

Secção – 3.ª Secção
Data: 12/06/2024
RO n.º 04/2024-3.ª Secção
Processo JRF n.º 17/2023-3.ªS

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

SUMÁRIO

- 1 O dever de alteração da matéria de facto pelo Tribunal *ad quem* é conformado pelos limites do objeto do recurso.
- 2 As normas sobre infrações financeiras sancionatórias constantes das várias alíneas do artigo 65.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) podem ser qualificadas como *normas sancionatórias primárias* autónomas que partilham uma característica comum: carecem de ser complementadas por normas de conduta (*normas sancionatórias secundárias*) sobre deveres dos agentes sujeitos a esse regime sancionatório de Direito Público.
- 3 A imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente tem como epicentro a atribuição de eventos típicos associada no caso de violação de deveres legais a critérios normativos sobre competências.
- 4 A imputação objetiva de infrações financeiras sancionatórias é regulada em primeira linha pela norma do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC.
- 5 A norma do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC em conjugação com as normas do n.º 1 do artigo 80.º-A do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais e do artigo 36.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo estabelece quanto a autarcas uma causa de exclusão da responsabilidade associada a uma *forma vinculada* relativa ao campo de intervenção de *estações* com competência procedimental não decisória fundada na audição e adoção de informação prestada por *estações competentes*.
- 6 Relativamente à habilitação legal ou regulamentar para emissão de pronúncia sobre matéria objeto de decisão de um órgão competente deve atender-se a duas variantes de procedimentos consoante:

- 6.1 O titular da competência decisória é obrigado a solicitar intervenção intercalar consultiva;
- 6.2 O titular da competência decisória tem a faculdade solicitar pareceres internos e/ou externos, não estando sujeito a um comando normativo que lhe imponha receber um parecer ou informação prévios sobre a matéria da legalidade.
- 7 Na situação *sub judice*, a mácula dos pagamentos autorizados pelo Demandado derivou de os mesmos terem origem na violação pelo mesmo Demandado de deveres legais que integravam a sua competência própria, pelo que, não tendo o Demandado consultado previamente qualquer *estação competente* para efeitos de informação sobre o dever jurídico no caso concreto nada obsta à imputação objetiva das infrações financeiras sancionatórias preenchidas por esse agente com a sua conduta ativa.



23 2024

Secção – 3.ª Secção

Data: 12/06/2024

RO n.º 04/2024-3.ª Secção

Processo JRF n.º 17/2023-3.ªS

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADO EM JULGADO

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

I. Relatório

- 1 O Demandado AA interpôs *recurso ordinário* da Sentença n.º 10/2024 que no processo jurisdicional de responsabilidade financeira n.º 6/2023 julgou parcialmente procedente a ação proposta pelo Ministério Público (MP) e condenou esse Demandado na multa de 25 UC pela prática de uma infração financeira de natureza sancionatória.
- 2 O recorrente formulou alegações que culminam nas seguintes conclusões:
 - «I. Vem o presente recurso da decisão que condenou o Recorrente pela prática de uma infração de natureza sancionatória, p. e p. no art.65º/1, b), segunda parte, e I), primeira parte, e 2 e 5 da LOPTC, na multa de 25 UCs, ou seja 2.550,00€.
 - II. Face ao consignado como facto provado e sua fundamentação especialmente no depoimento da testemunha BB, não pode deixar de dar-se como não provado que “O Demandado agiu livre e conscientemente” (Facto 4.22. da Sentença Recorrida);
 - III. Bem como não provado que “O Demandado não teve o cuidado de se assegurar que a aquisição de combustíveis e a contratação de seguros era feita em conformidade com o regime legal da contratação pública e que, previamente às ordens e autorizações de pagamento que subscreveu, tinham sido observados os procedimentos de autorização, cabimentação e compromisso dessas despesas” (Facto Provado 4.23. da Sentença recorrida);
 - IV. Além disso, e com igual fundamentação, não pode deixar de dar-se como provada matéria dada como não provada na Sentença recorrida, como “O Demandado exerceu sempre as suas funções confiando na competência técnica e diligência dos técnicos dos serviços administrativos e financeiros, especialmente na Dra. BB” (ao contrário do que está consignado no Ponto 7.1. da Sentença Recorrida);
 - V. Bem como “Nunca a mesma denunciou ou alertou para a existência de qualquer irregularidade ou ilegalidade em qualquer procedimento gerador de despesas para a Câmara Municipal, bem pelo contrário, afixando a regularidade de todos os procedimentos” (ao contrário do apontado no Ponto 7.3. da Sentença recorrida);
 - VI. Mercê da confiança depositada pelo Recorrente e Demandado e então Presidente da Câmara, bem como pela generalidade dos restantes responsáveis dos diversos serviços municipais, nunca nenhum responsável denunciou ou alertou para a existência de qualquer irregularidade ou ilegalidade em qualquer procedimento gerador de despesa para a Câmara

Municipal, bem pelo contrário, afixando a regularidade de todos os procedimentos de acordo com as exigências do artigo 22.º do DL n.º 197/99.

VII. Até porque assim que, no decurso da ação inspetiva o ora Demandado e ex-Presidente de Câmara tomou conhecimento da não conformidade dos procedimentos relativos ao fornecimento de combustíveis rodoviários e relativos às apólices de seguros, que a confiança e toda a prática implementada e garantida pela Técnica Superior BB afixava existir, de imediato providenciou para que tais contratos de aquisição fossem regularizados de acordo com as normas do Código da Contratação Pública aplicáveis.

VIII. O Ora recorrente e Demandado e então Presidente de Câmara, não sabe, pois, e não tem consciência sequer das razões porque está a ser punido.

IX. Acresce que não se encontram reunidos os pressupostos de punição do recorrente enunciados no art.61º/2 da LOPTC que consigna que “A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre (...) os titulares de órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.os 1 e 3 do art.36º do Decreto nº 22 257, de 25 de fevereiro de 1933”.

X. Não só está demonstrado que o ora Recorrente pretendeu inteirar-se de situação dos procedimentos de contratação, como de muitos outros, e nada lhe foi referenciado, como até o comprova a inexistência de qualquer informação nesse sentido carreada para os autos quer pela IGF quer pelo MP;

XI. Como ainda que nunca os responsáveis da Unidade Orgânica Administrativa e Financeira, onde se incluía a Unidade de Contratação, fez qualquer alerta para a situação, bem pelo contrário procedendo em conformidade com essa regularidade em todos os documentos em que intervinha;

XII. Bem como nunca os Serviços esclareceram em qualquer documento que a situação contratual dos combustíveis e dos seguros e a lei impunham uma regularização.

XIII. Além disso o Recorrente não atuou com qualquer culpa, como sempre teria que ter, não estando preenchido o elemento subjetivo da unibilidade.

XIV. A sentença limita-se a enunciar nos seus Pontos 46. a 48. De B.C. o regime doutrinal do que deve considerar-se culpa, na modalidade de negligente e na modalidade de negligência inconsciente, sem dizer em qual incorreu o Recorrente, situação que não pode deixar de relevar até para isenção e ou dispensa da multa aplicável/aplicada.

XV. Ainda que qualquer culpa fosse imputável ao Recorrente não pode deixar de considerar-se diminuta a gravidade dos factos e as suas consequências, bem como diminuta ou quase inexistente a culpa do Recorrente, no quadro dos valores e confiança inerentes ao exercício das suas funções, pugnando-se também por que seja relevada qualquer responsabilidade do ora Recorrente por infração financeira, por estarem reunidos os requisitos constantes do art.65.º/9 da LOPTC.

