



Secção – 3.ª Secção
Data: 28/05/2025
RO n.º 05/2025-3.ª Secção
Processo JRF n.º 23/2024-3.ªS

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

SUMÁRIO

- 1 No julgamento de recurso interposto apenas por dois de sete demandados condenados não se pode empreender qualquer reavaliação do sancionamento dos outros demandados na medida em que essa matéria não integra o objeto do recurso.
- 2 Quando não se verificam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam *por forma acentuada* a ilicitude ou a culpa dos concretos agentes é inadmissível a atenuação especial de uma multa.

Ligações:
Sentença n.º 9/2025 - 3ª Secção, de 2025-02-04

Secção – 3.ª Secção
Data: 28/05/2025
RO n.º 05/2025-3.ª Secção
Processo JRF n.º 23/2024-3.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 Os Demandados AA (D1) e BB (D4) interpuseram *recurso ordinário* da Sentença n.º 9/2025 que julgou procedente a ação proposta pelo Ministério Público (MP) e, nomeadamente, condenou cada um desses Demandados pela prática de duas infrações financeiras sancionatórias em duas penas de multa de 25 UC e 60 UC (que acumuladas perfazem o total de 85 UC)¹, visando o recurso interposto apenas a alteração das condenações de cada um dos Recorrentes em multa de 60 UC (não sendo impugnada a condenação dos Recorrentes em 25 UC pela outra infração).
- 2 Os Recorrentes formularam alegações que culminam nas seguintes conclusões:
 - «A – Os recorrentes/D1 e D4, e pela procedência da acção intentada pelo M.P. foram condenados como Autores de uma infracção financeira dolosa p. e p. pelo artigo 65º, nº1, b) 2.ª parte e d), e nº2 e 4 da LOPTC na multa de 60 UC a que corresponde o montante de 6.120,00€.
 - B – O tipo de ilícito financeiro imputado aos recorrentes traduz-se no facto de haverem assumido, autorizado o pagamento de “Dívidas a terceiros sem suporte contabilístico”, constituídas durante o período do mandato de 2013-2017 – conforme Doc. nº7.
 - C – Todos os 7 demandados concordaram, por votação expressa, na autorização do pagamento de tal dívida do Município e constituídas no mandato anterior ao iniciado em 24/Outubro/2017 pelos Recorrentes D1 e D4.
 - D – Todos os demandados sabiam, e foi-lhes explicado que em sede de Executivo quer em sede de Assembleia Municipal, que o pagamento de tais valores exigia o recurso prévio, por parte de todos os credores, à via judicial.
 - E – A decisão dos 7 elementos do Executivo e respaldada pela Assembleia Municipal foi por todos assumida com a mesma intenção: honrar os compromissos/dívidas criados pela autarquia, pessoa de bem e servidor público.
 - F – Todos os demandados têm formação superior.

¹ Foi proferido despacho de retificação, de 7-03-2025, sobre lapso material relativo à troca de nomes na versão inicial do dispositivo da Sentença [na al. b) ao referir-se o Demandado D2 em vez do Demandado D4 e ora Recorrente como um dos dois condenados em multa de 60 UC e na alínea c) ao referir-se o Demandado D4 e ora Recorrente em vez do Demandado D2 como um dos cinco condenados em multa de 30 UC].

G – Não se justifica que se conclua e decida pela não diminuição acentuada da culpa/comportamento dos ora Recorrentes/ D1 e D4, tal como decidido relativamente aos demais demandados que, pertencendo ao mesmo órgão executivo, da mesma forma, enformam e sustentam a mesma vontade colegial.

H – De acordo com o n.º 7 do artigo 65.º do LOPTC o Tribunal pode atenuar especialmente a multa quando existam circunstâncias anteriores e posteriores à infracção que diminua por forma acentuada a ilicitude ou a culpa, sendo os respectivos limites máximos e mínimos reduzidos a metade.

I – Do probatório resulta que ora os Recorrentes – D1 e D4 não foram autores ou participantes na constituição e assunção da dívida a fornecedores, sem suporte contabilístico e reportada ao mandato anterior 2013-2017.

