Acórdão nº 2/2025 – 3ª Secção/PL

Recurso Ordinário nº 10/2024 Sentença nº 38/2024, de 12/11/2024 - 3.ª Secção

Sumário

1. O juízo do que o demandado "devia" ter feito algo, em função das suas competências, não cabe na decisão sobre a matéria de facto, pois esta deve incidir sobre "factos", entendendo-se como tal os "estados" ou "acontecimentos" da realidade e não conclusões jurídicas, na medida em que o que é objeto de prova, nos termos do art.º 341º, do Código Civil, é a "demonstração da realidade dos factos".
2. São matérias ou institutos distintos o orçamento e os princípios subjacentes à elaboração e execução de um orçamento, da matéria da assunção de despesas públicas e compromissos, podendo gerar ambos infração financeira sancionatória, nos termos da 1.ª parte e 2.ª parte, respetivamente, da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
3. Estando em causa faturas emitidas por uma concessionária da exploração e gestão do sistema municipal de abastecimento de água e saneamento, o contrato de concessão e o fornecimento destes serviços ao abrigo do mesmo, gera a obrigação de efetuar pagamentos e, assim, é de considerar que estamos perante "compromissos", na aceção da alínea a) do artigo 3.º da LCPA.
4. Estando perante uma despesa certa e permanente, ao longo do ano, a assunção do compromisso deve abranger toda a despesa do ano, em cumprimento do artigo 8.º do DL 127/2012.
5. A conduta do demandado, de manter a continuação do fornecimento dos serviços de abastecimento de água e saneamento, assumindo o compromisso da despesa inerente, excedendo os fundos disponíveis existentes, implica violação do artigo 5.º, n.º 1, da LCPA e do artigo 5.º, n.º 2, do DL 127/2012, preenchendo a previsão objetiva da infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

IMPUGNAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO – JUÍZO DE VALOR – ORÇAMENTO – DESPESAS PÚBLICAS – ASSUNÇÃO – COMPROMISSO – INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

ACÓRDÃO Nº 2 | 2025

TRIBUNAL DE CONTAS

Plenário – 3.ª Secção
Data: 22/01/2025
Processo:RO 10/2024

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADO EM JULGADO

*

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

I – Relatório

1. No processo nº 8/2024-JRF, apenso a estes autos, em que é demandante o Ministério Público (M.º P.º) e demandados Recorrente/Demandado 1 (demandado ou D1) e Recorrente/Demandado 2 (2.º demandado ou D2), foi proferida a sentença nº 38/2024, em 12.11.2024, condenando o D1 "pela prática de uma infração sancionatória, punível pelo artigo 65º nº. 1 alínea b), n.º 2 e 5 da LOPTC, com referência aos artigos 5º n.º 1, 9º n.º 1 e 11º da Lei n.º 8/2012, de 21 de janeiro e 7º n.º 2 do Dec. Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na multa de 15 Ucs".

2. Notificado desta sentença e "não se conformando com tal decisão" dela veio o D1, ora recorrente, "interpor recurso para o Plenário desta 3.ª Secção" pedindo que a decisão recorrida seja "revogada e substituída por outra que face ao não preenchimento pela conduta do Recorrente e por referência às facturas vencidas no exercício de 2018 constantes do facto 5 dos provados, da previsão das normas dos 5º nº 1, 9º nº 1 e 11º da Lei n.º 8/2012, de 21 de janeiro e 7º nº 2 do Dec. Lei nº 127/2012, de 21 de junho, julgue a acção de responsabilidade financeira improcedente e o absolva do pedido".

O recorrente apresentou **alegações,** juntando dois documentos e termina esta peça processual com as seguintes **conclusões:**

"Quanto à impugnação da matéria de facto

1. O facto 8 dos provados, embora o não diga de forma expressa, infere-se que se refere às facturas identificadas no facto 5 dos provados

2. Nesse contexto, tal facto, na parte em que se refere ao ano de 2017, é contraditório com o facto 5 dos provados, facto este que ao contrário daquele se suporta na prova documental recolhida na Auditoria realizada, ou seja, nas cópias das próprias facturas.

3. Tais facturas (e o facto 5 dos provados, portanto) referem-se a despesa do ano de 2018 e do elenco dos factos provados da decisão recorrida não consta que tal despesa tenha sido feita constar do orçamento para o exercício de 2017.

4. A prova documental subjacente ao facto provado 5, bem como a inexistência de qualquer facto provado que tenha consignado que a despesa de tais facturas vencida sem 2018 se encontrava orçamentada para 2017, impõe que tal facto, na parte em que se refere ao ano de 2017, se deva julgar não provado.

5. O facto 9 dos provados é meramente conclusivo e encontra-se assim formulado sem que haja nenhuma prova que permita tal conclusão.

6. Os factos conclusivos não podem integrar a matéria de facto quando estão diretamente relacionados com o thema decidendum, impedem a perceção da realidade

concreta, e/ou ditam por si mesmo a solução jurídica do caso, normalmente através da formulação de um juízo de valor.

7. Não consta dos factos provados nem o tribunal apurou qual era a totalidade da despesa com águas e saneamento relativa à fornecedora AA S.A., que se encontrava orçamentada para o ano de 2017, nem qual o valor que o Demandado cabimentou e compromissou no início desse ano.

8. Ou seja: tal juízo conclusivo, porque se esgota em si mesmo, dando por demonstrado o que justamente falta demonstrar e porque não sustentado por nenhum meio de prova apreciado nos autos, deve pura e simplesmente ser eliminado, considerado não escrito ou julgado não provado.

9. Os factos 23 e 24 dos provados, no sentido em que se reportam ao Demandado Recorrente/Demandado 1, aqui Recorrente, são também factos conclusivos, dependendo da verificação de factos simples, dos provados, que aos mesmos se possam reconduzir, factos simples esse que não existem nos provados.

10. Não tendo o Recorrente praticado nenhum ilícito, não é possível dirigir-lhe qualquer censura, pelo que tais factos devem igualmente ser eliminados, considerados não escritos ou julgados não provados.

Violação de lei

11. Os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao sector das administrações públicas (por isso se entendendo todos os serviços e entidades dos subsetores da administração central, regional, local e da segurança social, que não tenham natureza e forma de empresa, de fundação ou de associação públicas), encontra-se definido na Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro, com as suas alterações – cfr. art.º 1º, al. a) e art.º 2º, nºs 1 e 2).