XVI. E sempre, nos termos e ao abrigo do disposto nos arts. 67.º e 65.º/8 da LOPTC requer-se que o Demandado seja dispensado de qualquer multa estando, salvo o devido respeito, reunidos e preenchidos, sempre e em qualquer caso, os critérios de “culpa diminuta” “quase ausência de culpa”, bem como “circunstâncias anteriores ou posteriores” à alegada infração que possibilitam formar um juízo no sentido de que as mesmas “diminuem por forma acentuada a ilicitude ou a culpa”, preenchendo-se os requisitos do art.65º/7 da mesma LOPTC.

XVII. A sentença recorrida violou, nomeadamente os normativos legais acima referenciados.

XVIII. Termos em que deve ser a Sentença recorrida revogada e ser dado provimento ao presente recurso, assim se fazendo inteira e sã JUSTIÇA».

- 3.1 O MP emitiu pronúncia, ao abrigo do artigo 99.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) tendo, depois de apreciar as pretensões do Recorrente, considerado «que não assiste razão ao recorrente, que a sentença recorrida não incorreu em violação de qualquer disposição legal» concluindo, conseqüentemente, «no sentido da improcedência do recurso e da confirmação da sentença recorrida».
- 3.2 O Recorrente foi notificado da pronúncia do MP.
- 4 Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II. Fundamentação

II.1 Objeto do recurso

- 5 As conclusões das alegações de recurso (cf. *supra* § 2) delimitam o respetivo objeto, atento o disposto nos artigos 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC) supletivamente aplicável nos termos do artigo 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), no contexto da regulação do recurso enquanto instrumento de impugnação de decisões jurisdicionais configurado como remédio jurídico que permite uma reapreciação delimitada de algumas das questões, selecionadas pelas partes, que integraram o julgamento realizado pela primeira instância. Sem embargo, podem existir problemas cujo conhecimento oficioso se impõe (artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* artigo 663.º, n.º 2, do CPC), não havendo lugar à apreciação de questões cuja análise se torne irrelevante por força do tratamento jurídico empreendido no aresto.
- 6 Metodologicamente, a apreciação do recurso em matéria de facto deve, em regra, preceder a interpretação e aplicação do direito aplicável aos temas objeto do recurso, impondo-se, em qualquer caso, começar por destacar a factualidade julgada provada com relevo para a apreciação do recurso e depois intentar a apreciação das questões suscitadas pelo recorrente.

II.2 Factos relevantes

- 7 São os seguintes os factos essenciais julgados provados pela sentença recorrida (cf. artigo 663.º, n.º 6, do CPC):
- «4. Do requerimento inicial e da discussão da causa:
 - 4.1. O demandado exerceu o cargo de Presidente da CMN, nos mandatos de 2013/2017 e 2017/2021 e atualmente exerce a atividade de advogado.
 - 4.2. A ação de controlo realizada pela Inspeção Geral de Finanças (IGF) à CMN teve origem numa denúncia apresentada por BB, então Coordenadora da Unidade Orgânica

Administrativa, Financeira e de Recursos Humanos e Saúde da referida Câmara Municipal, que abrangia as modificações orçamentais de 2017, relativamente aos projetos financiados por FEEL.

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

4.4. A auditoria teve início em 19/06/2019 e a IGF remeteu em 23/03/2022, ao Tribunal de Contas, a Informação e documentação, que deu entrada na UAMP em 27/04/2023 (Entrada n.º 172, de 27/04/2023), a qual serviu de base à elaboração do requerimento inicial destes autos.

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

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

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

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

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

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

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

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

4.13. No contraditório apresentado, o ora demandado invocou que a delegação de competências que detinha desde 2013 foi-lhe retirada em 27/07/2016, mormente a referente à competência material prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12/09, bem como a competência para autorizar a realização de despesas, no período compreendido entre aquela data e 20/10/2017, alegando que entendia não ser o responsável por este ilícito financeiro, imputando à Coordenadora, mencionada supra, a responsabilidade financeira face ao cargo que exercia e aos esclarecimentos que a mesma prestava sobre a legalidade das questões que lhe eram colocadas, nomeadamente em reuniões do executivo camarário.

4.14. No período compreendido entre 2017 e 2019, a CMN adquiriu combustíveis rodoviários, no valor global de 388 345,19 € e celebrou contratos de seguros, no montante

global de 318 842,13 €, sem que estas aquisições de bens e serviços tenham sido precedidas de procedimentos prévios previstos no regime de contratação pública;

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

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

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

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

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

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

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

4.22. O demandado agiu livre e conscientemente.

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

*

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

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

5.2. A Dr.^a BB desde 02 de janeiro de 2012 exercia funções de Coordenadora/Dirigente da Unidade Orgânica Administrativa e Financeira e de Recursos Humanos e Saúde da CMN (embora a denominação da Unidade Orgânica tenha sofrido alterações nas áreas abrangidas e na denominação, sempre abrangeu a área das Finanças ou Financeira), posição e responsabilidades que lhe foram confirmadas em 06/02/2014, 08/01/2015 e 26/01/2018, até ter sido determinado deixar de exercer tais funções em 25/09/2018.

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

5.4. Na qualidade de responsável pela Unidade Orgânica Administrativa e Financeira subscreveu, conjuntamente com o demandado, as declarações sobre as demonstrações

financeiras do Município de Nelas, relativas ao exercício de 2017, nos termos dos documentos 6 e 7, constantes do anexo 3, juntas pelo demandado com o contraditório.

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

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

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

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

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

II. 3 Apreciação das questões suscitadas sobre a matéria de facto

II.3.1 Alteração da matéria de facto em fase de recurso e ónus dos recorrentes

- 8 A efetivação de responsabilidades financeiras é enquadrada pela destrição estrutural entre procedimento de recolha de indícios com vista a eventual exercício da ação e processo jurisdicional perante o tribunal.
- 9 O Direito Probatório aplicável nos processos de efetivação de responsabilidades financeiras é o Direito Probatório Civil complementado por algumas normas da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), apresentando-se estas últimas numa relação de especialidade relativamente àquelas, designadamente, em matéria de Direito Probatório Formal.
- 10 Regime probatório que opera num contexto processual que nasce com a ação de um demandante que, tal como os demandados, tem ónus e prerrogativas processuais que dependem de ações e valorações autónomas sobre a intervenção processual da sua responsabilidade.
- 11 As provas são qualificadas a partir de um critério funcional, no artigo 341.º do Código Civil (CC) como tendo «por função a demonstração da realidade dos factos» e quando dirigidas

finalisticamente a julgamento num processo jurisdicional têm de obedecer, no plano procedimental, a um referente axiológico, o contraditório.

