (doc. nº 6 que se junta e aqui dá por reproduzido);
- g) Relatório de gestão da Câmara Municipal de Tabuaço relativo ao exercício de 2016 (doc. nº 7 que se junta e aqui dá por reproduzido);
- h) Relatório de gestão da Câmara Municipal de Tabuaço relativo ao exercício de 2017 (doc. nº 8 que se junta e aqui dá por reproduzido);

14º

14. Além disso, o Estado, perante a grave crise económica e financeira nacional e europeia, veio com novas exigências legislativas de redução anual do nível de endividamento, independentemente do grau de dependência financeira do Município relativamente às transferências do Estado, da sua capacidade de libertar anualmente fundos e do seu grau de desequilíbrio financeiro.

15. No ano de 2014 foi verificado que:

- o valor resultante da adição das disponibilidades com as dívidas a receber não era suficiente para pagar o valor das dívidas de curto prazo (incluindo os acréscimos de custo no valor de 166.006,24 euros de facturas em recepção e conferência, de vários fornecedores;
- o passivo de curso prazo apresentava um valor acima do previsto pelo Plano de Saneamento Financeiro, em consequência do aumento da dívida surgida, acima referida, no valor de 3.207.198,99 euros;
- o valor das dívidas em 31/12/2014 era inferior ao seu valor à data de 31/12/2013;
- o passivo total (dívidas as terceiros de médio e longo prazo e de curso prazo) sofreu uma redução de 1.434.503 euros;



- foi conseguido no final do exercício o equilíbrio orçamental corrente, nos termos do artigo 402 da Lei n.º 73/2013;

- de 31/12/2013 a 31/12/2014 foi obtida uma diminuição do valor do endividamento líquido de 1.012.273 euros, o que associado ao aumento do respectivo limite (187.425 euros) originou uma quebra do excesso de endividamento líquido de 1.999.698 euros;

- a diferença entre o endividamento líquido verificado e o previsto no Plano de Saneamento Financeiro resultou, principalmente, das dívidas surgidas já referidas, de 3.207.198,99 euros e da redução das transferências do Estado e das receitas próprias no valor aproximado de 1.085.000,00 euros;

- em 31/12/2013 o rácio entre a dívida total do Município e a receita líquida corrente cobrada nos três exercícios anteriores {art2 522 da lei nº 73/2013} era de 2,43;

- em 31/12/2014 esse mesmo rácio era de 2,15;

16. Dada a sua situação financeira, o Município estava e está legalmente impedido de obter um empréstimo de médio/longo prazo, não lhe sendo permitido um reforço do empréstimo de saneamento financeiro;

17. A "Lei dos Compromissos" (LCPA), da qual resultou, nomeadamente, a exigência da verificação de fundos disponíveis a noventa dias para realizar novas despesas, foi publicada em 21 de Fevereiro de 2012, isto é, mais de dois anos após a aprovação do Plano de Saneamento Financeiro do Município e da contracção do financiamento bancário para o efeito;

18. No ano de 2015 foi verificado que:

- o valor resultante da adição das disponibilidades com as dívidas as receber não era suficiente para pagar o valor das dívidas de curto prazo;

- o passivo de curso prazo apresentava um valor acima do previsto pelo Plano de Saneamento Financeiro, porque afectado negativamente pelos seguintes factores:

. contabilização da totalidade da contribuição do Município para o FAM {359.617 euros};

. aumento da dívida conhecida após a data de referência do saneamento financeiro (30/04/2009), de 3.207.198,99 euros;

. registo de mais dívidas referentes a exercícios anteriores, num total de 1.211.582,80 euros.

- O passivo de médio e longo prazo sofreu uma diminuição de 897.086,00 euros;

- Houve um aumento do endividamento líquido no valor de 1.412.301 euros {que, associado à diminuição do respectivo limite originou um aumento do excesso de endividamento líquido de 1.502,539 euros}, mas que (mesmo não considerando as dívidas de 3.207.198,89 euros) resultou principalmente de:

. Contabilização da totalidade da contribuição do Município para o FAM {359.617 euros};

. Dívidas respeitantes ao capital de processos judiciais findos/em curso e participações recebidas a mais (429.334,90 euros);

. Regularização de custos registados em 2015 mas que são de anos anteriores (782.227,90 euros);

. Redução das transferências do Estado e diminuição as receitas próprias, no montante aproximado de 1.330.000,00 euros).

- O rácio a que se refere o art2 522 da lei nº 73/2013 subiu, por isso, de 2,15 para 2,29;

- foi conseguido no final do exercício o equilíbrio orçamental corrente, nos termos do artigo 402 da lei nº 73/2013;

19. No ano de 2016 foi verificado que:



- o valor resultante da adição das disponibilidades com as dívidas as receber não era suficiente para pagar o valor das dívidas de curto prazo;

- o passivo de curso prazo sofreu uma diminuição, relativamente ao ano anterior, de 813.661 euros;

- O passivo de médio e longo prazo sofreu uma diminuição em relação ao verificado em 31/12/2015;

- foi conseguido no final do exercício o equilíbrio orçamental corrente, nos termos do artigo 40.º da Lei n.º 73/2013;

- verificou-se uma diminuição do valor do endividamento líquido de 1.744,335,55 euros o que associado ao aumento do respectivo limite originou uma quebra do excesso de endividamento líquido no montante de 2.092.927,00 euros;

- verificou-se uma diminuição do valor do endividamento de médio e longo prazo de 919.899 euros 1.744,335,55 euros o que associado ao aumento do respectivo limite originou uma quebra do seu excesso no montante de 1.198.757 euros;

- O município cumpriu com a disposição contida no n.º 1 do artigo 55.º do Orçamento de Estado para 2016, de redução de 10% nos pagamentos em atraso;

- Em 31/12/2016, a diminuição da dívida total (excluindo não orçamentais e FAM) foi de 2.199.879 euros o que associado ao aumento da média da receita corrente líquida dos últimos três anos originou uma redução do excesso face ao limite de 2.756.772 euros;

- O rácio entre a dívida total do Município e a receita líquida corrente cobrada nos três exercícios anteriores (art.º 52.º da Lei n.º 73/2013), que em 31/12/2015 era de 2,31 passou a ser, no final de 2016, de 1,83.