12. O Orçamento compreende receitas e despesas (cfr. p. ex. art.º 9º, nº 1 da LEO) e não créditos e dívidas.

13. O Orçamento do Estado e os orçamentos dos serviços e das entidades que integram o setor das administrações públicas são anuais e o ano económico coincide com o ano civil (artºs 14º, nºs 1 e 3 da LEO).

14. Para além de as normas e princípios da LEO abrangerem as autarquias locais (cfr. artº 1º, al. a) e artº 2º, nºs 1 e 2 da Lei n.º 151/2015), também o a Lei nº 73/2013 de 3 de Setembro, que estatui o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais recolhe esses mesmos princípios e, desde logo, o da natureza do Orçamento enquanto documento previsional que contempla receitas e despesas do ano económico para o qual o orçamento vigore.

15. Ou seja: o orçamento das autarquias locais compreende todas as receitas e todas as despesas de um determinado ano económico e não os créditos nem as dívidas que surjam nesse ano económico e que não sejam receitas efectivas e despesas efectivas desse exercício, obedecendo a uma contabilidade na base de caixa.

16. Resulta provado documentalmente (isto é, das próprias facturas mencionadas no facto 5 dos provados, por referência ao quadro 1 do Relatório de Auditoria, conjugado com o facto 1 dos provados que:

a) Durante o exercício pelo aqui Recorrente do seu mandato, o Município não detinha em seu poder as facturas identificadas nesse mesmo quadro;

b) Todas essas facturas se venceram no ano de 2018, pelo que constituíam despesas desse exercício económico, de 2018.

17. Não existe nenhuma norma legal que determine que uma despesa de consumo de água e saneamento a realizar no exercício de 2018 deva ser incluída no orçamento para 2017.

18. E não competindo a despesa a realizar em 2018 ao orçamento das receitas e das despesas do exercício económico de 2017 é totalmente impertinente falar-se, relativamente a essas despesas de 2018, da violação pelo Recorrente antes de 22 de Outubro de 2017, das normas dos artigos 1º, 5º, nº 1, 9º nº 1 e 11º nº 1 da Lei nº 8/2012 e dos artigos 1º e 7º, nºs 2 do DL nº 127/2012, porquanto se não mostra sequer possível ser preenchida a previsão de qualquer de tais normas legais.

19. Não se encontrando provado que as despesas das facturas com vencimento em 2018 se encontravam incluídas no orçamente de para 2017 e não existindo norma legal que imponha a inclusão no orçamento de 2017 da concreta despesa do fornecimento continuado dos serviços de água e saneamento a realizar em 2018, é manifesto que a decisão recorrida violou por clamoroso erro de interpretação e aplicação as normas por si mesma invocadas como violadas ou seja, dos artigos 5º nº 1, 9º nº 1 e 11º da Lei n.º 8/2012, de 21 de janeiro e 7º nº 2 do Dec. Lei nº 127/2012, de 21 de junho.

20. E, nos termos expostos, a decisão recorrida violou ainda, por manifesto erro de não aplicação, os princípios e regras decorrentes dos artigos 1º, al. a) e artº 2º, nºs 1 e 2, 9º, nº 1, 14º, nºs 1 e 3, 49º, nº 3 e 54º, nº 2 e 62º, nº 1 da Lei de Enquadramento Orçamental e dos artigos 6º, nº 2, als. d) e), 9º-B, nº 1 e 9º-C, nº 1 e 46º, nº 1, als. b) e c) da Lei nº 73/2013.

21. A decisão recorrida deve, pois ser revogada e substituída por outra que face ao não preenchimento pela conduta do Recorrente e por referência às facturas vencidas no exercício de 2018 constantes do facto 5 dos provados, da previsão das normas dos 5º nº 1, 9º nº 1 e 11º da Lei n.º 8/2012, de 21 de janeiro e 7º nº 2 do Dec. Lei nº 127/2012, de 21 de junho, julgue a acção de responsabilidade financeira improcedente e o absolva do pedido.

*

3. O demandante, ora recorrido, apresentou **contra-alegações**, nas quais conclui no sentido de que "não assiste razão ao recorrente, que a sentença recorrida não incorreu em violação de qualquer disposição legal, e emite parecer no sentido da improcedência do recurso e da confirmação da sentença recorrida".

*

4. Corridos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

*

II – Fundamentação fáctica

5. Na sentença recorrida consideraram-se como **factos provados (f. p.)**:

"4. Factos provados

Do requerimento inicial

1. Os ora demandados ocuparam o cargo de Presidente da Câmara Municipal de Lamego, o primeiro no mandato de 2013/2017 e até 22.10.2017 e o segundo no mandato de 2017/2021, a partir de 23.10.2017.

2. O Tribunal de Contas, através da 2ª Secção, empreendeu uma Auditoria ao Município de Lamego, com início em 18.2.2022, que abrangeu os Exercícios de 2017 e 2018, e que deu origem ao Processo 5/2022 – ARF-2ª Secção e ao Relatório 7/2023- ARF-2ª Secção, aprovado em plenário daquela Secção em 12.10.2023.

3. No âmbito da auditoria foram identificadas algumas irregularidades suscetíveis de integrarem infrações geradoras de responsabilidade financeira sancionatória, e que constam do Anexo - Mapa de Responsabilidades Financeiras.

4. Assim, no exercício de 2017, relativamente à empresa AA, S.A. (concessionária da exploração e gestão do sistema multimunicipal de abastecimento de água e saneamento que engloba o Município de Lamego) o Município de Lamego detinha faturas emitidas por esta empresa, no valor de 246 627,94€, que não foram objeto de prévia cabimentação e compromisso orçamentais no ano em que foram emitidas.