- 12 Princípio do contraditório com expressões ao nível do ónus da prova dos factos constitutivos do direito alegado (artigos 342.º, n.ºs 1 e 3, 343.º, n.ºs 1 e 3, do CC) e dos factos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito invocado (artigos 342.º, n.º 2, 343.º, n.ºs 2 e 3, do CC) bem como o respetivo reverso, o direito à contraprova (artigos 346.º e 347.º do CC), coordenadas que conformam as margens de atuação processual das partes e o julgamento do tribunal, *v.g.* artigos 412.º, 414.º e 417.º, n.º 2, do CPC)
- 13 Princípio do contraditório relativamente a quaisquer meios de prova que se apresenta conexo com o direito à tutela jurisdicional efetiva, «todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objeto de decisão [...] mediante processo equitativo», nos termos do artigo 20.º/4 da Constituição (CRP).
- 14 A ação integra um sistema dialético em que o demandante se apresenta como entidade distinta do julgador e assume determinados ónus que conformam a interação paritária com as contrapartes no quadro de um processo jurisdicional, aspetos que, aliás, são condições da respetiva constitucionalidade (cf. §§ 66 a 72 da Sentença n.º 23/2022, de 7-10-2022).
- 15 O processo de efetivação de responsabilidades financeiras integra a reserva constitucional do TdC, atento o estabelecido no artigo 214.º, n.º 1, alínea *c*), da Constituição da República Portuguesa (CRP), sendo matéria da competência legal exclusiva da 3.ª Secção do TdC, órgão que no exercício das suas competências jurisdicionais é independente de todos os que levam a cabo procedimentos administrativos prévios a ação jurisdicional.
- 16 Contexto processual que conforma o procedimento probatório, *i.e.*, *o esquema dos atos processuais relativos à utilização de um meio de prova*, que, em termos genéricos, envolve três dimensões:
 - 16.1 Admissibilidade da prova definida por normas abstratas.
 - 16.2 Aquisição da prova suscetível de ser subdividida em duas etapas, a admissão e a subsequente assunção.
 - 16.3 Valoração da prova.
- 17 Os ónus de alegação do demandante articulam-se com ónus de iniciativa probatória e específicos deveres de sustentar a sua ação, designadamente o dever de que com o RI sejam «apresentadas as provas disponíveis indiciadoras dos factos geradores da responsabilidade» objeto da concreta ação (artigo 90.º/3 da LOPTC) em termos similares aos estabelecidos no

Processo Civil («os documentos destinados a fazer prova dos fundamentos da ação ou da defesa devem ser apresentados com o articulado em que se aleguem os factos correspondentes», artigo 423.º/1 do CPC).

- 18 Enquadramento sistemático-teleológico que delimita o âmbito do julgamento aos temas de prova necessários para a concreta ação e não envolve decisões sobre matérias estranhas ao respetivo âmbito jurisdicional, quer se reportem à reparação judicial de matéria decidida em procedimentos administrativos, quer compreendam apreciações sobre a economia, eficiência e eficácia de atividades gestionárias em aspetos que não se apresentem nucleares para o julgamento dos pedidos formulados.
- 19 No plano do Direito Probatório Formal, a iniciativa probatória das partes quanto à prova documental envolve uma específica responsabilização na seleção expressa de concretos meios de prova juntos e/ou requeridos devendo ser assegurado o contraditório antes da respetiva admissão, assunção e valoração pelo tribunal.
- 20 Em fase de recurso, o poder cognitivo do Tribunal sobre matéria de facto depende da satisfação de específicos ónus dos recorrentes além dos valores fundamentais decorrentes dos princípios do pedido, contraditório e tutela jurisdicional efetiva.
- 21 A apreciação do recurso em matéria de facto deve ser conformada pela decomposição entre dois campos em que a lei processual estabelece distintos deveres das partes processuais e poderes dos tribunais sobre:
 - 21.1 Alegação e fixação da matéria de facto objeto do recurso;
 - 21.2 Procedimento probatório perante o tribunal *ad quem* sobre matéria de facto previamente delimitada que pode envolver nova valoração de provas já admitidas ou produzidas na primeira instância, assunção e valoração de novas provas e/ou realização diligências probatórias, nomeadamente as previstas no artigo 99.º, n.º 5, da LOPTC e nos artigos 436.º, n.º 1, e 652.º, n.º 1, alínea *d*), do CPC.
- 22 No plano jurídico-processual tem, ainda, de se avaliar o preenchimento dos pressupostos para reapreciação da matéria de facto em face do princípio probatório da relevância tendo presente o cânone geral da proibição de atos inúteis.
- 23 O princípio da relevância integra a axiologia nuclear do direito probatório envolvendo componentes jurídicas relativas à regulação preventiva das atividades dos sujeitos processuais com impacto na iniciativa, admissão e produção de provas em todos os sistemas jurídicos.

24 O objeto da instrução ou prova acima referido em sede de recurso está logicamente contido nos poderes gnoseológicos do tribunal, e, como oportunamente se destacou (*supra* § 5), o objeto do recurso é mais restrito do que o da ação sendo delimitado pelas respetivas conclusões, compreendendo um ónus do recorrente reforçado em caso de impugnação da matéria de facto estabelecido no n.º 1 do artigo 640.º do CPC, pois o recorrente tem a obrigação de especificar: «a) Os concretos pontos de facto que considera incorretamente julgados; b) Os concretos meios probatórios, constantes do processo ou de registo ou gravação nele realizada, que impunham decisão sobre os pontos da matéria de facto impugnados diversa da recorrida; c) A decisão que, no seu entender, deve ser proferida sobre as questões de facto impugnadas».

II.3.2 Apreciação dos pedidos sobre a matéria de facto

II.3.2.1 Os vários pedidos formulados pelo Recorrente

25 O cumprimento dos ónus de impugnação no recurso em matéria de facto constitui *conditio sine qua non* do poder de indagação factual do tribunal *ad quem*, o qual é delimitado pelo objeto do recurso relativamente às pretensões de alteração da matéria fáctica julgada provada pela Sentença recorrida (a base da materialidade já referida).

26 Relativamente ao concreto recurso em matéria de facto, tendo presente as conclusões (*supra* § 2), a respetiva motivação e a prova admitida em primeira instância, o recorrente pretende:

26.1 Ser julgado como não provado o ponto 4.22 da matéria de facto julgada provada pela 1.ª instância (conclusão II);

26.2 Ser julgado como não provado o ponto 4.23 da matéria de facto julgada provada pela 1.ª instância (conclusão III);

26.3 Ser julgado como provado o ponto 7.1 da matéria de facto julgada não provada pela 1.ª instância (conclusão IV);

26.4 Ser julgado como provado o ponto 7.3 da matéria de facto julgada não provada pela 1.ª instância (conclusão V).

II.3.2.2 A motivação da sentença recorrida sobre a matéria de facto

27 A Sentença recorrida compreende uma parte sobre factualidade julgada não provada que se passa a transcrever:

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

6. Do requerimento inicial:

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

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

*

7. Da contestação do demandado:

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

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

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

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

28 A motivação de facto da Sentença recorrida tem o seguinte teor:

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

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

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

i) a informação 6926/2017 de 19.09.2017, subscrita pela Dr.ª BB e com despacho do demandado, constante do anexo 2, sobre alterações ao orçamento municipal e às GOP relativas ao projeto “Construção da ETAR de Nelas III e sistema interceptor”;

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

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

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

*

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

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

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

Saliente-se que esta testemunha, não obstante assumir clara e espontaneamente que tem “más recordações e mágoas” do período em que exerceu funções sendo presidente do

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

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

*

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

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

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

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

*

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

*

9. Igualmente, quanto aos factos julgados não provados, se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo certo, no entanto, que da ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, nomeadamente porque:

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

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

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

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

(i) a testemunha CC expressamente afirmou que no projeto da “ETAR de Nelas III e sistema interceptor”, não se detetou a afetação de verbas consignadas à realização de outras despesas;

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

II.3.2.3 Apreciação dos pedidos sobre a matéria de facto

II.3.2.3.1 Pedidos de eliminação de pontos da matéria de facto julgada provada pela Sentença recorrida

29 As primeiras alterações pretendidas pelo Recorrente reportam-se à eliminação dos pontos números 4.22 e 4.23 da matéria de facto.