J – Entre a solução financeira legal, com todos os inegáveis e elevados custos materiais para o Município e a péssima imagem pública da autarquia, como pessoa de bem e servidor público; e a solução financeira não legal de apurar as dívidas existentes com suporte documental, a ausência de qualquer prejuízo ou desvalor material para a autarquia, e a informação do técnico Director do Departamento (Doc. n.º5), o responsável financeiro mediano conduzir-se pela segunda das soluções assume uma atitude/vontade interna que ao nível da culpa e da ilicitude tem de considerar-se e julgar-se diminuída, nos termos e para os efeitos do n.º7 do artigo 67.º da LOPTC.

L – O juízo de censura reportado à atitude interna dos Recorrentes D1, e nomeadamente do D4, não pode ser diferente dos demais demandados e que integravam o mesmo órgão colegial.

M - Nem da factualidade apurada, nem dos vários documentos juntos aos autos, se apura ou se pode concluir que as cessações de mandatos do D2 e D3 tenha algo a ver com decisão e conduta assumida, cerca de dois anos antes à prática do ilícito financeiro.

N – Como também não resulta do probatório que tais cessações tenham qualquer nexos com a constituição, assunção e pagamento das dívidas do Município reportadas ao mandato anterior que cessou em 23/10/2017.

O – Também não resulta do probatório que e quais circunstâncias anteriores à constituição e assunção da referida dívida do Município levaram ou comportem uma diminuição acentuada da culpa dos responsáveis pela constituição da dívida (D5 e D6) quando foi precisamente no mandato autárquico destes (2013-2017) que a dívida se constituiu, os mesmos assumiram e votaram favoravelmente o seu pagamento pelo modo ou via financeiramente não legal.

P – Impõe-se, por conseguinte concluir-se e enquadrar-se a conduta dos recorrentes no âmbito da culpa diminuída, conforme disposto no n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, fixando-se a cada um a multa de 30 UC/montante de 3.060,00€.

Q – Foram assim incorretamente aplicadas seguintes disposições legais:

- artigo 65.º da LOPTC, alíneas b)-2.ª parte; d) e n.ºs 2,4 e 7.»

3 Na fase processual de recurso:

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 dos Recorrentes, concluído:

«1. A Sentença recorrida fundamentou devidamente a sua orientação no sentido da não aplicação aos recorrentes D1 e D4, em relação ao caso que se lhe deparou – factos subsumíveis à infracção financeira sancionatória dolosa p. e p. pelo artigo 65.º, n.ºs 1,

alíneas b), 2.^a parte, e d), e n.ºs 2 e 4 da LOP-TC - do instituto da atenuação especial da multa.

2. E, embora a sua fundamentação, tenha passado por distinguir os comportamentos anteriores e posteriores dos ora recorrentes com os dos demandados (D2, D3, D5, D6 e D7) a quem atenuou a multa, enfatizando as circunstâncias que levaram a essa distinção, não deixou de ter em atenção o comportamento dos ora recorrentes D1 e D4 e os parâmetros legais orientadores da sua convicção (artigos 64.º, n.º 1 e 65.º, n.º 7, da LOP-TC).

3. Nesta conformidade, o *quantum* de multa aplicado deve manter-se por ter sido norteado pela sentença recorrida de harmonia com o balanceamento que esta fez, por um lado, entre a responsabilidade objetiva e subjetiva dos ora recorrentes e os parâmetros legais a que estava vinculada – cf., em especial, artigos 64.º, n.º 1 e 65.º, n.º 7, todos da LOP-TC.

4. Não foi violado qualquer comando jurídico, mormente os que ressaltam dos preceitos legais referidos no ponto que antecede.

5. É mister que improceda em toda a sua extensão a tese dos recorrentes.»

3.2 Os Recorrentes foram notificados 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 objeto de decisão, atentas as disposições conjugadas do artigo 97.º, n.º 1, da LOPTC e dos 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 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 decidido pela primeira instância.

6 No caso concreto, o poder de cognição do tribunal *ad quem* reporta-se exclusivamente a matéria de direito, sem prejuízo das questões cujo conhecimento oficioso se imponha (artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* do 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 (cf. artigos 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, do CPC), devendo-se, metodologicamente, começar por enunciar a factualidade julgada provada pela decisão recorrida com relevo para a apreciação dos recursos e depois intentar a apreciação jurídica das questões suscitadas pelos dois Recorrentes.