5. Estas faturas estão identificadas no Quadro 1 do Relatório de Auditoria, nos seguintes termos:

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

Faturas				Orçamento 2017 – Identificação da operação relativa ao registo		Orçamento de 2018 – Identificação da operação relativa ao registo					
N.º	Data		Valor	Cabimento e compromisso		Cabimento			Compromisso		
	Emissão	Vencimento				N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor
440038/5972	02.11.2017	07.01.2018	103 280,95	-	-	14	05.01.2018	103.280.95	Idem	Idem	Idem
440038/6148	04.12.2017	02.02.2018	96 659, 06	-	-	14	05.01.2018	96 659.06	Idem	Idem	Idem
440038/6203	04.12.2017	02.02.2018	46 687,93	-	-	14	05.01.2018	46 687,93	Idem	Idem	Idem
TOTAL			**246 627,94**	TOTAL	**0,0**	Total		**246 627,94**			Idem

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

Identificação da fatura/nota de débito					Orçamento de 2017 - Identificação da operação de registo						Orçamento de 2018 - Identificação da operação relativa ao registo					
N.º	Data		Valor	Lançada Patrim	Do cabimento			Do compromisso			Do cabimento			Da anulação do cabimento/estorno fatura		
	Emissão	Venc.			N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor
440038/5596	01.09.2017	31.10.2017	128 793,14	Ntl 1312/18	61	09.01.2017	128 793,14	61	09.01.2017	128 793,14				202	05.07.2018	128 793,14
440038/5775	02.10.2017	31.10.2017	117 821,34	Ntl 1312/18	61	09.01.2017	117 821,34	61	09.01.2017	117 821,34				202	05.07.2018	117 821,34
440038/5828	02.10.2017	01.12.2017	55 343.34	Ntl 1312/18	61	09.01.2017	55 343.34	61	09.01.2017	55 343.34				202	05.07.2018	55 343.34
440038/6025	02.11.2017	01.01.2018	46 772,82	Ntl 1312/18	61	09.01.2017	46 772,82	61	09.01.2017	46 772,82				202	05.07.2018	46 772,82
440038/5972	02.11.2017	01.01.2018	103 280,95	Ntl 2204/18 Ntl 1312/18							14	05.01.2018	103 280,95	202	05.07.2018	103 280,95
440038/6148	04.12.2017	02.02.2018	96 659,06	Ntl 2477/18 Ntl 1312/18							14	05.01.2018	96 659,06	202	05.07.2018	96 659,06
440038/6203	04.12.2017	02.02.2018	46 687,93	Ntl 2517/18 Ntl 1512/18							14	05.01.2018	46 687,93	202	05.07.2018	46 687,93
440038/6342	02.01.2018	03.03.2018	80 391,52	Ntl 1312/18							14	05.01.2018	80 391,52	202	05.07.2018	80 391,52
440038/6395	02.01.2018	03.03.2018	54 565,45	Ntl 1682/18							14	05.01.2018	54 565,45	255	12.09.2018	54 565,45
440038/6525	01.02.2018	02.04.2018	73 209,14	Ntl 1682/18							14	05.01.2018	73 209,14	255	12.09.2018	73 209,14
440038/6578	01.02.2018	02.04.2018	63 449,77	Ntl 1682/18							14	05.01.2018	63 449,77	255	12.09.2018	63 449,77
440038/6710	01.03.2018	30.04.2018	71 587,26	Ntl 1682/18							14	05.01.2018	71 587,26	255	12.09.2018	71 587,26
440038/6762	01.03.2018	30.04.2018	49 470,09	Ntl 2091/18							14	05.01.2018	49 470,09	313	12.09.2018	49 470,09
440038/6895	02.04.2018	01.06.2018	76 790,02	Ntl 1682/18							14	05.01.2018	76 790,02	255	12.09.2018	76 790,02
440038/6948	02.04.2018	01.06.2018	90 177,89	Ntl 1682/18							14	05.01.2018	90 177,89	255	12.09.2018	90 177,89
440038/7094	02.05.2018	01.07.2018	79 126,31	Ntl 1682/18							14	05.01.2018	79 126,31	255	12.09.2018	79 126,31
440038/7146	02.05.2018	01.07.2018	93 519.47	Ntl 1682/18							14	05.01.2018	93 519.47	255	12.09.2018	93 519.47
440038/7286	01.06.2018	31.07.2018	82 732,62	Ntl 2091/18							14	05.01.2018	82 732,62	313	18.10.2018	82 732,62
440038/7339	01.06.2018	31.07.2018	92 208,66	Ntl 2091/18							14	05.01.2018	92 208,66	313	18.10.2018	92 208,66
Total Faturado			**1 502 586,78**							**348 730,64**			**1 502 586,78**			**1 502 586,78**

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

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

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

8. O Município de Lamego, não podia ter, como teve, em 2017 e 2018, faturas relativas a uma despesa com um contrato que constitui uma despesa sua certa, permanente e imprescindível, cujo valor global não fosse precedido de prévio cabimento e compromisso e demais trâmites relativos à realização da despesa.

9. O demandado Recorrente/Demandado 1 enquanto Presidente da Câmara em exercício de funções até 22.10.2017, tinha competência exclusiva na matéria, por ter o pelouro financeiro, devia ter procedido ao cabimento e compromisso da despesa relativa à AA no início do ano pela totalidade daquela despesa, bem como ao reforço de verba necessária para fazer face a tal despesa.

10. O demandado Recorrente/Demandado 2, enquanto o Presidente da Câmara em exercício de funções após 23.10.2017, assumiu a competência exclusiva na matéria, por ter o pelouro financeiro, deveria proceder ao necessário reforço de verba por forma a permitir esse cabimento e compromisso.

11. Em 2018 devia ter procedido ao cabimento e compromisso da despesa relativa à AA no início do ano pela totalidade daquela despesa.

12. O demandado Recorrente/Demandado 2, determinou, através do seu Despacho n.ºs 88/2018/DFP, de 5 de julho de 2018, com fundamento no artº83º da LOE18, que aí designa por "estorno das faturas", e "estorno" dos respetivos cabimentos e compromissos, no valor de 675 751,00 €: faturas n.ºs (...26/)5596, 5828, 5775, 6025, 5972, 6203, 6148 e 6342. (fls. 275 a 276 do PEDQ).

13. O que foi concretizado através dos "movimentos de estorno" n.ºs 199, de 28.06.2018, e 202, de 05.07.2018. (fls. 276 vsº a 278 do PEDQ).