30 Em abono da sua pretensão o Recorrente invoca o seguinte:

«6. Para fundamentação desta matéria de facto dada com provada, assenta a Sentença recorrida a convicção no depoimento da testemunha da aludida Dra. BB [...]

7. Salvo o devido respeito por diverso entendimento, nas palavras desta testemunha, com crédito para o Tribunal, quer a mesma não deixava de fazer informações internas quando considerava a situações não corretas, o que manifestamente não fez no caso do fornecimento dos combustíveis e dos seguros, quer o Demandado ora Recorrente fez um levantamento quando iniciou funções em 2013, o qual “queria saber o que ia gerir”, não constando dos autos qualquer referência à inexistência de contratação a este nível e que seria fácil de evidenciar caso existisse informação interna nesse sentido, quer a própria testemunha tinha a responsabilidade pelo gabinete de contratação, integrando a Unidade Orgânica que estava sobre sua responsabilidade, nada tendo referenciado ao Presidente da Câmara como ilegal e ou irregular, não obstante ser do seu conhecimento que os procedimentos que existiam remontavam a 1997 o dos combustíveis e a 2001 o dos seguros.

8. Desde logo por consideração desta realidade, de boa fé (e sem pré juízos contra Presidentes de Câmara ou autarcas ou políticos, de considerar pessoas conscienciosas e sãs, na mesma medida em que, sem outros fundamento ou referência, se considera um advogado como dotado de condição económica como média - conforme Conclusão v) do Ponto 61. de B.D.) e por respeito às regras da experiência comum, tem forçosamente com dar-se como não provado que:

a) “O Demandado agiu livre e conscientemente”

- b) “O Demandado não teve o cuidado de se assegurar que a aquisição de combustíveis e a contratação de seguros era feita em conformidade com o regime legal da contratação pública e que, previamente às ordens e autorizações de pagamento que subscreveu, tinham sido observados os procedimentos de autorização, cabimentação e compromisso dessas despesas”.»
- 31 Começando pelo ponto 4.22, não existe nenhum motivo para alterar o julgamento efetuado na Sentença recorrida tendo presente toda a factualidade julgada provada pela decisão impugnada complementada pela análise dos meios de prova indicados na motivação e respetivo confronto com os elementos de outras provas adquiridas, a conjugação dos vários elementos probatórios entre si apreciados de acordo com regras da experiência (designadamente sobre o funcionamento das câmaras municipais) e os princípios de Direito Probatório é legítimo formular inferências sobre as condições mentais e aptidões cognitivas do Demandado concluindo que relativamente à conduta descrita a liberdade, a autonomia de vontade e a consciência do Demandado no exercício das suas funções não estavam afetadas ou toldadas.
- 32 Relativamente ao ponto 4.23, em particular o respetivo núcleo que se reporta à inexistência de ação efetiva do Demandado e ora Recorrente para esclarecer ou confirmar a legalidade dos procedimentos em causa, as provas juntas e as provas produzidas em audiência não permitem contrariar o julgamento da Sentença recorrida, não tendo sido apresentado nenhum argumento de prova relevante em fase de recurso que permitisse formar convicção num sentido contrário ao desse julgamento
- 33 Questão distinta da omissão de diligências por impulso do Demandado com vista a averiguar a legalidade procedimental é a eventual confiança subjetiva que ele tinha na correção de práticas passadas e fundamentalmente no seu superior juízo individual em matérias jurídicas e mesmo orçamentais e financeiras (refira-se que no último período do primeiro mandato do Demandado, este terá visto serem-lhe retiradas pela maioria do executivo competências que anteriormente lhe tinham sido delegadas em matérias que, sublinhe-se não são as aqui relevantes em que a competência legal pertence ao órgão unipessoal presidente da câmara, cf. ponto 5.6 da Sentença transcrito supra no § 7).
- 34 E a circunstância de o Demandado confrontado com o Relato de Auditoria ter alterado os procedimentos depois de confrontado com a auditoria que lhe imputa responsabilidades financeiras corresponde a atuação absolutamente corrente.
- 35 Desta forma, o que ressalta é que só por via da intervenção de uma entidade independente que não agiu a pedido do Demandado foi possível estancar as práticas que anteriormente existiam (sublinhe-se que a técnica BB era subordinada hierárquica do Demandado e no exercício de um

direito veio a apresentar denúncia que deu origem à auditoria, cf. ponto 4.2 da Sentença transcrito supra no § 7).

36 Embora a motivação da Sentença seja perfeitamente completa neste segmento, tendo presente a argumentação do Recorrente quanto a estes dois pontos (4.22 e 4.23), impõe-se sublinhar a incongruência intrínseca e extrínseca que seria gerada caso as suas pretensões de eliminação dos dois enunciados de facto fossem satisfeitas:

36.1 Como se destacou na motivação da Sentença, tendo por referência o depoimento de prova pessoal que o ora Recorrente invoca agora em nome da sua *tese*, «foi feito um levantamento da situação da Câmara em termos financeiros e de contratos, a solicitação do demandado, quando este iniciou funções em 2013» (cf. ponto 8.c.2.^a da Sentença transcrito supra no § 28);

36.2 Isto é, o Demandado estava informado sobre a factualidade relevante desde 2013, pelo que quanto às suas condutas ocorridas entre 2017 e 2019 (cf. pontos 4.14, 4.17, 4.18 e 4.19 da Sentença transcritos supra no § 7) seria bizarro considerar agora que o mesmo não atuou *de forma livre e consciente*, em particular quando era evidente a sua segurança sobre o seu superior juízo por comparação com o dos técnicos e em particular o da técnica BB (cf. o restante conteúdo do mencionado ponto 8.c.2.^a, que, sublinhe-se, corresponde a uma síntese perfeita do testemunho que a audição integral da gravação do depoimento em causa permitiu confirmar);

36.3 Os eventos ocorridos (pontos 4.14, 4.17, 4.18 e 4.19 da Sentença) reportam-se a competências próprias do Demandado enquanto Presidente da Câmara o qual é jurista de formação e não tinha confiança na técnica em causa (como também decorre da prova pessoal produzida e documental junta ao processo e invocada na Sentença) e até lhe retirou competências que anteriormente lhe tinham sido outorgadas em outras matérias administrativas;

36.4 Sendo certo que aquela técnica não tinha formação em Direito e não era responsável pelos procedimentos de contratação e o Demandado, no exercício dos seus poderes próprios, optou livremente por não pedir pareceres internos ou externos (a inexistência de qualquer lastro documental impôs essa correta conclusão da Sentença recorrida inerente ao ponto 4.23, inferência com a qual se concorda integralmente);

36.5 Em síntese, a apreciação da prova revela uma muito salutar isenção e objetividade da técnica em causa que não se eximiu nunca de assumir as suas posições por escrito, e quanto às aquisições de combustíveis e contratos de seguros, essa técnica não tinha

competências e o Demandado não lhe pediu parecer escrito, nem a outros técnicos ou serviços da Câmara ou de outra entidade, o que impôs a conclusão sobre o facto positivo constante do ponto 4.23 da Sentença.

37 Pelo que devem ser rejeitadas as duas pretensões do Recorrente relativas à eliminação de dois pontos da matéria de facto julgada provada.