- Em consequência dessa significativa redução do excesso do endividamento, o Município deixou de ter condições para aderir ao procedimento de recuperação financeira nos termos da Lei nº 53/2014, por não preencher a previsão da situação de ruptura financeira prevista no artigo 61º, nº 2 de tal Diploma.

20. No ano de 2017 foi verificado que:

- o valor resultante da adição das disponibilidades com as dívidas as receber não era suficiente para pagar o valor das dívidas de curto prazo;

- o passivo de curso prazo sofreu uma diminuição, relativamente ao ano anterior;

- O passivo de médio e longo prazo sofreu uma diminuição em relação ao verificado em 31/12/2016;

- foi conseguido no final do exercício o equilíbrio orçamental corrente, nos termos do artigo 40º da Lei n.º 73/2013;

- verificou-se uma diminuição do valor do endividamento líquido de 310.702 euros o que associado ao aumento do respectivo limite originou uma quebra do excesso de endividamento líquido no montante de 569.008 euros;

- verificou-se uma diminuição do valor do endividamento de médio e longo prazo de 243.843 euros o que associado ao aumento do respectivo limite fundamentou no essencial a melhoria da disponibilidade em 450.488 euros;

- Em 31/12/2017, a diminuição da dívida total (excluindo não orçamentais e FAM) foi de 28.155 euros o que associado ao aumento da média da receita corrente líquida dos últimos três anos originou uma redução do excesso face ao limite de 410.165 euros;

- O rácio entre a dívida total do Município e a receita líquida corrente cobrada nos três exercícios anteriores (art.º 52º da Lei nº 73/2013), que em 31/12/2016 era de 1,83 passou a ser, no final de 2017, de 1,75.

*



Violação de lei: o não preenchimento do elemento subjectivo do tipo e a inevitável alteração do facto 16 dos provados

12. Dos factos documentalmente provados, há que concluir de forma indiscutível que:

a) Em 2009 o Município de Tabuaço elaborou e aprovou um Plano de Saneamento Financeiro, no pressuposto de que o montante contratualizado com a *Entidade Bancária A*, de 8.000.000,00 euros correspondia ao valor a incluir nesse plano e de que o Estado manteria o nível de transferências anuais então praticadas;

b) Veio a constatar posteriormente a existência de uma dívida total de 3.207.198,99 que, a ser conhecida à data da elaboração do plano de saneamento financeiro, nele poderia ter sido incluída;

c) E, também posteriormente, veio a constatar a progressiva e muito significativa diminuição das transferências do Estado;

d) Neste contexto surge a Lei 8/2012, de 21 de Fevereiro, constituindo ela própria nova circunstância, superveniente ao plano de saneamento financeiro aprovado e contratualizado com a *Entidade Bancária A*, e imprevista à sua data;

e) Em resultado da grande recuperação expressa na diminuição para 1,75 no final de 2017 do rácio entre a dívida total do Município e a receita líquida corrente cobrada nos três exercícios anteriores (art.º 52º da Lei nº 73/2013) que em 31/12/2013 era de 2,43, o Município deixou de poder recorrer ao FAM e, porque se encontra submetido a plano de saneamento financeiro, também não dispõe de outros mecanismos que lhe permitam consolidar nesse plano de saneamento os valores que nele poderiam estar incluídos se conhecidos à data, anterior à Lei 8/2012, em que o plano foi aprovado;

f) Tais valores afectam sempre o saldo resultante da adição das disponibilidades com as dívidas as receber, sendo causa necessária e impossível de ultrapassar, de este saldo, no conjunto de cada exercício económico, nunca ser suficiente para pagar o valor das dívidas de curto prazo.

g) Esses valores repercutem-se sempre sobre o cálculo dos fundos disponíveis por força de uma Lei cuja vigência é posterior ao plano de saneamento financeiro no qual esses mesmos valores não foram incluídos (ou em instrumento financeiro semelhante) por à data serem desconhecidos;

h) E essa mesma Lei é, por sua vez, impedimento para que tais valores possam ser incluídos no plano de saneamento financeiro (ou em instrumento financeiro semelhante).

13. Isto é: o Recorrente, com a sua actuação, visou sempre conseguir realizar os objectivos que a lei lhe impunha mas, para o conseguir, a situação objectiva do Município impunha que a prossecução das finalidades que a lei visa atingir tivesse inevitavelmente que implicar a objectiva violação dessa mesma lei, sem que o Recorrente pudesse fazer o que quer que fosse para o evitar.

14. Embora de forma algo tímida (por apelo ao princípio *in dubio pro reo*), o MP compreendeu isso, no que se refere à observância ou não do limite da DTOO previsto no REFALEI, concluindo pela não verificação do elemento subjectivo da infracção, a culpa.

15. Mas, tal como se alegou em sede de Contestação, a gestão orçamental e financeira do Recorrente que se projecta no cumprimento das obrigações decorrentes do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei nº 73/2013, é exactamente a mesma gestão orçamental e financeira que se projecta no cumprimento das obrigações



decorrentes da Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro (LCPA); trata-se da mesma conduta quer no plano naturalístico, quer no plano volitivo.

16. E quanto a essa conduta a própria IGF conclui (cfr. Anexo 3 ao Projecto de Relatório), que a situação concreta na qual o Recorrente agiu durante o período per ela analisado, abrangendo portanto o ano de 2017, significava uma total rigidez da despesa orçamental, de que decorria, atendendo ao nível das receitas orçamentais, a eliminação de qualquer margem de atuação em sede da gestão financeira, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já “vinculadas”.