14. E, ainda, através do seu Despacho n.º 95/2018/DFP, de 12 de setembro de 2018, com o mesmo fundamento, determinou que se procedesse ao que designa por "estorno das faturas", e ao "estorno" dos respetivos cabimentos e compromissos, no valor de 602 425,31 € (a soma dos valores dessas faturas é, na realidade, de 651 895,40 €) - Faturas n.ºs (...38/) 6395, 6525, 6578, 6710, 6762, 6895, 6948, 7094 e 7146. (fls.279 a 280 do PEDQ).

15. A "anulação" dos registos orçamentais das faturas constantes deste Despacho foi efetuada através do movimento de estorno n.º 255, de 12.09.2018, com exceção do valor correspondente à fatura n.º ...62, que se encontra no movimento de estorno n.º 313, de 18.10.2018, juntamente com as faturas n.ºs ...39 e ...86, as quais não constam de qualquer Despacho enviado (também não se faz referência a este estorno na deliberação que aprovou a minuta de promessa de acordo de regularização de dívida que se referirá infra) (fls.280 vsº a 281 e 302 vsº a 303 do PEDQ)

16. Tais faturas estão referidas no RA, no Quadro 4– faturas "estornadas" em 2018 (fls. 310 a 326 do PEDQ).

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

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

18. Em 19 de julho de 2018, o demandado Recorrente/Demandado 2, enquanto Presidente da CM Lamego, assinou um contrato-promessa de acordo de regularização de dívida com a AA S.A. pelo período de 15 anos, após aprovação da minuta de promessa de acordo de regularização dessas dívidas, em reunião de Câmara de 9 de julho de 2018, com base na má situação financeira vivida no Município, com fundamento no artº83º da LOE18 (fls. 282 a 297 do PEDQ).

19. A LOE/18 continha essa norma, que previa a possibilidade de as autarquias locais que tivessem dívidas vencidas e reconhecidas às entidades gestoras de sistemas multimunicipais de abastecimento de águas, saneamento e águas residuais (como era o caso da AA), poderem celebrar, nesse ano, acordos para regularização dessas dívidas por período não superior a 25 anos.

20. No entanto, essa norma subordinava a fixação dos termos e condições desses acordos à publicação de um decreto-lei, que apenas veio a ser publicado em 14 de janeiro de 2019, e não previa a celebração de quaisquer promessas de acordo de regulação de dívidas nem previa o "estorno" de cabimentos e compromissos mesmo que os respetivos valores viessem a integrar esses acordos.

21. O acordo entre o Município e as AA S.A., o qual só veio a ser celebrado em 1 de março de 2019 (fls. 327 a 340 do PEDQ).

22. O demandado Recorrente/Demandado 2, enquanto Presidente da CM Lamego não deveria ter proferido os despachos referidos, determinando ao Chefe da Divisão de Finanças e Património os estornos dos cabimentos e compromissos de faturas e suspensão de registos orçamentais de despesa relativa à empresa AA, desse modo permitindo que o

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

23. Os demandados não atuaram com a prudência e diligência que lhes era exigível e de que eram capazes em função do cargo que exerciam e das responsabilidades públicas em que agiram -Presidentes da Câmara Municipal de Lamego com competência exclusiva na matéria, por terem o pelouro financeiro - podendo e devendo ter agido conforme os preceitos legais assinalados, que acabaram por desrespeitar.

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

Da Contestação de Recorrente/Demandado 2

25. À data da tomada de posse do Demandado Recorrente/Demandado 2 não existiam fundos disponíveis no Município de Lamego para acautelar as despesas, surgindo dividas por pagar e o endividamento do município encontrava-se para além dos limites legais.

26. Em 25.08.2017 já não existiam fundos disponíveis no Município para acautelar as despesas identificadas no relatório então elaborado – doc. de fls. 76 a 86 junto com a contestação (e que se encontra também no processo de auditoria).

27. No que respeita às faturas n.º ...72, de 02.11.2017; n.º ...38/6148, de 04.12.2017 e n.º ...38/6203, de 04.12.2017, as mesmas não dispunham de dotação orçamental que permitisse efetuar o respetivo cabimento e compromisso nem fundos disponíveis, o que foi efetuado logo que houve disponibilidade orçamental, o que ocorreu no início da execução do orçamento municipal do ano de 2018, tendo-se procedido ao respetivo cabimento e compromisso.

28. No que respeita à cabimentação e compromisso das faturas n.º ...74, de 03/09/2018; n.º ...38/8058, de 01/10/2018 e n.º ...38/8111, de 01/10/2018, tal ficou suspensa, nos termos do constante do despacho n.º 88/2018/DFP, proferido a 05 de julho de 2018, atenta a expectativa da celebração do acordo de pagamento com a sociedade AA, SA.

29. Com a celebração do acordo prometido, o ML obteve benefícios diretos, de relevo, nomeadamente na redução do montante de juros de mora a pagar às AA, SA.

30. A atuação do demandado Recorrente/Demandado 2 no seu mandato, nomeadamente no que respeita à elaboração do acordo com as AA foi no sentido de resolver o problema financeiro do município.

Factos provados que decorreram da audiência de julgamento

31. No período em que ocorreram os factos em causa o Município de Lamego encontrava-se abrangido pelo Programa de Saneamento Financeiro.

32. Os factos envolvendo os encargos com a compra de água pelo Município às AA constituíam objeto de litígios entre a entidade fornecedora e o Município.

*

6. Ainda na sentença recorrida, consideraram-se como **factos não provados (f. n. p.):**

"33. Não se provaram outros factos, para além dos referidos, nomeadamente da contestação de Recorrente/Demandado 2.

*

III – Fundamentação de direito

A. As questões decidendas

7. Considerando as conclusões das alegações do recurso, as quais delimitam o objeto do mesmo, sem prejuízo do conhecimento oficioso de outras questões, nos termos

do estatuído nos artigos 633.º, 635º, nº 4, 639º, nº 1 e 608º, nº 2, todos do Código de Processo Civil (CPC), estes, como os demais preceitos deste diploma legal adiante citados, aplicáveis *ex vi* artigo 80º da Lei nº 98/97 de 26.08, na redação em vigor à data dos factos (Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas-LOPTC), diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, as questões a decidir nestes autos, segundo a sua ordem de precedência lógica, podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.ª) A sentença recorrida padece de erro de julgamento ao dar como provados os factos n.ºs 8, 9, 23 e 24, devendo aquele (n.º 8) ser julgado não provado e os demais serem eliminados, considerados não escritos ou julgados não provados?