II.3.2.3.2 Questões relativas a aditamentos à matéria de facto provada

38 O Recorrente pretende que sejam julgados como provados os pontos 7.1 e 7.3 da matéria de facto julgada não provada pela 1.^a instância (cf. supra § 27 do presente Acórdão sobre a matéria de facto julgada não provada e as conclusões IV e V do Demandado, cf. § 2), os quais têm o seguinte teor:

«7.1. O demandado exerceu sempre as suas funções confiando na competência técnica e diligência dos técnicos dos serviços administrativos e financeiros, especialmente na Dr.^a BB 7.3. Nunca a mesma [BB] denunciou ou alertou para a existência de qualquer irregularidade ou ilegalidade em qualquer procedimento gerador de despesa para a Câmara Municipal, bem pelo contrário, afixando a regularidade de todos os procedimentos de acordo com as exigências do artigo 22.º do DL n.º 197/99.»

39 A argumentação nuclear do Recorrente contra o julgamento da sentença recorrida cuja motivação foi transcrita supra no § 28 é sobretudo de raiz conclusiva, «Considerando o depoimento da mesma [BB] testemunha (constante da gravação do seu depoimento prestado em audiência em 21/02/2024, para que se remete na íntegra), bem como todos os elementos documentais existentes nos autos, não deixar de dar-se como provado que [...]» (artigo 9 das alegações de recurso).

40 Esse argumento não tem virtualidade para colocar em causa o julgamento da Sentença recorrida devidamente sustentado numa motivação clara em que, nomeadamente, se sublinhou que «as declarações do demandado quanto à pretensa confiança na competência técnica da Dr.^a BB não são credíveis, quer no confronto com o depoimento desta, quer em função da realidade apurada pela testemunha CC e, também, na retirada gradual de funções à mesma, passando a substituí-la na prática pela assessoria contratada e que culminou com o seu despacho de 25.09.2018 a determinar que a mesma deixasse de exercer as funções de coordenadora da unidade orgânica de finanças e património municipal».

41 Acrescente-se que a própria formulação dos pontos de facto em causa, em particular os advérbios empregues «sempre» e «nunca», ainda que não houvesse a colisão com elementos de prova fundamentadamente julgados relevantes na Sentença recorrida (por força das respetivas

congruências intrínseca e extrínseca) exigiria a corroboração, e neste ponto existe apenas uma versão expressa no depoimento do interessado que é contrariada pela restante prova pessoal e documental.

42 Desta forma, impõe-se rejeitar todas as pretensões do Recorrente quanto ao aditamento de pontos à matéria de facto provada, pois analisada a prova documental e ouvida a gravação das provas pessoais concorda-se não só com o julgamento da sentença recorrida, como também com a respetiva motivação, designadamente, os pontos 8.a), 8.c.2.^a e 9.d.ii) (transcritos supra no § 28), reiterando-se, ainda, as considerações formuladas nos §§ 32 a 36).

43 Para além de se impor, a rejeição de todos os pedidos do Recorrente visando alteração da factualidade julgada provada na Sentença recorrida, também se afigura legalmente inadmissível empreender officiosamente qualquer outro aditamento à matéria de facto, nomeadamente, pelos seguintes motivos:

43.1 O dever de alteração da matéria de facto regulado no artigo 662.º, n.º 1, do CPC opera nos limites do objeto do recurso pois, como se sublinhou no § 44 da motivação do Acórdão de Fixação de Jurisprudência do Plenário Geral do Tribunal de Contas n.º 1/2020¹, «o princípio do pedido» que «conforma o processo de efetivação de responsabilidades financeiras em primeira instância» «apresenta-se ainda mais determinante na fase de recurso, cujo objeto é delimitado pelo recorrente nas respetivas conclusões (artigos 97.º, n.º 1, da LOPTC, 635.º, n.ºs 1, 2 e 4, 639.º, n.ºs 1 e 2, 640.º, n.ºs 1 e 2 do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC)», recortando, conseqüentemente, o poder de cognição do Tribunal *ad quem* (cf. supra §§ 5 e 20 a 25 do presente Acórdão e os §§ 41 a 50 do citado Acórdão de Fixação de Jurisprudência)²;

43.2 A Sentença recorrida não padece de qualquer deficiência, obscuridade ou contradição relativamente à matéria de facto, nem de insuficiência geradora de necessidade de

¹ Publicado no *Diário da República*, 1.ª Série, de 17-2-2020, tendo o Acórdão sido proferido como Acórdão do Plenário Geral do TdC n.º 1/2019 em 13-12-2019.

² No mesmo sentido, e especificamente sobre a interpretação do artigo 662.º, n.º 1, do CPC, Abrantes Geraldês sublinha que «as modificações a operar devem respeitar o que o recorrente, no exercício do seu direito de *impugnação* da decisão da matéria de facto, indicou nas respetivas *alegações* que circunscrevem o objeto do recurso» (*Recursos no Novo Código de Processo Civil*, Almedina, Coimbra, 5.ª ed., 2018, p. 293) e José Lebre de Freitas / Armindo Ribeiro Mendes / Isabel Alexandre também destacam «para que o tribunal de recurso reaprecie a matéria de facto é necessário que o recorrente tenha observado os ónus que lhe são impostos pelo art. 640.º/1» (*Código de Processo Civil Anotado*, volume 3.º, Almedina, Coimbra, 3.ª ed., 2022, p. 169). E, retornando, à motivação do citado Acórdão de Fixação de Jurisprudência n.º 1/2020, importa ter, ainda, presente que «contraditório da contraparte não implica procedência da ampliação do poder cognitivo do tribunal à questão nova, já que se trata de matérias distintas» (§ 79).

ampliação da matéria de facto;

43.3 Os argumentos de prova constantes do ponto 8.c.2.^a da Sentença recorrida (transcrito supra no § 28 e analisado, designadamente, nos §§ 36 e 42) apresentam-se, como foi oportunamente destacado, inteiramente congruentes com o julgamento da decisão impugnada sobre factualidade provada e não provada e não contém enunciado suscetível de ser aditado aos factos provados à luz do princípio da relevância (sobre este cf. supra §§ 22 e 23).

II.4 Apreciação das questões suscitadas no recurso sobre matéria de direito

II.4.1 Questões jurídicas relevantes, metodologia e sistematização adotada

44 Tendo presente a fundamentação e sentido da decisão recorrida, as conclusões das alegações do Recorrente, a resposta do MP e a análise empreendida pelo tribunal *ad quem*, os temas essenciais objeto do presente julgamento são conformados por pretensões do Recorrente suscetíveis da seguinte divisão:

44.1 Tipicidade e imputação objetiva;

44.2 Elemento subjetivo;

44.3 Pedidos subsidiários de relevação da responsabilidade e dispensa da multa.

45 Na apreciação do recurso em matéria de direito deve estar presente, além da delimitação do respetivo objeto (*supra* §§ 2, 5 e 6), o princípio de que o tribunal *ad quem* pode apreciar todas as questões selecionadas pelas partes para decidir segundo metodologia hermenêutica que considera fundada: quais as normas jurídicas relevantes e o sentido da respetiva interpretação e aplicação, operando de forma independente tanto das alegações das partes como da fundamentação da Sentença recorrida (artigo 5.º, n.º 3, do CPC).