II.2 Factos relevantes

7 São os seguintes os factos julgados provados pela sentença recorrida (cf. artigo 663.º, n.º 6, do CPC):

«Do requerimento inicial

6. Entre 01.01.2016 e 23.10.2017, o Demandado D5 era Presidente da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros (CMMC) e o Demandado D6 era Vice-Presidente da CMMC,
7. Entre 24.10.2017 e 31.12.2018, o Demandado D1 era Presidente da CMMV e os restantes Demandados – D2, D3, D4, D5, D6 e D7 – eram vereadores da CMMC.
8. Em reunião da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros, de 21.12.2017, o executivo, dentro da competência, indelegável, que a lei lhe confere (artigos 33.º, n.º 1, alínea c), e 34.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013, de 12.09), aprovou, por maioria (votos a favor dos Demandados D1, D2, D3 e D4), a proposta a submeter à Assembleia Municipal de Macedo de Cavaleiros do orçamento municipal de 2018 – cf. fls. 383, do Volume III, dos Processos n.ºs 6125/2017 e 3180/2018 (3/2024 – VIC \2.ª S).
9. Nessa proposta era referido, além do mais, que o Orçamento “(...) importa, na receita, no valor global de € 16.954.780,00 (...) e na despesa, no valor global de € 21.618.259,00 (...)” – cf. fls. 383, do Volume III, dos Processos n.ºs 6125/2017 e 3180/2018 (3/2024 – VIC \2.ª S).
10. Deixando de cumprir as regras previsionais, os Demandados D1, D2, D3 e D4 levaram à assembleia um orçamento em violação do princípio do equilíbrio orçamental.
11. O qual veio a ser aprovado, por maioria, em deliberação da AMMC, exarada em Ata Sessão/Ordinária, n.º 5/2017, de 27 de dezembro de 2017 - cf. fls. 392, do Volume III, dos Processos n.ºs 6125/2017 e 3180/2018 (3/2024 – VIC \2.ª S).
12. O orçamento municipal de 2018 aprovado, tinha como receitas previstas corrigidas, a 31 de dezembro de 2017, um total de 18.469.962,65 € - cf. fls. 93-93v.º, do I Volume, dos Processos n.ºs 6125/2017 e 3180/2018 – e como dotações de despesas corrigidas à mesma data, a soma de 20.118.780,05 € - cf. fls. 94-96v.º, do I Volume, dos Processos n.ºs 6125/2017 e 3180/2018 (3/2024 – VIC \2.ª S).
13. O orçamento municipal de 2018 proposto apresentava um desequilíbrio orçamental de 1.648.817,40 €, com a correção à data de 31.12.2017.
14. Os demandados D1, D2, D3 e D4 descuraram a regra que promana do n.º 1, do artigo 40.º, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro sem o cuidado de se questionarem – tendo capacidade e possibilidade para tal - e de se inteirarem da legalidade da deliberação que levou à aprovação de uma proposta de orçamento em violação do princípio do equilíbrio orçamental.
15. E, conseqüentemente, desconsideraram as mais elementares regras financeiras e a norma jurídica referida que foi violada, que tinham obrigação de observar e podiam e deviam ter adotado de modo a evitarem um resultado – a ausência de garantia dos valores e interesses financeiros a proteger.
16. Os demandados D1, D2, D3 e D4, ao procederem do modo descrito, agiram de forma livre, voluntária ou deliberada indireta e consciente, desprezando o que era imposto legalmente.
17. O executivo da CMMC que tomou posse em 24.10.2017, teve conhecimento do teor de um relatório sobre a situação do Município, em 31.12.2017, no qual, além do mais, era referido que existiam dívidas a terceiros (fornecedores), no valor de 757.747,19 €, para as quais não existiam, designadamente suportes documentais adequados, notas de encomenda, autos de medição e faturas.
18. Sob proposta da Câmara Municipal, aprovada em reunião ordinária realizada a 21.12.2017, a Assembleia Municipal de Macedo de Cavaleiros, em sessão ordinária realizada a 27.12.2017, aprovou o novo Regulamento de Organização dos Serviços Municipais,