17. Mas foi nesse exacto contexto que o Recorrente, impedido de contornar a falta de fundos disponíveis para todo o tipo de despesas e limitado por uma rigidez da despesa orçamental, de que decorria, atendendo ao nível das receitas orçamentais, a eliminação de qualquer margem de atuação em sede da gestão financeira conseguiu ao longo dos quatro exercícios em causa, diminuir os níveis de endividamento, designadamente a DTOO.

18. Da prova documental referida e, em especial da resultante do Anexo 3, págs. 3 e 4 da IGF constante do processo n.º 2017 /255/B3/444, resulta necessariamente provado que o Recorrente agiu sem culpa tendo também nessa medida que ser alterada a decisão de facto, julgando não provado o facto que consta de 16 dos provados.

19. A decisão recorrida violou, por erro de interpretação e aplicação, as normas do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), n.º 2 e 5 da LOPTC, com referência aos artigos 5.º, n.º 1, 9.º, n.º 1 e 11.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de janeiro e 7.º, n.º 2 do Dec. Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, devendo ser revogada e substituída por outra que face ao não preenchimento do elemento subjectivo da infracção, a culpa, absolva o Recorrente.

*

3. O Ministério Público emitiu parecer no sentido de que o recurso, por carecer de fundamento, não merece provimento.

4. Corridos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

*

II – Fundamentação fáctica

Na sentença recorrida consideraram-se os seguintes:

“4. Factos provados

Do requerimento inicial

4.1. A Inspeção-Geral de Finanças realizou, em 2017, uma ação de controlo ao Município de Tabuaço, cujo relatório serviu de base ao requerimento apresentado pelo Ministério Público.

4.2. O demandado exerceu as funções de Presidente da Câmara Municipal de Tabuaço nos anos 2014 a 2017 (mandatos autárquicos de 2013-2017 e 2017 a 2021).

4.3. Nos anos de 2014 a 2017, o Município de Tabuaço assumiu compromissos sem fundos disponíveis, nos montantes anuais, respetivamente, de 1,8 M€, 2,5 M€, 5,6 M€ e 4,6 M€.



4.4. No ano de 2015, o demandado, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Tabuaço, não obstante a informação dos serviços de contabilidade, e de bem saber que inexistiam fundos disponíveis, autorizou, no âmbito das “Festas de São João 2015”, a realização de despesas e assumiu os respetivos compromissos no montante global de 29.245,20€, conforme a seguir se discrimina.

4.5. Em de 19 de junho de 2015, assumiu o compromisso n.º 2015/1686, no montante de 3.000,00 €, autorizando o respetivo pagamento, relativo à despesa da aquisição de serviços, de “sonorização eventos musicais de São João/2015”, adjudicados a *Interveniente B*, quando bem sabia que os fundos disponíveis eram negativos (no valor de: - 210.523, 17 €).

4.6. Em 18.06.2015, assumiu o compromisso n.º 2015/1683, no montante de 5.965,50 € e autorizou o respetivo pagamento à *sociedade C*, relativo à despesa de aquisição de serviços para montagem e decoração de dois carros alegóricos para a marcha de São João 2015, quando bem sabia que inexistiam fundos disponíveis, que eram negativos (no valor de - 150.919,04 €).

4.7. Em 19 de junho de 2015, assumiu o compromisso n.º 2015/1708, no montante de 152,00 €, relativo ao fornecimento de 6 refeições para o Portugal em Festa e 13 para o São João 2015, servidos, em 8 de julho de 2015, na *Churrasqueira D*, explorada pela *Sociedade E*, quando bem sabia que inexistiam fundos disponíveis, que eram negativos (no valor de: - 223.565,59 €).

4.8. Em 17 de junho de 2015, assumiu o compromisso n.º 2015/1668, no montante de 225,00 €, relativo ao fornecimento de 18 almoços para os participantes da prova de Perícia/2015, servidos, em 8 de julho de 2015, na *Churrasqueira D*, explorada pela *Sociedade E*, quando bem sabia que inexistiam fundos disponíveis, que eram negativos (no valor de: - 136.942,64 €).

4.9. Em 17 de agosto de 2015, emitiu a Ordem de Pagamento n.º 2478, para pagamento dos referidos fornecimentos de refeições.

4.10. No ano de 2017, o demandado, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Tabuaço, não obstante a Informação dos serviços de contabilidade de que inexistiam fundos disponíveis, autorizou e assumiu o respetivo compromisso n.º 2017/2477, empreitada relativa à “Recuperação/Reconversão e Aproveitamento dos Edifícios desativos das Antigas Escolas Primárias - Reabilitação da Escola Primária de Valença Douro”, quando bem sabia que inexistiam fundos disponíveis, que eram negativos (no valor de : - 1.039.535,48 €).

4.11. Por despacho de 25 de julho de 2017, exarado sobre a Informação n.º 17/EM/CP/188, o demandado, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, autorizou a abertura de procedimento por ajuste direto para a formação do contrato de empreitada de Recuperação/Reconversão e Aproveitamento dos Edifícios desativas das Antigas Escolas Primárias - Reabilitação da Escola Primária de Valença Douro, bem como autorizou a respetiva despesa no valor de 23.579,62 €, acrescido de IVA, à taxa legal.



4.12. Por despacho de 3 de agosto, exarado sobre a Informação n.º 17/EM.CP/196, o demandado, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Tabuaço adjudicou a referida empreitada à *empresa F*, pelo valor de 23.579,62 €, acrescido de IVA, à taxa legal.