II.4.2 Tipicidade e imputação objetiva

46 A condenação do Demandado ao nível da tipicidade e imputação objetiva foi fundamentada na Sentença recorrida nos seguintes termos:

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

30. O demandante imputa ao demandado esta infração tendo por base, em resumo, a aquisição pela CMN, nos anos de 2017 a 2019, de combustíveis rodoviários e a celebração de contratos de seguro, nos valores globais de 388 345,19 € e 318 842,13 €, respetivamente,

sem tais aquisições de bens e serviços terem sido precedidas dos procedimentos previstos no regime de contratação pública, sem cabimentação prévia dessas despesas e sendo o demandado o autor de vários despachos de assunção, autorização e pagamento das mesmas (cf. artigos 20.º a 41.º do requerimento inicial).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

40. Não tendo sido adotado nenhum desses procedimentos, como não foi (cf. n.ºs 4.14 a 4.16 e 4.18 dos f. p.), temos como certa a violação das regras da contratação pública e o preenchimento do pressuposto objetivo da infração, à luz da 1.ª parte da al. l), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
41. Por outro lado, não tendo sido efetuado o cabimento prévio das despesas assim realizadas para aquisição (sem procedimento contratual) daqueles bens e serviços e tendo sido proferidos despachos de assunção, autorização e pagamento dessas despesas, como ocorreu (cf. n.ºs 4.17, 4.19 e 4.21 dos f. p.), foram violadas as regras financeiras que preveem esses procedimentos - cf. artigo 52.º, n.º 3, alíneas a) e b), da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pelo artigo 1.º da Lei n.º 151/2015 de 11.09 e publicada em anexo a esta lei, o ponto 2.3.4.2 do POCAL, o n.º 3 do artigo 5.º da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), aprovada pela Lei n.º 8/2012 de 21.02 e o n.º 3 do artigo 7.º do DL 127/2012 de 21.06.
42. Assim, a violação destas regras financeiras configura o preenchimento da previsão objetiva de uma infração financeira, nos termos da 2.ª parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
43. Acresce que o demandado é de considerar como “agente da ação” e, nessa medida, de considerar como responsável em relação a esta infração, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC, por ação, no que tange aos despachos por si subscritos de assunção, autorização e pagamento dessas despesas e, por omissão, ao não ter determinado que a aquisição daqueles bens e serviços tivesse sido precedido do adequado procedimento de formação do contrato, sendo certo que, na qualidade de presidente da câmara competia-lhe a decisão de contratar, assim como a de aprovar os programas de concurso e cadernos de encargos – cf. artigo 36.º do CCP e artigo 35.º, n.º 1, alínea f), do RJALEI.
44. Por outro lado, não se verifica qualquer causa ou circunstância excludente da responsabilidade do demandado, nomeadamente à luz do artigo 80.º-A do RJALEI, porquanto não se mostra provado que as condutas do demandado (quer em termos de ação quer de omissão), tenham sido levadas a cabo na sequência de audição prévia do serviços competentes para informar e, em conformidade, com o parecer desses serviços.»
- 47 Em matéria de tipicidade e imputação objetiva, o Recorrente, no essencial, critica a Sentença recorrida alegando que:
- 47.1 «Não sabe, pois, não tem consciência sequer das razões porque está a ser punido»; e
- 47.2 Estaria «demonstrado que o ora Recorrente pretendeu inteirar-se de situação dos procedimentos de contratação, como de muitos outros, e nada lhe foi referenciado», «nunca os responsáveis da Unidade Orgânica Administrativa e Financeira, onde se incluía a Unidade de Contratação, fez qualquer alerta para a situação», «bem como nunca os Serviços esclareceram em qualquer documento que a situação contratual dos combustíveis e dos seguros e a lei impunham uma regularização», pelo que, «não se encontram reunidos os pressupostos de punição do recorrente enunciados» no artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC.
- 48 Em termos de tipicidade, as normas sobre infrações financeiras sancionatórias constantes das várias alíneas do artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC podem ser qualificadas como *normas sancionatórias primárias* autónomas que partilham uma característica comum: carecem de ser

complementadas por normas de conduta sobre deveres dos agentes sujeitos a esse regime sancionatório de Direito Público (*normas sancionatórias secundárias*).

49 Plano em que se impõe concluir que a consumação do tipo de ilícito financeiro que a Sentença recorrida considerou preenchido não depende de um concreto dano, como, aliás, sucede com a generalidade das normas primárias relativas a infrações financeiras sancionatórias reportadas à violação de regras de conduta que devem ser cumpridas pelos contáveis e cuja violação determina por si só o preenchimento do tipo estabelecido na norma sancionatória principal.

50 O inconformismo do Recorrente expresso na alegação de que lhe falta «consciência sequer das razões porque está a ser punido» não corresponde ao suscitar de questões específicas suscetíveis de reapreciação, sendo certo que a tipicidade e a imputação objetiva do ilícito foram motivadas nos pontos 20 a 43 Sentença recorrida (acima transcritos).

51 As normas sancionatórias primárias constantes da alínea *b*) e primeira parte da alínea *l*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC têm o seguinte teor:

«1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

[...];

b) Pela violação das normas sobre [...] assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;

[...];

l) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública [...].»

52 No caso das citadas normas sancionatórias primárias, a consumação ocorre com a violação dos deveres estabelecidos pelas normas sancionatórias secundárias sem que o tipo objetivo exija o preenchimento de qualquer outro elemento, nomeadamente, dano ou condição objetiva de punibilidade.

53 No que concerne às normas sancionatórias secundárias, importa referenciar as mais relevantes em face de cada um dos tipos primários, começando, por razões compreensivas, pelas normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública.

53.1 O artigo 16.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos (CCP) que prescreve:

«Para a formação de contratos cujo objeto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, as entidades adjudicantes devem adotar um dos seguintes tipos de procedimentos:

a) Ajuste direto;

b) Consulta prévia;

c) Concurso público;

d) Concurso limitado por prévia qualificação;

e) Procedimento de negociação;

f) Diálogo concorrencial;

g) Parceria para a inovação.»

53.2 O artigo 16.º, n.º 2, alíneas *d*) e *e*), do CCP que estabelece:

«Para os efeitos do disposto no número anterior, consideram-se submetidas à concorrência de mercado, designadamente, as prestações típicas abrangidas pelo objeto dos seguintes contratos, independentemente da sua designação ou natureza: [...]

- d) Locação ou aquisição de bens móveis;
- e) Aquisição de serviços [...]

53.3 E o artigo 20.º, n.º 1, do CCP que dispõe:

«Para a celebração de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, pode adotar-se um dos seguintes procedimentos:

- a) Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, qualquer que seja o valor do contrato;
- b) Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, quando o valor do contrato seja inferior aos limiares referidos nas alíneas b) ou c) do n.º 3 do artigo 474.º, consoante o caso;
- c) Consulta prévia, com convite a pelo menos três entidades, quando o valor do contrato seja inferior a (euro) 75 000;
- d) Ajuste direto, quando o valor do contrato for inferior a (euro) 20 000.»

54 Relativamente à violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, o artigo 9.º, n.º 1, da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas (LCPA) aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, prescreve: «nenhum pagamento pode ser realizado, incluindo os relativos a despesas com pessoal e outras despesas com carácter permanente, sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido em conformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei e em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas», proibição de «realização de despesas não permitidas por lei» também estatuída pelo artigo 4.º, n.º 2, do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI) aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e pelo artigo 59.º, n.º 2, alínea c), do regime jurídico das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RJALEI) aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

55 O incumprimento de qualquer um dos deveres indicados estabelecido nas normas sancionatórias secundárias implica o preenchimento dos tipos de perigo abstrato estabelecidos nas normas sancionatórias primárias sem dependência da verificação de um concreto dano ou condições objetivas de punibilidade.