- Estrutura e Competências (ROSMEC), o qual foi publicado no Diário da República, 2.^a série — N.º 22 — 31 de janeiro de 2018 – cf. DOC. 1.
19. O novo ROSMEC não contemplava o cargo de chefe de Divisão Administrativa, estando essas funções concentradas num novo cargo, o de diretor do Departamento de Administração Geral.
 20. Todavia, o anterior chefe da Divisão Administrativa só, em 7 de março de 2018, viu cessada a sua comissão de serviço – cf. DOC. 2.
 21. Os serviços municipais competentes, designadamente o diretor do Departamento de Administração Geral, informaram, em data não apurada, mas posterior a 27.12.2017, o executivo da impossibilidade de liquidar essa dívida por não terem sido cumpridos os trâmites legais – vd. Doc. 4.
 22. Também, em 15.06.2018, o executivo da CMMC teve conhecimento de um parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-n) que, em síntese referia o seguinte: “(...) é nosso entendimento que a mera apresentação de faturas, por si só, não evidencia a legitimidade e validade da obrigação que lhes está subjacente (...) essas obrigações só são de suporte à execução do orçamento (...) e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são para todos os efeitos nulos (...) os dirigentes e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis e que nenhum pagamento pode ser realizado (...) sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido em conformidade com as regras e procedimentos nela previstos e em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas – cf. artigos 5.º e 9.º da LCPA (...) os agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens e ou serviços, sem que o documento de compromisso, ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente possua clara identificação do emitente e o correspondente número de compromisso válido e sequencial (...) não poderão reclamar do Estado ou das demais entidades públicas envolvidas o respetivo pagamento ou quaisquer direitos de ressarcimento sob qualquer forma (...) aconselha-se o atual executivo a considerar como obrigações do Município apenas os compromissos que podem e devem ser considerados por terem sido assumidos em conformidade com os imperativos legais que suportam a realização de despesas públicas e a contestar as obrigações assumidas em seu incumprimento, acionado os adequados mecanismos destinados a responsabilizar civil, criminal, disciplinar e financeiramente os titulares de cargos políticos responsáveis pela prática desses atos” – cf. fls. 14-15 do DOC. 3.
 23. Não obstante as recomendações referidas nos dois artigos que antecedem, o executivo deliberou, por unanimidade, autorizar o pagamento dos valores em dívida, sem recurso à via judicial, em reunião ordinária da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros, de 14.12.2018, exarada na ata n.º 25/2018 – cf. fls. 19 do DOC. 3.
 24. A referida autorização foi deliberada pelos demandados D1, D2, D3, D4, D5, D6 e D7.
 25. A totalidade da dívida no valor de 757.747,19 € não foi paga, mas foram assumidos e pagos encargos por conta desta no valor de 551.000,00 €.
 26. Todos os demandados, ao determinarem o pagamento da importância referida no ponto que antecede, inobservaram regras financeiras decorrentes dos seguintes preceitos: do artigo 5.º, n.ºs 3 e 5, da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas (LCPA), aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, da alínea d) do ponto 2.3.4.2 do Anexo ao Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo artigo 1.º, do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, e dos artigos 4.º, n.º 2 e 6.º, n.º 2, alínea e), do RFALEI.
 27. Todos os demandados agiram de forma livre, consciente e voluntária.
 28. Com o propósito único de proceder a pagamentos – o que foi concretizado - no valor de 551.000,00 €, referentes a encargos assumidos pelo anterior executivo, para os quais não existiam, designadamente suportes documentais adequados, notas de encomenda,