2.ª) A sentença recorrida violou, por erro de interpretação e aplicação, as normas da Lei n.º 8/2012 e do DL 127/2012 que considera terem sido violadas e ainda violou, por erro de não aplicação, princípios e regras, decorrentes da Lei de Enquadramento Orçamental e da Lei n.º 75/2013, devendo ser revogada e substituída por outra que absolva o demandado, ora recorrente, do pedido?

Vejamos.

*

B. Erro de julgamento da matéria de facto (conclusões 1.ª a 10.ª das alegações)

8. O recorrente argumenta que o facto 8 dos provados "é contraditório com o facto 5 dos provados" (conclusão 2.ª das alegações) e considera que tal facto, "na parte em que se refere ao ano de 2017, se deva julgar não provado" (conclusão 4.ª das alegações).

9. Mais considera que os factos n.ºs 9, 23 e 24 dos provados "devem ... ser eliminados, considerados não escritos ou julgados não provados" (cf. conclusões 8.ª e 9.ª das alegações).

10. Vejamos, sendo certo que, preliminarmente, cumpre analisar se o recorrente deu cumprimento aos ónus colocados a cargo de quem impugna a decisão relativa à matéria de facto, previstos no n.º 1 do artigo 640.º do CPC.

11. Analisadas as alegações de recurso pode concluir-se que foram especificados: os concretos pontos de facto considerados incorretamente julgados; os concretos meios probatórios ou as razões que, no entender do recorrente, impunham decisão diversa da recorrida sobre esses pontos da matéria de facto impugnados; e, além disso, foi especificada a decisão que, no entender do recorrente, devia ser proferida sobre tais questões de facto impugnadas.

12. Nesta medida é de considerar que, tendo sido dado cumprimento, no essencial, àqueles ónus, nada obsta ao conhecimento do recurso sobre a decisão da matéria de facto.

13. Do estatuído no artigo 662.º, n.º 1, do CPC, resulta que a decisão sobre a matéria de facto pode ser alterada em via de recurso se a apreciação crítica do conjunto da prova produzida impuser decisão diversa, devendo tomar-se em consideração alguns aspetos importantes na reapreciação da decisão sobre a matéria de facto.

14. Um desses aspetos prende-se com o modo de reapreciação, ou seja, tal reapreciação não importa a realização de um segundo julgamento por parte do tribunal *ad quem,* mas também não impede, antes exige, que o tribunal *ad quem* forme a sua própria convicção, em face da apreciação crítica da decisão recorrida, dos argumentos do recorrente e dos contra-argumentos do recorrido, atendendo ao conjunto da prova produzida.

15. Assim o primeiro exercício que o tribunal *ad quem* deve fazer é o de analisar a fundamentação da decisão recorrida para aferir se a mesma deu cumprimento à análise críticas das provas, no seguimento do comando contido no artigo 205.º, n.º 1, da

Constituição da República Portuguesa, nos termos do qual as decisões dos tribunais, que não de mero expediente, "são fundamentadas na forma prevista na lei" e, ainda, do estatuído no artigo 94.º, n.º 3, da LOPTC, onde se exige uma análise crítica e "de forma concisa" das provas.

16. Naquele exercício de análise da fundamentação da decisão de facto há que averiguar, num primeiro momento, se a mesma respeita as regras legais de valoração das diversas provas produzidas e se o discurso de análise crítico dessas provas é lógico e coerente.

17. Num segundo momento impõe-se analisar a argumentação das alegações do recorrente e do recorrido para aferir se foram, ou não, cometidos os alegados erros na valoração das provas produzidas e/ou se não foram tomadas em consideração algumas provas e deviam tê-lo sido por serem provas relevantes, de tal forma que a sua apreciação impõe uma decisão diversa da que foi adotada, na decisão recorrida, sobre determinados pontos concretos da matéria de facto impugnada.

18. Claro que, nesta análise e valoração, cada um dos meios de prova não pode deixar de ser analisado e valorado em função do conjunto global da prova produzida e, por outro lado, na análise crítica das provas, compreende-se uma tarefa de indicação das ilações tiradas dos factos instrumentais e a especificação dos demais fundamentos que foram decisivos para a convicção do julgador, nos termos previstos no n.º 4 do artigo 607.º do CPC.

19. Aplicando estas considerações à pretensão do recorrente, de alteração da decisão sobre a matéria de facto, cremos que, embora tal decisão respeite as regras legais de valoração das provas, não a podemos subscrever inteiramente, quanto à sua formulação, como a seguir se procurará justificar.

20. Relativamente à pretensão quanto ao ***f. p. n.º 8.,*** tendo-se procedido à análise da fundamentação empreendida na decisão recorrida, nomeadamente no § 35 da mesma, bem como à ponderação da argumentação do recorrente, afigura-se-nos que não assiste razão a este, como a seguir se procurará justificar.

21. Desde logo não se vislumbra qualquer contradição entre esse f. p. n.º 8 e o f. p. n.º 5, sendo antes aquele f. p. n.º 8, no que respeita às faturas de 2017, uma decorrência dos f. p. n.ºs 4 e 5, na medida em que a realização de despesa em 2017 - correspondente ao fornecimento de serviços que foram faturados por aquelas faturas, emitidas em novembro e dezembro de 2017 – não tinha sido objeto de cabimentação nem compromisso.

22. Admite-se que o facto dado como provado no n.º 8 dos f. p. "expressa um juízo de valor", como alega o recorrente, mas já não é verdade, como pretexta o recorrente, que tal facto "para ter alguma sustentação dependeria de ser ter provado um facto que não consta do elenco dos provados: o de que tal despesa de 2018 se encontrava prevista no orçamento de 2017".

23. Afigura-se-nos, salvo melhor opinião, que o recorrente labora em manifesto equívoco sobre o que possa ser "despesa de 2017" e "despesa de 2018", para efeitos do que está aqui em causa: a cabimentação e compromisso prévio.