4.13. O demandado bem sabia que inexistiam fundos disponíveis para assumir os compromissos acima indicados, tendo inclusivamente emitido, em 3 de dezembro de 2015 e 1 de agosto de 2017, os despachos, documentados nos autos, onde determinava que (...) Tendo em atenção a defesa e a prossecução do relevante interesse público municipal, consubstanciando na necessidade imperiosa de realização das despesas certas e permanente, designadamente vencimentos, encargos sociais, amortizações e juros de empréstimos, combustíveis, início do novo ano escolar, acordos de execução com as Freguesias, instituições sem fins lucrativos, materiais para que o pessoal dos armazéns continue a trabalhar bem como outras despesas, que não tendo caráter permanente são imprescindíveis ao funcionamento da atividade municipal ou dos seus parceiros que os serviços financeiros procedam à assunção dos compromissos aprovados pelo, signatário e à realização dos pagamentos relacionados com os aludidos compromissos, no estrito cumprimento dos demais requisitos legais e também previstos no POCAL (fls. 57 a 63 da auditoria).

4.14.0 demandado estava devidamente informado pelos serviços competentes (Divisão Financeira) quanto à inexistência de fundos disponíveis, e tinha o domínio funcional de toda a atividade financeira do Município, designadamente da conta corrente dos fundos disponíveis e que os mesmos eram negativos, à data da assunção dos referidos compromissos.

4.15. E bem sabia que tinha o dever funcional de cumprir e fazer cumprir a lei (artigo 4.º a), do Estatuto dos Eleitos Locais).

4.16. Não obstante, livre e voluntariamente, agiu em desconformidade com tais informações, sem o cuidado e a diligência devidos, na sua qualidade de responsável máximo do Município, podendo e devendo ter atuado conforme os preceitos legais citados que acabou por desrespeitar.

Factos, com interesse, alegados na contestação, referentes à situação financeira do Município

4.17. Em 2009 o Município de Tabuaço elaborou e aprovou um Plano de Saneamento Financeiro, tendo sido contratualizado com a *Entidade Bancária A*, um montante de 8.000.000,00 euros (doe. Fls. 21 Vs).

4.18. O Município veio a constatar posteriormente a existência de uma dívida total de 3.207.198,99.

4.19. O rácio entre a dívida total do Município e a receita líquida corrente cobrada nos três exercícios anteriores era, em 31.12.2013, 2,43; em 31 .12.2014, era de 2,15 (fls 30); em 31 .12.2015, era de 2,31 (fls. 41); em 31.12.2016, era de 1,83 (fls. 53); no final de 2017, era de 1,75 (fls. 65).

4.20. O Município, no final de 2016, deixou de poder recorrer ao FAM (cf. relatório de fls. 53).



4.21. O Demandado realizou os pagamentos referidos no ponto 3.10 a 3.12² porque se tratava de questões que entendia por essenciais no âmbito das políticas do Município, nomeadamente na necessidade de criar condições concretas de apoio a idosos, através do reaproveitamento de umas instalações de Escolas Primárias.

4.22. O demandado entre 2005 e 2009, foi Vereador, com pelouro atribuído, no Município de Tabuaço. Entre 2009 e 2013 foi igualmente Vereador, mas sem pelouro no mesmo Município. Não teve, até agora, qualquer sancionamento no âmbito da responsabilidade financeira”.

*

Igualmente na decisão recorrida consideraram-se como:

“Factos não provados:

Não há factos não provados em relação à factualidade imputada”.

*

III – Fundamentação de direito

1. As questões decididas

Considerando as conclusões das alegações, que delimitam o objeto do recurso, nos termos do estatuído nos art.ºs 635º, n.º 4 e 639º, n.º 1, ambos do CPC, e pese embora a extensão daquelas conclusões, as questões a decidir nestes autos, a analisar pela ordem da sua precedência lógica, podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.ª) Houve omissão de pronúncia, determinante de nulidade da sentença recorrida?

2.ª) Deve a decisão de facto ser modificada e os factos provados 17 e 18 serem alterados, nos termos propugnados na conclusão 10.ª?

3.ª) Devem ser julgados provados e aditados aos factos provados os alegados “factos” evidenciados a negrito na conclusão 11.ª?

4.ª) Deve ser alterada a decisão de facto, julgando não provado o facto que consta como facto provado 16 na sentença recorrida?

5.ª) Não se mostra preenchido o elemento subjetivo da infração devendo o recorrente ser absolvido?

Vejamos.

*

2. Nulidade da sentença

O recorrente alega que a sentença recorrida é nula e estriba-se, para tanto, no estatuído nos art.ºs 607º, n.º 4 e 615º, n.º 1, al. d), ambos do CPC.

Argumenta que a sentença recorrida, com exceção dos que fez constar dos “provados”, não se pronunciou quanto aos factos alegados pela Recorrente nos artigos 10º a 15º da Contestação e que tal omissão de pronúncia determina a nulidade da sentença.

Vejamos.

² Deve querer referir-se “ponto 4.10 a 4.12”



Estatui-se efetivamente, no art.º 607º, n.º 4 do CPC, que “Na fundamentação da sentença o juiz declara quais os factos que julga provados e quais os que julga não provados...” e que “o juiz toma ainda em consideração os factos provados por documentos...”.

Saliente-se que esta discriminação dos factos “provados” e “não provados”, na fundamentação da sentença, constitui exigência plasmada no n.º 3 do art.º 94º da LOPTC.

Preceitua-se, outrossim, no art.º 615º, n.º 1, al. d), do CPC, que é nula a sentença quando “o juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar ou conheça de questões de que não podia tomar conhecimento”.

A nulidade aqui estatuída é o contraponto da violação do dever previsto no art.º 608º, n.º 2, do CPC, nos termos do qual, “o juiz deve resolver todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação, excetuadas aquelas, cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras; não pode ocupar-se senão das questões suscitadas pelas partes, salvo se a lei lhe permitir ou impuser o conhecimento officioso de outras”.