- autos de medição e faturas, e bem sabendo que o faziam em violação das disposições legais referidas no artigo 25.º *supra*.
29. Com a sua atuação, todos os demandados desrespeitaram o princípio da responsabilidade (“accountability”) e os objetivos e critérios a que está sujeita, por lei, a atividade financeira pública, com a consequente afetação do prestígio da função dos eleitos locais.
- Da Contestação dos Demandados D2, D3, D5, D6 e D7
30. Em outubro do ano de 2017, os Demandados formaram o recém-eleito órgão executivo do Município de Macedo de Cavaleiros, constituído, concretamente, pelo AA, enquanto Presidente, e pelos vereadores CC, DD, BB, EE, FF e GG (sendo estes últimos três, vereadores eleitos pela oposição) – cf. documento 1 junto com a contestação
31. O Vereador FF, imediatamente após tomar posse, pediu a suspensão do mandato por razões profissionais pelo período de 90 dias, o que foi deliberado e autorizado por unanimidade na reunião de 30 de outubro de 2017 - documento 1 junto com a contestação.
32. Por deliberação tomada em 16 de novembro de 2017, o órgão executivo procedeu à designação dos seus vereadores em regime de tempo inteiro e respetivas áreas de intervenção, tendo decidido pelo seguinte:
- Ao Presidente da Câmara caberiam as áreas de intervenção de “Assuntos Jurídicos e Contencioso; Candidaturas e Financiamentos Externos; Desenvolvimento Económico (Agricultura, Indústria, Comércio e Serviços); Gestão Financeira e Patrimonial; Recursos Humanos; Relações Institucionais e Cooperação Externa; Saúde e Turismo”;
 - Ao Vereador CC caberiam as áreas de intervenção de “Cooperação com as Freguesias; Energia; Gestão de Equipamentos Municipais; Gestão Urbanística e Territorial; Jardins e Espaços Públicos; Obras Municipais (Públicas e por Administração Direta); Proteção Civil e Defesa da Floresta; Trânsito, estacionamento, sinalização e vias municipais”;
 - À Vereadora DD caberiam as áreas de intervenção de “Associativismo Municipal, vertente Social, Cultural e Ensino; Cultura; Defesa do Consumidor; Desenvolvimento Social; Educação e Ensino; Juventude; Modernização Administrativa e Qualidade; Património Cultural, Biblioteca e Arquivo Municipal”;
 - Ao Vereador BB caberiam as áreas de intervenção de “Águas, Saneamento e Resíduos; Albufeira do Azibo; Ambiente e Salubridade; Associativismo Municipal, vertente Desporto, Caça e Pesca; Desporto; Gestão da Frota Municipal; Mercados e Feiras; Oficinas e Armazém Municipal”- . documento 2
33. Os Demandados EE, FF e GG não tiveram qualquer pelouro atribuído.
34. Aquando da elaboração do orçamento o executivo deparou-se com vários compromissos financeiros assumidos pelo anterior executivo e cuja execução financeira se encontrava diferida para o ano de 2018, bem como com a existência de várias outras dívidas a fornecedores, que não foram assumidas e integradas nas contas do Município – cf. documento 3
35. O Presidente do Município na reunião extraordinária da Câmara Municipal de 21..12.2017, propôs, aprovar o orçamento com “o qual importa, na receita, no valor global de € 16.954.780,00 (dezasseis milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil, setecentos e oitenta euros) e na despesa, no valor global de € 21.618.259,00 (vinte e um milhões, seiscentos e dezoito mil, duzentos cinquenta e nove euros), devendo, nos termos do artigo 33.º, n.º 1, alínea c) da citada lei, ser presente à próxima sessão da Assembleia Municipal, para aprovação” – cf. documento 3.
36. Perante as questões que foram colocadas quanto à legalidade da aprovação de um orçamento negativo, os vereadores do executivo municipal foram esclarecidos, pelo Sr. Diretor de Departamento da Administração Geral, quanto ao seguinte: “A elaboração deste documento coube aos serviços financeiros da Câmara Municipal liderados pelo