24. Com efeito, o facto de as faturas em causa se vencerem em janeiro e fevereiro de 2018, embora podendo ser perspetivada em termos de orçamentação – isto é, não estarem previstas no orçamento de 2017, por não serem a pagar nesse ano atenta a data de vencimento -, na medida em que foi despesa realizada em 2017, deveria ter sido objeto de cabimentação e compromisso prévio, antes da realização dessa despesa.

25. Não era possível a realização dessa despesa, que corresponde a serviços prestados antes da data das faturas (sendo estas de novembro e dezembro de 2017, como vimos), e a uma despesa certa e permanente, sem prévia cabimentação e assunção de compromisso.

26. Mas o que se percebe, como resulta claramente da auditoria – a documentação da mesma foi elemento probatório valorado na motivação da decisão de facto da sentença recorrida (cf. § 35) - é que o Município de Lamego, por falta de fundos disponíveis, não orçamentava a despesa resultante do contrato com a AA, S. A. pela totalidade anual da despesa efetivamente previsível e, assim, orçamentando por uma despesa inferior à real, empurrava para o ano seguinte parte da despesa efetivamente realizada no ano anterior.

27. Aliás, como resulta da factualidade provada (cf. n.º 26 dos f. p.), em 25.08.2017 já não existiam fundos disponíveis no município para acautelar o pagamento de várias despesas identificadas no relatório (em rigor, informação de serviço) então elaborado, entre as quais as que resultariam dos serviços a prestar e que vieram a ser faturados pelas faturas descritas no n.º 5 dos f. p, pois como se refere nessa informação, "o compromisso com a compra de água em alta para abastecimento da rede em baixa não é suficiente, **estimando-se a necessidade de reforço de 296 000.00 €, para registo da despesa de novembro e dezembro**" (n.º 53, pág. 17 da informação).

28. Nesta medida, estando provado que os serviços das faturas em causa foram prestados em 2017, não assiste razão ao recorrente ao pretender que se dê como não provado o facto n.º 8 dos f. p., improcedendo assim a sua pretensão.

29. Vejamos agora a pretensão do recorrente quanto ao **f. p. n.º 9 d**e que "deve pura e simplesmente ser eliminado, considerado não escrito ou julgado não provado".

30. A argumentação do recorrente estriba-se, em resumo, na alegação de que o facto 9 é "facto conclusivo", não sustentado em nenhum meio de prova apreciado nos autos.

31. Admite-se que o f. p. sob o n.º 9, no segmento em que se refere que "O demandado ... devia ter procedido ao cabimento e compromisso..., bem como ao reforço da verba necessária para fazer face a tal despesa" (sublinhado da nossa autoria), envolve um juízo valorativo sobre a conduta devida pelo demandado, juízo que implica uma análise jurídica dos deveres funcionais do mesmo, em função das suas competências.

32. Nessa medida, esse juízo de que o demandado "devia" ter feito algo, em função das suas competências, não cabe na decisão sobre a matéria de facto, pois esta deve incidir sobre "factos", entendendo-se como tal os "estados" ou "acontecimentos" da realidade e não conclusões jurídicas, na medida em que o que é objeto de prova, nos termos do art.º 341º, do Código Civil, é a "demonstração da realidade dos factos".

33. Nada obsta, porém, a que se dê como provado, em função do que vem alegado e resulta da prova produzida, o seguinte facto:

"O demandado Recorrente/Demandado 1, enquanto Presidente da Câmara em exercício de funções até 22.10.2017, detendo competência na matéria, por ter a seu cargo o pelouro financeiro, não procedeu ao cabimento e compromisso da despesa relativa à AA no início do ano de 2017 pela totalidade da despesa desse ano e não procedeu ao reforço de verba necessária para fazer face à totalidade dessa despesa".

34. Este facto, em rigor um facto complexo, são acontecimentos da realidade, nomeadamente o exercício de funções de presidente da autarquia, a circunstância de deter a seu cargo o pelouro financeiro e de não ter procedido ao cabimento e compromisso da despesa, no início do ano de 2017, pela totalidade da despesa desse ano relativa à AA, nem ter reforçado a verba necessária para fazer face à totalidade da despesa.

35. E são factos que estão demonstrados nos autos, sendo aliás pacífico que o demandado exerceu as funções de Presidente da Câmara até 22.10.2017 e que tinha a seu cargo o pelouro financeiro.

36. Quanto à alegação do demandado, de que não houve qualquer omissão sua e de que procedeu à cabimentação da "totalidade da despesa orçamentada relativa às várias rubricas relacionadas com águas e saneamento", de que junta dois documentos para fazer prova, não lhe assiste razão, no que tange à questão da sua efetiva omissão.

37. Na verdade, o que tais documentos demonstram, que aliás já constavam do processo de auditoria e, por isso, não são novidade, é apenas que no início de janeiro de 2017 procedeu-se ao cabimento n.º 61/2017 e à emissão do compromisso n.º 224/2017, pelo valor de 1 817 617,91 €, de "estimativa com o consumo de água e limpeza e tratamento de águas residuais".

38. Porém, o que os autos de auditoria também demonstram (cf. Informação n.º 4056/2017/CDFP/17 de 25.08.2017, a fls. 153 a 163 do processo de auditoria 5/2022-ARF-2.ª Secção, que é o mesmo documento junto a fls. 76/86 do processo de responsabilidade financeira 8/2024 apenso e que é citado no n.º 26 dos f. p.) é que aquela "estimativa" se veio a revelar manifestamente insuficiente e que, naquela informação, o chefe do Departamento Financeiro e Patrimonial (DFP) da autarquia – a testemunha BB - elaborou um "quadro resumo" das despesas sem fundos disponíveis, na data de 25.08.2017, sendo que no desdobramento da listagem de um dos itens desse quadro (B.3. Descrição de despesa pendente-Despesa por cabimentar e sem compromisso), consta a despesa B.3.1. relativa ao "reforço de compromisso com a AA, na compra de abastecimento de água e tratamento do saneamento (estimativa para registo faturação outubro a dezembro, no valor de 296 000,00 €)".