“Questões”, para efeito dos preceitos citados, tem correspondência com pedidos/preensões, sejam elas substantivas ou processuais e não com “factos alegados”. Nesta medida, a eventual omissão de conhecimento de factos alegados que sejam relevantes para a boa decisão da causa, não é “questão” suscetível de inquinar a sentença com o vício da nulidade.

A referida omissão de conhecimento de factos alegados e relevantes para a boa decisão da causa, poderá antes fundamentar um pedido de alteração da decisão sobre a matéria de facto, nos termos do n.º 1 do art.º 662º do CPC, e inclusive a anulação, mesmo officiosamente, ao abrigo da al. d), do n.º 2 do mesmo preceito, da decisão sobre a matéria de facto proferida em 1ª instância, por se considerar indispensável, com vista àquela boa decisão, a ampliação da matéria de facto.

Nesta medida, ou seja, porquanto o facto em causa não é uma “questão”, no sentido atrás explicitado, não se vislumbra fundamento legal para declarar a nulidade da sentença recorrida, à luz dos preceitos invocados pelos recorrentes.

Em resumo, *é negativa a resposta à 1ª questão, atrás equacionada, improcedendo assim as conclusões 1.ª a 5.ª das alegações do recorrente, de declaração de nulidade da sentença recorrida.*

*

3. Fixação da matéria de facto

O recorrente pretende a alteração da decisão de facto quanto aos n.ºs 17 e 18 dos factos provados, deles passando a constar o que consta da conclusão 10.ª das alegações, argumentando que assim deve ser em conformidade com os factos alegados e a prova documental.

Pelos mesmos fundamentos alega que devem ser considerados provados e aditados aos factos provados enumerados na sentença recorrida aquilo que



qualifica como “factos” alegados nos n.ºs 10 a 14 da contestação e evidencia a negrito na conclusão 11.^a das alegações.

Acresce pretender o recorrente, com base em considerações e conclusões que invoca e considera extraíveis da prova documental, a alteração da decisão de facto julgando não provado o facto n.º 16 dado como provado na sentença recorrida.

Vejamos estas três pretensões que, no fundo, se reconduzem a uma única questão, a da reapreciação da decisão sobre a matéria de facto.

Como já anteriormente se deixou nota, ao citar o n.º 1 do art.º 662º do CPC, a decisão sobre a matéria de facto pode ser alterada em via de recurso se a prova produzida, nesta se incluído a prova documental, impuser decisão diversa.

No caso presente é de considerar que, genericamente, o recorrente dá cumprimento, nas alegações de recurso, aos ónus de concretização previstos no n.º 1 do art.º 640º do CPC, nada obstando à apreciação da argumentação aduzida e do seu eventual fundamento.

Para o efeito da reapreciação da decisão sobre a matéria de facto é de tomar em consideração alguns aspetos importantes e decisivos na fixação da matéria de facto.

Um desses aspetos prende-se com o que se deve considerar como “factos” e, por outro lado, que “factos” podem e devem ser tomados em consideração pelo Tribunal.

Admite-se, como bem se refere no Acórdão do STJ de 07.05.2009³ que “Nem sempre é fácil distinguir entre o que é matéria de facto e matéria de direito, mas é consensual, na doutrina e na jurisprudência, que, para efeitos processuais, tudo o que respeita ao apuramento de ocorrências da vida real é questão de facto e é questão de direito tudo o que diz respeito à interpretação e aplicação da lei”.

Tendo presente esta jurisprudência, cremos poder concluir que, por “factos”, nos termos e para os efeitos do citado art.º 94º, n.º 3, da LOPTC, devem entender-se os “estados” ou “acontecimentos” da realidade.

Aliás, compreende-se que assim seja porquanto o que é objeto de prova, nos termos do art.º 341º, do Código Civil, é a “demonstração da realidade dos factos”.

Acompanhamos, ainda, o referido aresto do STJ quando no mesmo se considera:

³ Proferido no processo n.º 08S3441, Documento n.º SJ200905070034414, acessível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/d74e2695a8974885802575b0004cc6b1?OpenDocument>



“No âmbito da matéria de facto, processualmente relevante, inserem-se todos os acontecimentos concretos da vida, reais ou hipotéticos, que sirvam de pressuposto às normas legais aplicáveis: os acontecimentos externos (realidades do mundo exterior) e os acontecimentos internos (realidades psíquicas ou emocionais do indivíduo), sendo indiferente que o respectivo conhecimento se atinja directamente pelos sentidos ou se alcance através das regras da experiência (juízos empíricos) - neste sentido, Manuel A. Domingues Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil*, 2.^a Edição, Coimbra Editora, 1963, pp. 180/181, e Artur Anselmo de Castro, *Direito Processual Civil Declaratório*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 1982, p. 268; na jurisprudência, entre outros, o Acórdão deste Supremo de 24 de Setembro de 2008 (Documento n.º SJ20080924037934, em www.dgsi.pt).

No mesmo âmbito da matéria de facto, como realidades susceptíveis de averiguação e demonstração, se incluem os juízos qualificativos de fenómenos naturais ou provocados por pessoas, desde que, envolvendo embora uma apreciação segundo as regras da experiência, não decorram da interpretação e aplicação de regras de direito e não contenham, em si, uma valoração jurídica que, de algum modo, represente o sentido da solução final do litígio”.

Cremos, pois, que deve aceitar-se, sob pena de um exagerado formalismo, que cabe num conceito amplo de “factos” ou “juízo qualificativo”, na designação do aresto atrás citado, as conclusões factuais ou logicamente resultantes de uma associação de factos simples ou atomísticos.

Já, porém, não podem nem devem considerar-se como “factos” juízos de valor ou valorativos e, muito menos, alegações ou qualificações jurídicas.

Por outro lado, quanto à outra dimensão, “que factos” podem e devem considerar-se provados, cremos que é de fazer apelo aos ónus de alegação e aos poderes de cognição do Tribunal, previstos no art.º 5º do CPC.