- Chefe da Divisão, Dr. HH, a quem foram definidas as seguintes diretrizes: refletir os compromissos legalmente contratualizados, quer os não pagos, quer os assumidos e previstos para o ano de dois mil e dezoito. Ao nível da receita, cumprimento das regras vertidas no POCAL quanto à previsão da receita e, por fim, senão a mais importante, a preocupação em apresentar um documento rigoroso, quer ao nível da receita, quer ao nível da despesa, que reflita a situação financeira atual da autarquia e nos encaminhe para uma solução sustentável dos destinos do Concelho” – cf. documento n.º 3
37. Mais, resulta expressamente daquela ata que: “O Diretor de Departamento de Administração reiterou que, tecnicamente, o documento foi elaborado com base nestas premissas, não tendo a receita sido emplada, e seguindo-se as regras ditadas pelo POCAL no atinente ao apuramento da previsão das receitas do orçamento. Acrescentou que a despesa refletida no documento é toda aquela que, legalmente e contratualmente, se encontra nos serviços da contabilidade. Resulta, efetivamente, num desequilíbrio orçamental, mas constitui a realidade dos números. Trata-se do cumprimento das regras previsionais na previsão da receita e do cumprimento das regras previsionais na previsão da despesa, contemplando o que está não pago e já comprometido para dois mil e dezoito, pelo que é um documento transparente e que reflete a realidade” – cf. documento n.º 3
38. Os Demandados CC e DD decidiram favoravelmente à aprovação daquele orçamento.
39. Na reunião de Assembleia Municipal de 27 de dezembro de 2017, destinada à aprovação do referido orçamento, o Sr. Presidente da Câmara Municipal realizou uma longa exposição, através da qual referiu, entre outros aspetos, o seguinte: “(...) Como refiro na mensagem inicial que consta dos documentos previsionais, a elaboração deste documento teria de refletir as seguintes evidências: Os compromissos legalmente contratualizados, quer os não pagos, quer os assumidos e previstos para o ano de 2018; O cumprimento das regras vertidas no POCAL quanto à previsão da receita (não podemos inventar receita); - Por fim, a preocupação em apresentar um documento rigoroso, quer ao nível da receita, quer ao nível da despesa, que reflita a situação financeira atual da autarquia e nos encaminhe para uma solução sustentável dos destinos do concelho. (...) Objetivamente resulta o não cumprimento do princípio orçamental, assumimo-lo, o qual consiste em as receitas deverem cobrir todas as despesas. Não tínhamos outro caminho a seguir. Ou melhor até tínhamos: um, seria empolar a receita por forma a acomodar a despesa assumida, mas isso não iria corresponder à realidade; o outro seria esconder os compromissos assumidos. (...)” – cf. documento 4
40. Questionado sobre a legalidade da aprovação daquele orçamento, o Diretor de Departamento da Administração Geral, Dr. II (responsável pelo apoio jurídico da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros), tomou da palavra para dizer o seguinte: “Em sede de execução do orçamento e aí constata-se aquando da prestação de contas deste orçamento, verificaremos se o princípio, em sentido material, foi cumprido ou não. Portanto, nesta data, não poderemos afirmar que, em sentido material, este orçamento não cumpre o equilíbrio orçamental. Compete-nos, agora, corrigir este défice orçamental formal evidenciado. Todos nós ouvimos falar em défices orçamentais, quer do Orçamento do Estado, quer de outros orçamentos doutras entidades públicas. A intervenção externa que tivemos recentemente, em sentido simples, resultou do não cumprimento deste princípio orçamental....A legislação não é assim tão rigorosa quanto ao não cumprimento deste princípio. Desde logo, o n.º 3 do artigo 40.º da Lei das Finanças Locais prevê exceções ao não cumprimento deste princípio e, por conseguinte, não os considera ilegais e, por conseguinte, não acarreta responsabilidades financeiras ao quem o executa. Depois, em parte alguma do regime financeiro das autarquias locais e da Lei do Enquadramento Orçamental - lei de valor reforçado, se prevê qualquer