56 Pelo que, em face da factualidade provada, inexistente motivo para divergir do decidido pela Sentença recorrida em termos de tipicidade (supra §§ 7, 46, 48 a 55).

57 Passando à imputação objetiva ao Demandado, importa relembrar a parte mais importante do que consta da matéria de facto:

«4.14. No período compreendido entre 2017 e 2019, a CMN adquiriu combustíveis rodoviários, no valor global de 388 345,19 € e celebrou contratos de seguros, no montante

global de 318 842,13 €, sem que estas aquisições de bens e serviços tenham sido precedidas de procedimentos prévios previstos no regime de contratação pública;

4.15. Os combustíveis rodoviários foram sempre adquiridos ao mesmo fornecedor [...]

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

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

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

[...]

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

4.22. O demandado agiu livre e conscientemente.

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

58 A imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente tem como epicentro a atribuição de eventos típicos associada no caso de violação de deveres normativos também a critérios normativos sobre competências, exigindo que se atenda ao património conceptual de disciplinas jurídicas sobre outras tipologias de responsabilidade na interpretação sistemático-teleológica das normas sobre infrações financeiras.

59 Imputação objetiva de infrações financeiras sancionatórias regulada em primeira linha pela norma do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC³: *a responsabilidade recai sobre o agente ou agentes da ação.*

60 Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, ainda, subsidiariamente o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal (CP), nomeadamente, a norma do artigo 10.º, n.º 1, do CP, i.e., regulação do facto punível como compreendendo também a omissão da ação adequada a evitar o resultado típico.

61 Em complemento das normas de imputação do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC e do n.º 1 do artigo 10.º do CP para efeitos de imputação objetiva de infrações financeiras a autarcas deve também atender-se:

³ Em conjugação com o n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, «à responsabilidade sancionatória aplica-se, com as necessárias adaptações, o regime dos artigos 61.º e 62.º».

61.1 Ao n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC⁴ que estabelece:

«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 22257, de 25 de fevereiro de 1933».

61.2 Aos n.ºs 1 e 3 artigo 36.º do Decreto n.º 22257 que prescrevia:

«São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos 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:

1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;

[...]

3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei».

61.3 Às normas do artigo 80.º-A do RFALEI⁵:

«1. Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente.

2. A responsabilidade financeira prevista no número anterior recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.»

62 A interpretação da norma do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC exige a captação do sentido normativo de uma categoria jurídica do passado, *estações competentes*, no quadro conceptual, axiológico e regimental do atual aparelho burocrático público e em particular das autarquias locais.

63 Importando, em particular, ter presente o que se encontra estabelecido no artigo 36.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) sobre os princípios da legalidade, irrenunciabilidade e inalienabilidade da competência:

«1 - A competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes, à suplência e à substituição.

2 - É nulo todo o ato ou contrato que tenha por objeto a renúncia à titularidade ou ao exercício da competência conferida aos órgãos administrativos, sem prejuízo da delegação de poderes e figuras afins legalmente previstas.»

⁴ Redação introduzida pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro. A versão anterior era a seguinte: «A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo nos termos e condições fixados para a responsabilidade civil e criminal no artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933».

⁵ Preceito aditado pela Lei n.º 51/2018, de 16-8.

- 64 A norma do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC em conjugação com a do n.º 1 do artigo 80.º-A do RFALEI e o artigo 36.º, n.ºs 1 e 2, do CPA estabelece quanto a autarcas uma causa de exclusão da responsabilidade associada a uma *forma vinculada* relativa ao campo de intervenção de *estações* com competência procedimental não decisória fundada na audição e adoção de informação prestada por *estações competentes*.
- 65 Neste contexto, a interpretação atualista do conceito de *estações competentes* compreende entidades dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervirem na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório.
- 66 Relativamente à habilitação legal ou regulamentar para emissão de pronúncia sobre matéria objeto de decisão de um órgão competente, para efeitos de tratamento de diferentes categorias conceptuais estabelecidas pela teoria geral da infração impõe-se uma destrição entre duas variantes de procedimentos decisórios consoante:
- 66.1 O titular da competência decisória é obrigado a solicitar a intervenção intercalar consultiva; e
- 66.2 O titular da competência decisória tem a faculdade solicitar pareceres internos e/ou externos, não estando sujeito a um comando normativo que lhe imponha receber um parecer ou informação prévios sobre a matéria da legalidade.
- 67 Com efeito, quando o parecer prévio é obrigatório a não audição da *estação competente* pode ter relevância ao nível do tipo por violação do dever de audição, se o parecer ou informação forem facultativos o exercício da competência própria sem consulta prévia de terceiros apresenta-se irrelevante no plano da tipicidade⁶, mas pode operar ao nível da imputação objetiva por via da norma do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC em conjugação com a do n.º 1 do artigo 80.º-A do RFALEI.
- 68 Clarificado o quadro dogmático, importa, ainda, ter presente no caso concreto as competências legais para as contratações mencionadas nos factos 4.14, 4.17 e 4.18 acima transcritos as quais deram origem às ordens de pagamento subscritas pelo Demandado referidas no ponto 4.19.

⁶ A tipicidade é regulada nas *normas sancionatórias primárias* ou *normas sancionatórias secundárias* Conclusão que, além das destrições de natureza dogmática, também se impõe por razões de estrita congruência lógica, pois se a lei (em face de uma ponderação normativa sobre o *dever ser* dos procedimentos) não exige a consulta de terceiro antes da prolação de decisão isso implica que não tenha relevância típica a circunstância de o decisor não se socorrer de uma consulta facultativa (pois de outra forma ela seria obrigatória).

- 69 As competências da Câmara Municipal são atualmente reguladas RJALEI e em particular pelo artigo 35.º do RJALEI, competindo, nomeadamente, ao Presidente da Câmara Municipal «proceder à aquisição de bens e serviços» (artigo 35.º, n.º 2, alínea e), do RJALEI)⁷.
- 70 Pelo que as ações concretizadoras das violações de deveres legais apreciadas no caso *sub judice* [i.e., as aquisições de combustíveis e celebração de contratos de seguros (com várias seguradoras, refira-se) no período compreendido entre 2017 e 2019] integravam a competência própria do órgão singular titulado pelo Demandado (que tomara posse em 2013 e exerceu dois mandatos seguidos) sem carência de se socorrer de qualquer parecer prévio sobre a questão da legalidade dos procedimentos
- 71 Consequentemente, a mácula dos pagamentos autorizados pelo Demandado derivou de os mesmos terem origem na violação de deveres legais que integravam a sua competência própria.
- 72 Matéria de contratação relativamente à qual a subordinada que exercia funções de coordenação / dirigente da Unidade Orgânica Administrativa e Financeira não tinha qualquer competência legal ou delegada e não constituía *estação competente* para se pronunciar sobre as questões de legalidade ao nível da contratação pública atento, nomeadamente, o no artigo 36.º do CPA (tendo, aliás, sido essa técnica a autora da denúncia que deu origem à auditoria, cf. supra § 35).
- 73 Acresce que resulta de forma inequívoca do ponto 4.23 da matéria de facto que o Demandado «não teve o cuidado de se assegurar que a aquisição de combustíveis e a contratação de seguros era feita em conformidade com o regime legal da contratação pública e que, previamente às ordens e autorizações de pagamento que subscreveu, tinham sido observados os procedimentos de autorização, cabimentação e compromisso dessas despesas» (sobre a motivação deste ponto, vd., ainda, supra os §§ 32 a 36).
- 74 Em síntese, no caso *sub judice* nenhuma *estação competente* informou o Demandado que a conduta por ele levada a cabo era conforme a legalidade e, por outro lado, o Demandado não consultou previamente qualquer *estação competente* para efeitos de informação sobre o dever jurídico no caso concreto, não existindo nenhum motivo juridicamente válido para não lhe ser imputada objetivamente a responsabilidade financeira sancionatória.