Nessa medida é de concluir que apenas devem considerar-se relevantes, para a boa decisão da causa, os “factos essenciais” relacionados com a causa de pedir e em que se baseiam as exceções invocadas, sem prejuízo da consideração, pelo Tribunal, nas circunstâncias e condições previstas no n.º 2 daquele art.º 5.º, dos “factos instrumentais”, dos factos que sejam “complemento ou concretização” dos alegados e dos “factos notórios”.

Apliquemos agora a jurisprudência e a doutrina atrás expostas, a que se adere, bem como a interpretação dos preceitos citados, às pretensões do recorrente, de alteração da decisão sobre a matéria de facto, considerando a análise e ponderação de toda a prova documental junta aos autos.

*

3.1. Alteração da decisão de facto quanto aos n.ºs 17 e 18 dos factos provados

O n.º 17 dos factos provados corresponde, no essencial, a uma formulação abreviada dos n.ºs 14º.1 e 14º.2 da contestação.



E, pese embora, o Tribunal não tenha que considerar provados ou não provados os factos nos exatos termos alegados, ou seja, pelas mesmas palavras, será adequado que o faça mantendo o sentido e alcance da alegação e, necessariamente, não o alterando.

Nessa medida, considerando que é mais completa e esclarecedora a alegação do recorrente e a mesma encontra suporte documental, conclui-se que é de alterar o n.º 17 dos factos provados, nos termos requeridos, acrescentando um n.º 17-A para individualizar os dois factos alegados, neste caso suprimindo o qualificativo “necessário” porquanto tal é uma qualificação que decorre de interpretação legal.

Já o n.º 18 dos factos provados não corresponde, com fidedignidade, ao alegado no n.º 14.º.3 da contestação, nomeadamente porque a qualificação “dívida total”, constante daquele facto provado, não é equivalente ao alegado, dívida existente e não tomada em consideração no Plano de Saneamento Financeiro (doravante PSF).

Nessa medida conclui-se que é de alterar o n.º 18 dos factos provados, embora não nos exatos termos pretendidos pelo recorrente, nomeadamente porque é conclusivo afirmar que os relatórios “justificaram” os desvios desfavoráveis.

Assim, conclui-se em dar como provado o seguinte facto, sob o n.º 18 dos factos provados:

“Foram elaborados relatórios semestrais e anuais sobre o cumprimento dos objetivos previstos no Plano de Saneamento Financeiro e, nos mesmos, é considerado ter havido alteração dos pressupostos que serviram de suporte à elaboração e aprovação do Plano de Saneamento Financeiro, nos seguintes aspetos: o surgimento de dívidas no valor de 3.207.198,99 € anteriores à data de referência a considerar para o Plano de Saneamento Financeiro (30.04.2009); a redução do valor das transferências anuais do Estado; a redução das receitas próprias do Município”.

*

3.2. Aditar aos factos provados os “factos” alegados nos n.ºs 10 a 14 da contestação, nos termos salientados a negrito na conclusão 11.ª das alegações.

Analisada e ponderada a argumentação do recorrente, bem como tendo presente o que vem alegado nos n.ºs 10 a 14 da contestação e o que vem dado como provado nos n.ºs 4.19 e 4.20 da sentença recorrida, afigura-se-nos que não assiste razão ao recorrente, no pretendido aditamento de factos provados, como a seguir se procurará justificar.

Com efeito, o que vem evidenciado a negrito, na longuíssima “conclusão” 11.ª das alegações, como factos dos n.ºs 10 a 13 da contestação, que o recorrente pretende sejam aditados aos factos provados, não têm



qualquer relevância para os presentes autos, em função da causa de pedir, a concreta infração financeira sancionatória imputada ao demandado.

Trata-se, na verdade, de alegação sobre o modo como o Ministério Público, no âmbito das suas atribuições, analisou o relatório do órgão de controlo interno e, em relação a uma outra infração financeira aí evidenciada, terá decidido não intentar ação de responsabilidade financeira.

Ora, a convicção que foi expressa nesse despacho do Ministério Público e as razões dessa convicção, relativamente a uma outra eventual infração financeira, que não a que está aqui em causa e em apreciação, é matéria completamente irrelevante para a boa decisão da presente causa.

Por isso, ou seja, por não serem relevantes para a boa decisão da causa e só estes factos, os relevantes, é que devem ser julgados provados ou não provados, como atrás se justificou, conclui-se não haver fundamento para dar como provados os factos alegados nos n.ºs 10 a 13 da contestação, nos termos evidenciados a negrito na conclusão 11.^a

Quanto aos n.ºs 14.º.4., 14.º.6 e 14.º.7, da contestação (que na longuíssima “conclusão” 11.^a das alegações, certamente por lapso, aparecem com as numerações 14.14, 14.16 e 14.17), não estamos perante “factos” suscetíveis de prova, no sentido atrás exposto, mas antes perante juízos de valor ou valorativos e, inclusive, perante qualificações jurídicas.

Como facilmente se conclui em face do alegado no n.º 14.º.4 (“...o Estado, perante a grave crise económica e financeira nacional e europeia, veio com novas exigências legislativas de redução anual do nível de endividamento), n.º 14.º.6. (“...o Município estava e está legalmente impedido de obter um empréstimo de médio/longo prazo...” e n.º 14.º.7. («A “Lei dos Compromissos” (LCPA), da qual resultou, nomeadamente, a exigência da verificação de fundos disponíveis a noventa dias para realizar novas despesas, foi publicada em 21 de Fevereiro de 2012»).

No que tange aos n.ºs 14.º.5 e 14.º.8 a 14.º.10 da contestação, nos termos evidenciados a negrito na “conclusão” 11.^a das alegações, o essencial ou relevante, em termos de interesse útil para a defesa, em face da infração financeira imputada, já foi dado como provado nos n.ºs 4.19 e 4.20 dos factos provados da decisão recorrida e, também, n.ºs 4.17, 4.17-A e 4.18, nos termos atrás decididos.