39. Assim como os autos demonstram (v. pontos E e F, a págs. 10 e 17 daquela informação), com clareza, a necessidade de reforço daquele valor, para fazer face à despesa com as faturas de outubro a dezembro da AA, referindo o chefe do DFP a possibilidade de aumento temporário de fundos disponíveis, para fazer face a despesas essenciais e inadiáveis, sendo certo que o demandado/ora recorrente, por despacho de 29.08.2017, não seguiu tal proposta e determinou a antecipação de receitas do ano seguinte e a sua inscrição como fundos disponíveis, mas a afetar a outros compromissos e cabimentos, que expressamente elencou, não abrangendo nesse elenco, os relativos à despesa com a AA.

40. Em resumo e no que tange ao f. p. n.º 9 é de concluir que não assiste razão ao recorrente, sem prejuízo de se justificar uma alteração da redação do mesmo, nos termos referidos no § 33 supra.

41. Vejamos, finalmente, a pretensão do recorrente quanto aos **f. p. n.ºs 23 e 24, d**e que "devem igualmente ser eliminados, considerados não escritos ou julgados não provados".

42. A argumentação do recorrente estriba-se, em resumo, na alegação de que os factos 23 e 24, no segmento em que se reportam a si, ora recorrente, são "factos conclusivos", dependendo da verificação de factos simples que não existem nos provados.

43. Ora, tendo-se procedido à análise da fundamentação empreendida na decisão recorrida, nomeadamente no já citado § 35 da mesma, bem como à ponderação daquela argumentação do recorrente afigura-se-nos que, no essencial, não assiste razão ao recorrente, sem prejuízo de se considerar que no f. p. n.º 23 as expressões "que lhes era exigível", "devendo" e "acabaram por desrespeitar" envolvem valorações jurídicas, que não é adequado constarem dos factos provados, pelas razões atrás enunciadas(cf. § 32. supra).

44. Quanto ao demais desse f. p. n.º 23, estamos perante uma primeira afirmação da capacidade do demandado, em função do cargo que exercia, das suas competências e responsabilidades, de poder determinar-se de acordo com os comandos legais, que estabeleciam a obrigação de cabimentação e emissão de compromisso válido prévio à realização da despesa e, perante uma segunda afirmação, de o demandado não ter procedido dessa forma, desrespeitando tais comandos legais, por não ter agido com diligência e prudência.

45. Aquela primeira afirmação decorre, desde logo, das regras de experiência comum e da circunstância de não estar alegada nem provada qualquer incapacidade do demandado para o exercício do cargo e das competências e responsabilidades inerentes ao mesmo.

46. Já a segunda afirmação decorre, por um lado, de ilação de outros factos provados (nomeadamente os n.ºs 4, 5 e 8) e, no que respeita à não atuação com diligência e prudência, de "estados" ou ânimos de uma pessoa, que são suscetíveis de prova, ainda que indireta, e que, no caso, se extrai do comportamento do demandado, de não ter procedido ao cabimento e compromisso de toda a despesa (em causa) provável para o ano de 2017 e de, mesmo quando alertado em agosto de 2017 para a falta de fundos disponíveis, de não ter determinado o reforço do orçamento para lograr que essa despesa pudesse ser cabimentada e objeto de emissão de compromisso.

47. Aliás, a questão que este último comportamento do demandado poderia suscitar é se não vai além da mera falta de diligência e prudência e não cai, antes, na esfera de uma atuação de conformação com a violação daqueles comandos legais, porquanto na citada informação (v. segundo ponto F da mesma, a fls. 18), além de se citar jurisprudência deste Tribunal sobre a matéria, refere-se expressamente que "a violação da lei LCPA gera nulidade do compromisso e do contrato....e constitui violação de normas financeiras".

48. Porém, não sendo imputada ao demandado, ora recorrente, uma conduta dolosa, ainda que a título de dolo eventual, não é possível considerar essa factualidade, por falta de alegação de factos no requerimento inicial e dado o princípio consagrado no artigo 5.º, n.º 1, do CPC.

49. Nestes termos é de considerar como provado, em substituição do n.º 23 constante dos f. p. da sentença recorrida, o seguinte facto:

"Os demandados podiam ter agido em conformidade com as determinações dos preceitos legais que estabeleciam a obrigação de cabimentação e emissão de compromisso prévio, em função do cargo que exerciam e das responsabilidades públicas em que agiram - Presidentes da Câmara Municipal de Lamego com competência exclusiva na matéria, por terem o pelouro financeiro -, mas não atuaram com a prudência e diligência de que eram capazes."

50. No que tange ao n.º 24 dos f. p. não se vê qualquer fundamento que possa justificar a pretensão do demandado.

51. Com efeito, a atuação livre e consciente do demandado decorre das regras de experiência comum e da circunstância de não estar alegado nem provado qualquer facto em sentido contrário.

52. Por outro lado, o seu conhecimento de que não era legalmente possível realizar despesa sem a sua cabimentação e emissão de compromisso válido extrai-se da sua condição de autarca e, na altura dos factos, em 2017, com quase quatro anos de experiência no exercício dessas funções.

53. Nesta medida deve manter-se integralmente o f. p. n.º 24.

54. ***Em conclusão e, em resumo***, no que tange à impugnação da matéria de facto, tendo-se procedido às operações referidas supra, cremos que é de concluir que improcede a pretensão do recorrente quanto aos n.ºs 8 e 24 dos f. p. (que assim deverão manter-se) e, em substituição dos factos provados nos n.ºs 9 e 23 da sentença recorrida, dão-se como provados os seguintes factos:

9. "O demandado Recorrente/Demandado 1, enquanto Presidente da Câmara em exercício de funções até 22.10.2017, detendo competência na matéria, por ter a seu cargo o pelouro financeiro, não procedeu ao cabimento e compromisso da despesa relativa à AA no início do ano de 2017 pela totalidade da despesa desse ano e não procedeu ao reforço de verba necessária para fazer face à totalidade dessa despesa".

23. "Os demandados podiam ter agido em conformidade com as determinações dos preceitos legais que estabeleciam a obrigação de cabimentação e emissão de compromisso prévio, em função do cargo que exerciam e das responsabilidades públicas em que agiram - Presidentes da Câmara Municipal de Lamego com competência exclusiva na matéria, por terem o pelouro financeiro -, mas não atuaram com a prudência e diligência de que eram capazes".