II.4.3 Elemento subjetivo

⁷ Embora a Lei das Autarquias Locais (LAL) aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, subsista como sede normativa do regime sobre constituição, composição e organização dos órgãos das autarquias locais a competência é regulada no RJALEI por força do disposto no artigo 6.º, n.º 3 do RJALEI.

- 75 A responsabilidade por infração financeira sancionatória não apresenta no regime legal dimensão exclusivamente objetiva pois depende de que a ação ou omissão que integra o tipo de ilícito seja imputável a título de dolo ou negligência ao concreto agente (artigo 61.º, n.º 5, *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC).
- 76 O cargo do ora Recorrente enquanto autarca compreende obrigações de defesa do interesse público e da legalidade voluntariamente assumidas ao aceitar o respetivo exercício, assunção que transporta exigências de um nível de empenho, estudo e conhecimento das normas acima do homem médio que não foi incumbido dessas funções, nomeadamente, em termos de defesa e vigilância ativas em prol do integral respeito de regras e princípios consagrados nos regimes legais sobre finanças públicas e autarquias locais.
- 77 Ao Demandado era exigível a tomada de precauções suficientes em todos os procedimentos constantes da factualidade provada para assegurar o respeito de princípios e regras legais aplicáveis em cada uma das situações em que intervinha diretamente ou em que operavam os serviços sob sua direção.
- 78 Neste ponto, o Recorrente alega o seguinte:
- «36. O Recorrente não atuou com qualquer culpa, como sempre teria que ter.
37. A sentença limita-se a enunciar nos seus Pontos 46. a 48. De B.C. o regime doutrinal do que deve considerar-se culpa, na modalidade de negligente e na modalidade de negligência inconsciente, sem dizer em qual incorreu o Recorrente, situação que não pode deixar de relevar até para isenção e ou dispensa da multa aplicável/aplicada.»
- 79 A motivação jurídica da Sentença recorrida foi a seguinte:
- «45. Importa ainda justificar que tendo o demandado atuado livre e conscientemente e sem o cuidado de se assegurar que a aquisição de combustíveis e a contratação de seguros era feita em conformidade com o regime legal da contratação pública e que, previamente às ordens e autorizações de pagamento que subscreveu, tinham sido observados os procedimentos de autorização, cabimentação e compromisso dessas despesas (c. n.ºs 4.22 e 4.23 dos f. p.) é de concluir que atuou com culpa, na modalidade de negligência.
46. Com efeito, a responsabilidade financeira sancionatória exige a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cf. artigos 61.º, n.º 5, 65.º, n.º 5 e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.
47. A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tendo o dever de observar e cumprir as normas legais em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação daquele regime legal e, por tal razão, não observando tais normas e regime, agiu com culpa.
48. Quando o agente, ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Já se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado.»

- 80 Em larga medida, a alegação do Recorrente nesta matéria apresenta-se, uma vez mais, tingida por menções desconformes com o que consta na Sentença recorrida que de forma inequívoca e fundamentada qualificou a conduta do Demandado como levada a cabo com negligência inconsciente.
- 81 Tendo presente a factualidade julgada provada pela Sentença recorrida (supra § 7) que subsistiu inalterada na presente instância, inexistente motivo para dissidir da decisão impugnada quanto à qualificação da conduta do Demandado como negligência inconsciente (artigo 15.º, alínea *b*), do CP *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC) por violação dos concretos deveres objetivos de cuidado, relativos à obrigação funcional de assegurar a legalidade de procedimentos em causa em cada uma das situações subjacentes à infração porque veio a ser condenado.

II.4.4 Pedidos subsidiários de relevação da responsabilidade e dispensa da multa

- 82 O entendimento preconizado pelos recorrentes foi devidamente sintetizado nas conclusões XV e XVI do seu recurso (transcritas supra no § 2) e nada mais alegou que se apresentasse com relevo para as questões da relevação da infração e dispensa da multa.
- 83 Essas matérias foram apreciadas na Sentença recorrida nos seguintes termos:

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

[...]

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

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

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

54. Por outro lado, considera-se que a pretensão do demandado de dispensa de aplicação da multa não deve merecer acolhimento porquanto, na ponderação deste Tribunal, não

se verificam um dos requisitos exigidos pelo n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, cujo preenchimento é necessário para fazer funcionar tal instituto.

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

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

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

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

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

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

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

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

(ii) que não se mostram provados factos que permitam considerar graves as consequências materiais dos factos, embora a não observância do princípio da legalidade no que tange às regras financeiras, máxime quanto à autorização de pagamento de despesas públicas e a não observância dos princípios da legalidade, da igualdade, da transparência e da imparcialidade, no que toca às regras da contratação pública, envolvem sempre uma lesão do bem público que tais regras e princípios visam acautelar;

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

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

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

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

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

- 84 Desta forma, uma vez mais, o Recorrente apenas enfatizou o seu inconformismo e divergência com a Sentença recorrida sem apresentar quaisquer questões ou mesmo argumentos que não tivessem sido fundamentadamente ponderados na decisão impugnada.
- 85 Consequentemente, sobre esta vertente do recurso em matéria de direito apenas se justifica sublinhar que:
- 85.1 Não pode haver lugar à relevação da responsabilidade ao abrigo do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, na medida em que a mesma apenas pode ter lugar antes do processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras.
- 85.2 A infração praticada pelo Recorrente reportou-se a violação dos seus deveres funcionais nucleares de respeito da legalidade insuscetível de ser qualificada como situada no limiar de uma «quase ausência de culpa» (cf. Acórdãos n.ºs 13/2019-19.SET-3ªS/PL, 18/2019-12-DEZ-3ªS/PL e 43/2020-27.OUT-3ªS/PL), pelo que, não pode ser enquadrada na categoria «culpa diminuta» prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC como condição necessária para a dispensa de multa.

II.4.5 Julgamento sobre a procedência do recurso e os emolumentos

- 86 Encerrando a apreciação empreendida:
- 86.1 O recurso deve ser julgado totalmente improcedente.
- 86.2 Em matéria de emolumentos, as normas do artigo 16.º, n.ºs 1, alínea *b*), e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC) são de aplicação automática, pelo que o Recorrente deve ser condenado em 40% do valor de referência (VR) estabelecido no artigo 2.º, n.º 3, do RJETC.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Julgar improcedente o recurso interposto por AA mantendo a sua condenação por uma infração financeira sancionatória em uma multa de 25 UC;**
- 2) Condenar o Recorrente no pagamento de emolumentos no montante de 40% do VR.**

*

Registe e notifique. DN.

Lisboa, 12 de junho de 2024.

Os Juízes Conselheiros,

Paulo Dá Mesquita – Relator

José Mouraz Lopes

Cristina Flora – votou vencida e lavrou declaração anexa