No demais constante daqueles n.ºs 14.º.5, 14.º.8 a 14.º.10 da contestação, estamos, mais uma vez, perante conclusões, juízos valorativos e qualificações jurídicas.

Veja-se, exemplarmente, parte do alegado no n.º 14.º.5 (“foi conseguido no final do exercício o equilíbrio orçamental corrente, nos termos do artigo 40º da Lei n.º 73/2013”), 14.º.8 (“o passivo de médio e longo prazo sofreu uma diminuição de 897.086,00 euros”, quando a qualificação do que é o passivo de



médio e longo prazo depende de interpretação de disposições legais); 14º.9 (“verificou-se uma diminuição do valor do endividamento líquido de 1.744,335,55 euros”, sendo que a qualificação do que é o endividamento líquido depende de interpretação de normas legais) e 14º.10 (“o passivo de curso prazo sofreu uma diminuição, relativamente ao ano anterior”, em que, mais uma vez, é preciso recorrer a textos legais para definir o que é o passivo de curto prazo), sendo certo que aquelas alegações são repetidas naqueles diversos n.ºs da contestação.

Nesta medida, porque os factos relevantes, dos evidenciados a negrito, nos n.ºs 14º.4 a 14º.10 da contestação, já foram dados como provados nos n.ºs 4.19 e 4.20 dos factos provados da decisão recorrida e, também, nos n.ºs 4.17, 4.17-A e 4.18, nos termos atrás decididos, sendo os demais juízos valorativos e qualificações jurídicas, conclui-se não haver fundamento para dar como provados o demais alegado, naqueles n.ºs 14º.4 a 14º.10 da contestação, nos termos evidenciados a negrito na conclusão 11.^a.

*

3.3. Alterar a decisão de facto, julgando não provado o facto que vem dado provado sob o n.º 16 na sentença recorrida

Nas conclusões 12.^a a 18.^a das alegações o recorrente tece várias considerações e retira conclusões para procurar pretender, com base nas mesmas, que daí “resulta necessariamente provado que o Recorrente agiu sem culpa” e, nessa medida, que se considere como não provado o facto que consta do n.º 16 dos f. p.

Analisadas aquelas considerações não cremos que assista razão ao recorrente, como a seguir se procurará evidenciar.

Relembre-se que sob o n.º 4.16, vem dado como provado que “[o demandado] livre e voluntariamente, agiu em desconformidade com tais informações [as referidas em 4.14 sobre a “inexistência de fundos disponíveis”], sem o cuidado e a diligência devidos, na sua qualidade de responsável máximo do Município, podendo e devendo ter atuado conforme os preceitos legais citados que acabou por desrespeitar”.

Perante este facto, complexo, o que é que o recorrente questiona, concretamente?

Aparentemente, se bem interpretamos a alegação do recorrente, será apenas o segmento de ter agido “sem o cuidado e diligência devidos”.

Com efeito, quanto a ter atuado “livre e voluntariamente” e quanto à sua capacidade para, “na ... qualidade de responsável máximo do Município”, poder e dever atuar conforme os preceitos legais” o recorrente não coloca em causa esses factos.

Aliás, na fundamentação dos factos provados, na decisão recorrida, é expressamente referido:



“Já na dimensão culposa o tribunal valorou toda a documentação referida (não impugnada) e o depoimento do demandado que, nesta parte assumiu ter praticado os factos, nomeadamente não ter o Município fundos disponíveis para nos momentos em que autorizou os pagamentos, referidos... Igualmente por via das regras de experiência, nomeadamente em função da atividade dos servidores públicos com as competências do demandado, nomeadamente como Presidente de um Município”.

O recorrente não questiona esta fundamentação da decisão de facto, nomeadamente a sua assunção da prática dos factos, sabendo que o Município não tinha fundos disponíveis e também não invoca qualquer facto ou circunstância que o tenham impedido de ter atuado de forma livre e voluntária. Assim como não coloca em causa as referidas regras de experiência comum, nos termos das quais é de esperar que os presidentes dos municípios tenham capacidade para atuar em conformidade com os preceitos legais e quanto ao seu dever de atuar dessa forma.

E quanto ao agir “sem o cuidado e diligência devidos”, será que realmente o recorrente coloca em causa esse facto, com as considerações e conclusões das conclusões 12.^a a 18.^a?

Em bom rigor afigura-se-nos que não.

Desde logo é de salientar que o recorrente procura diluir a sua conduta num conjunto muito vasto de factos e com profundo recuo no tempo, até 2009, para pretender que, em 2017, não tinha qualquer margem de atuação em sede de gestão financeira e nada podia fazer para evitar a violação objetiva da lei.

Mas é preciso ainda reforçar que o que está em causa, nestes autos, são apenas os três concretos atos de autorização de despesa, assunção de compromisso e adjudicação, em 2017, sabendo que nessa altura não existiam fundos disponíveis para assumir tais compromissos, já que estes eram, então, negativos, nos termos melhor explicitados nos n.ºs 4.10 a 4.12 dos factos provados da decisão recorrida.

Ora, não obstante a situação financeira do Município não ser saudável, o que ressalta desde logo de estar ainda sob a vigência de um Plano de Saneamento Financeiro, e isso implicar pouca flexibilidade em termos de despesas, daí não decorre, necessariamente, que o recorrente nada pudesse fazer para evitar a violação da lei, naqueles três atos concretos.

Perceciona-se, do conjunto das alegações, nomeadamente págs. 35/36, uma certa discordância do recorrente com a exigência de verificação de fundos disponíveis estabelecida pela LCPA e com as “novas exigências” de redução anual do endividamento dos municípios constante da Lei nº 73/2013.

Mas essa discordância não pode justificar o incumprimento da lei, por parte do recorrente.