*

C. Violação de lei (conclusões 11ª a 21.ª das alegações de recurso)

55. O recorrente considera que a decisão recorrida "violou por clamoroso erro de interpretação e aplicação as normas por si mesma invocadas como violadas, ou seja, os artigos 5º nº 1, 9º nº 1 e 11º da Lei n.º 8/2012, de 21 de janeiro e 7º nº 2 do Dec. Lei nº 127/2012, de 21 de junho" (conclusão 19.ª das alegações) e que "violou ainda, por manifesto erro de não aplicação, os princípios e regras decorrentes dos artigos 1º, al. a) e artº 2º, nºs 1 e 2, 9º, nº 1, 14º, nºs 1 e 3, 49º, nº 3 e 54º, nº 2 e 62º, nº 1 da Lei de Enquadramento Orçamental e dos artigos 6º, nº 2, als. d) e e), 9º-B, nº 1 e 9º-C, nº 1 e 46º, nº 1, als. b) e c) da Lei nº 73/2013" (conclusão 20.ª das alegações).

Vejamos.

56. Se bem percebemos a argumentação do recorrente, ela parte de pressupostos incorretos e consequente interpretação jurídica errada, como a seguir se procurará evidenciar, ainda que sinteticamente pois, nesta matéria, a decisão recorrida é clara e amplamente fundamentada, nomeadamente nos §§ 37 a 41, que se subscrevem integralmente, sobre a razão de ser e o regime jurídico da Lei n.º 8/2012 de 21.01 (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso-LCPA) e do DL 127/2012 de 21.06, que veio estabelecer os procedimentos necessários à aplicação daquela lei e à operacionalização da prestação da informação.

57. O primeiro pressuposto errado do recorrente é não distinguir o orçamento e os princípios subjacentes à elaboração e execução de um orçamento da matéria da assunção de despesas públicas e compromissos.

58. E são matérias ou institutos distintos, suscetíveis aliás de poderem gerar ambas responsabilidade financeira sancionatória, no caso da violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos ao abrigo da 1.ª parte da alínea b), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC e, no caso de violação das normas sobre assunção de despesas públicas ou compromissos, com base no estatuído na 2.ª parte do mesmo preceito.

59. Por isso mesmo, não estando em causa no julgamento dos autos, qualquer imputação de violação de normas sobre a elaboração e execução do orçamento, não havia que convocar as normas secundárias sobre essa matéria, constantes da Lei n.º 151/2015 de

11.09 (Lei de Enquadramento Orçamental-LEO) e da Lei n.º 73/2013, para aferir da conformidade da conduta do demandado em relação às mesmas.

60. Também por essa razão não tem fundamento aquilo que nos parece ser a tese do recorrente, ou seja, desde que tenham sido cumpridas (formalmente) as regras orçamentais, é irrelevante a forma como se procede à realização efetiva da despesa, nomeadamente realizar despesa num ano (2017), que não está orçamentada nesse ano.

61. Nesta perspetiva o orçamento seria apenas um exercício teórico sem adequação à realidade, nomeadamente àquilo que deve ser o princípio da unidade, consagrado no artigo 9.º, n.º 2, da LEO, compreendo "todas as receitas e despesas" a realizar nesse ano.

62. O segundo pressuposto errado é a consideração do recorrente de que é "impertinente" falar-se, relativamente a despesas que se vencem em 2018, da violação pelo recorrente, antes de 22 de outubro de 2017, das normas da LCPA e do DL 127/2012.

63. Tal perspetiva do recorrente parece ignorar, desde logo, o que são "compromissos" e desconsiderar completamente a possibilidade de "compromissos plurianuais", nos termos definidos nas alíneas a) e b), do artigo 3.º da LCPA.

64. Ora, estando em causa faturas emitidas por uma concessionária da exploração e gestão do sistema municipal de abastecimento de água e saneamento, temos por inquestionável que o fornecimento destes serviços gera a obrigação de efetuar pagamentos e, assim, é de considerar que estamos perante "compromissos", na aceção da alínea a) do artigo 3.º da LCPA.

65. Tendo tais serviços como base um contrato de concessão e correspondendo a uma despesa certa e permanente, ao longo dos diversos anos da concessão, devia ter sido assumido um compromisso para toda a despesa do ano em causa (2017), em cumprimento do artigo 8.º do DL 127/2012.

66. O que não ocorreu porquanto, ao longo da execução orçamental desse ano (logo em agosto de 2017) o valor do compromisso assumido veio a revelar-se insuficiente, face aos gastos já incorridos e atenta a necessidade de fornecimento do serviço nos restantes meses do ano.

67. Nesta medida, não podia o ora demandado - atenta a sua qualidade de presidente do município e com competências delegadas do pelouro financeiro - manter a continuação do fornecimento do serviço e, assim, proceder à assunção da despesa inerente, porque isso excedia os fundos disponíveis e, consequentemente, incorria na violação do artigo 5.º, n.º 1, da LCPA e artigo 5.º, n.º 2, do DL 127/2012.

68. A menos que tivesse sido realizado, a título excecional, um aumento temporário de fundos disponíveis, ao abrigo do artigo 4.º da LCPA, o que não foi feito pelo demandado, pese embora a proposta nesse sentido por parte do chefe do DFP do município.

69. Nesta medida é de concluir que a conduta do demandado, ora recorrente, violou o disposto no artigo 5.º, n.º 1, da LCPA, fazendo-o incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, conforme estatuído no artigo 11.º, n.º 1, da mesma LCPA, conjugada com a previsão da 2.ª parte da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

70. *Em conclusão e, em resumo, no que tange à 2.ª questão equacionada (cf. § 7 supra), conclui-se que não ocorreu violação das normas, princípios e regras invocadas pelo recorrente, não havendo fundamento para a pretendida revogação da sentença recorrida, a qual deve manter-se nos seus precisos termos.*

*

IV – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, *acordam os juízes que integram o Plenário da 3ª Secção em julgar improcedente o recurso e, consequentemente, manter a decisão recorrida quanto à condenação do demandado, ora recorrente, nos termos do seu segmento decisório.*

Emolumentos a cargo do demandado/recorrente - cf. artigo 16.º, n.º 1, alínea b) e 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do DL 66/96 de 31.05.

Registe-se e notifique-se.

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

*

Lisboa, 22 de janeiro de 2025

António Francisco Martins

Paulo Dá Mesquita

Cristina Flora