Por outro lado, estamos a considerar legislação, a LCPA, que estava em vigor há cinco anos. Nessa medida podiam e deviam ter sido praticados desde então e até 2017 os ajustes necessários, nomeadamente em termos orçamentais e de despesas para o devido cumprimento de tal legislação, quando da prática dos factos aqui em análise.

O que também se percebe, dos factos provados, máxime n.ºs 4.10 a 4.12 e 4.21, é que o recorrente considerou que era mais importante realizar a despesa com a empreitada de recuperação/reabilitação de edifícios desativados, por considerar isso essencial no “âmbito das políticas do Município” do que não assumir compromissos para os quais o Município não tinha fundos disponíveis, nos termos legalmente exigidos na LCPA.

Essa opção do recorrente não pode deixar de lhe ser imputável e de levar à conclusão de que agiu, pelo menos, “sem o cuidado e a diligência devidos”, nos termos que vêm dados como provados no n.º 4. 16 dos factos provados, ou seja, com culpa.

Nesta medida é de concluir que não se verifica fundamento, nomeadamente em termos da prova documental junta aos autos para alterar a decisão da matéria de facto, julgando não provado o facto que vem dada como provado sob o n.º 16 dos f. p.

*

3.4. Em conclusão

Em resumo, são parcialmente positivas as respostas às 2ª, 3ª e 4ª questões, atrás equacionadas e, nessa medida, altera-se a decisão da matéria de facto nos seguintes termos:

a) O n.º 4.17 dos f. p. ficará com a seguinte redação:

“A 23.06.2009, o Executivo Municipal apreciou e aprovou o estudo relativo à situação financeira e respetivo Plano de Saneamento Financeiro, bem como a contração de financiamento bancário para o efeito, que veio a obter a necessária aprovação por parte da Assembleia Municipal a 30.06.2009.

b) Adita-se um n.º 4.17-A aos f. p. com a seguinte redação:

“O financiamento da operação, no montante total de 8.000.000,00 euros, foi contratualizado à Entidade Bancária A, tendo sido obtido o visto do Tribunal de Contas em 27.10.2009.

c) O n.º 4.18 dos f. p. ficará com a seguinte redação:

“Foram elaborados relatórios semestrais e anuais sobre o cumprimento dos objetivos previstos no Plano de Saneamento Financeiro e nos mesmos é considerado ter havido alteração dos pressupostos que serviram de suporte à elaboração e aprovação do Plano de Saneamento Financeiro, nos seguintes aspetos: o surgimento de dívidas no valor de 3.207.198,99 € anteriores à data de referência a considerar para o Plano de Saneamento Financeiro (30.04.2009); a redução do valor das transferências anuais do Estado; a redução das receitas próprias do Município.”



Quando ao demais, são de considerar improcedentes as conclusões 11.^a a 18.^a das alegações de recurso.

*

4. Elementos típicos da infração

Na conclusão 19.^a das alegações, o recorrente alega que “a decisão recorrida violou, por erro de interpretação e aplicação, as normas do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), n.º 2 e 5 da LOPTC, com referência aos artigos 5.º, n.º 1, 9.º, n.º 1 e 11.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de janeiro e 7.º, n.º 2 do Dec. Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho”.

Esta conclusão não tem suporte e desenvolvimento no conteúdo das alegações, sendo antes e apenas a reprodução textual do último parágrafo das alegações, antes da enunciação das conclusões.

Na decisão recorrida considerou-se e justificou-se ser a conduta do demandado típica por ter violado 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” (cf. § 12.) e apenas, por força da aplicação da lei no tempo, se entendeu dever ser absolvido das infrações relativas ao ano de 2015, sendo a sua conduta ilícita no que tange à factualidade ocorrida no ano de 2017 (cf. § 21).

Como ressalta das conclusões das alegações e das questões que as mesmas suscitam, atrás enunciadas, o recorrente não coloca em causa esta dimensão da decisão recorrida, quanto ao preenchimento dos elementos objetivos da infração.

Por outro lado, no que tange ao elemento subjetivo da infração, o fundamento da pretensão do recorrente era a alegação de que não agiu com culpa.

No item antecedente tal pretensão, consubstanciada em dar-se como não provado o facto que vinha dado como provado no n.º 16 dos f. p., não logrou acolhimento.

Nesta medida nenhum obstáculo se visualiza em concluir que o demandado agiu com culpa, nos termos do art.º 61.º, n.º 5, aplicável *ex vi* art.º 67, n.º 3, ambos da LOPTC, estando assim preenchido o elemento subjetivo da infração.

Em resumo, não assiste razão ao recorrente quando propugna que não atuou com culpa, sendo antes de concluir que não se vislumbram motivos para censurar a decisão recorrida, ao concluir, no § 24, pela verificação das condições “ilícita e culposa dos factos”, improcedendo assim a conclusão 19.^a das alegações do recorrente.

*

IV – Decisão



Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, *acordam os juizes que integram o Plenário da 3^a Secção em alterar os n.ºs 4.17 e 4.18 dos factos provados e aditar um n.º 4.17-A, nos termos descritos em III-3.4 supra e, no mais, julgar improcedente o recurso interposto pelo recorrente, mantendo-se a decisão recorrida, no que tange à condenação do mesmo.*

Emolumentos a cargo do recorrente – cf. art.º 97º, n.º 7, da LOPTC e art.º 16º, n.ºs 1, al. b) e 17º, n.º 1, ambos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo art.º 1º do DL 66/96 de 31.05 e publicado em anexo a este diploma legal.

Registe-se e notifique-se.

Após, abra conclusão, tendo em vista a elaboração de sumário e determinação de publicação no sítio do Tribunal de Contas.

*

Lisboa, 08 de julho de 2020

(António Francisco Martins)

(Helena Ferreira Lopes)

(Laura Tavares da Silva)