- penalidade ab initio na apresentação de um orçamento que não cumpra este princípio orçamental” – cf. documento 4
41. Para, depois, concluir: “Cabe ao órgão executivo, em sede de execução do orçamento, tomar medidas que promovam o equilíbrio orçamental, sob pena de ser instaurado processo sancionatório por parte do Tribunal de Contas; - A eventual ilegalidade deste orçamento será aferida no final da sua execução, aquando do conhecimento dos valores finais, ponderadas as medidas de contenção e controle da despesa que visem o alcance do equilíbrio orçamental.-Respondendo à questão inicialmente colocada - saber se é viável, se é legal e se há responsabilidades para quem o aprovar? - direi que: 1. A legislação não inviabiliza a apresentação de um orçamento nestas circunstâncias. 2. O orçamento nestas circunstâncias não cumpre uma regra previsional, todavia a lei não qualifica como ilegal. A considerar-se será em sede de apreciação da sua execução. 3. Quanto a responsabilidades, elas incidirão sobre o órgão executivo, caso se confirme o desequilíbrio no final da sua execução e desde que se demostre ter havido inércia no sentido de sustentar esta evidência” – cf. documento 4
 42. O Demandado CC é Arquiteto de formação, tendo exercido esta profissão durante mais de 27 anos, desempenhando funções sempre relacionadas com a Arquitetura.
 43. Antes de integrar o órgão executivo do Município de Macedo de Cavaleiros para o mandato autárquico de 2017-2021, o Demandado CC exerceu funções de membro do órgão deliberativo daquele mesmo Município, nos mandatos autárquicos de 2009-2013 e 2013-2017.
 44. Nestas matérias, o Demandado CC sempre confiou na competência dos serviços e na opinião do Presidente da Câmara.
 45. O Demandado CC veio a renunciar, em 14.01.2020, aos pelouros que tinha naquele executivo.
 46. A Demandada DD é Professora de formação, tendo exercido esta profissão durante mais de 30 anos, desempenhando sempre as suas funções como professora.
 47. Antes de integrar o órgão executivo do Município de Macedo de Cavaleiros para o mandato autárquico de 2017-2021, a Demandada DD nunca havia exercido funções de vereação ou outras, em quaisquer órgãos autárquicos, ou em qualquer outro tipo de cargo público e não detinha qualquer experiência autárquica, designadamente das funções dos membros do órgão executivo
 48. Nestas matérias, a Demandada DD sempre confiou na competência dos serviços e na opinião do Presidente da Câmara, com pelouro naquelas áreas.
 49. A Demandada DD renunciou ao seu mandato e deixou de exercer funções no executivo da Câmara Municipal em 28.09.2020.
 50. A forma e momento de quitar as dívidas do Município começou a ser debatida na reunião de executivo de 12 de julho de 2018 – cf. documentos 5.
 51. Na referida reunião, verificou-se a existência de uma dívida de cerca de € 750.000,00 a terceiros, fornecedores, não documentada - documentos 5
 52. A CCDRN, no seu ofício datado de 15 de junho de 2018, considerou que a mera apresentação de faturas não era suficiente para comprovar a legitimidade das dívidas, e que as obrigações só seriam válidas se tivessem sido registadas no sistema de contabilidade, com a emissão de um número de compromisso válido, mais aconselhando o executivo a considerar como obrigações do município apenas os compromissos assumidos em conformidade com a lei, e a contestar as obrigações assumidas em incumprimento, acionando os mecanismos para responsabilizar os titulares de cargos políticos responsáveis pelas irregularidades - cf. documento 5.
 53. O Diretor de Departamento, na reunião de executivo onde se discutiu o parecer da CCDR, veio afirmar que: “que estamos a tentar junto da CCDR-N uma reunião no sentido de lhe colocarmos a possibilidade de liquidar, sem mais, desde que comprovados, as despesas

- de pequeno valor, ou seja, aquelas que podem ser contratadas por via do ajuste direto, argumentando que, pelo menos, o princípio da concorrência não foi violado. Quanto aos demais, a via judicial, tal como a Lei dos compromissos e dos Pagamentos em Atraso assim o determina, poderá ser a única solução. Que não restem dúvidas que este Executivo quer pagar, mas quer pagar legalmente, salvaguardando sempre quem intervém no processo, ou seja, quem propõe o pagamento, neste caso o dirigente e quem o autoriza, o político para que, numa inspeção futura, não haja responsabilidades, como hoje existem sobre quem praticou estas ilegalidades” - cf. documento 5
54. Na reunião de executivo de 14 de dezembro de 2018, o Presidente da Câmara apresentou uma solução ao executivo para pagamento daqueles montantes, afirmando que, tendo por base os princípios da justiça, da razoabilidade e do interesse público, não poderiam deixar de pagar as dívidas aos fornecedores, ainda que sem suporte contabilístico, na medida em que estes se encontravam de boa-fé e tal sempre representaria um enriquecimento sem causa para o município», considerando que grande parte daqueles fornecedores eram comerciantes/prestadores de serviços locais, pelo que a falta de pagamento daqueles montantes influenciaria, também, o próprio Município de Macedo de Cavaleiros e respetivos municípios- documentos 6 e 7.
 55. O Presidente da Câmara propôs, assim, o pagamento das dívidas a terceiros sem suporte contabilístico, desde que a fatura fosse confirmada pelo dirigente responsável pela área da contratação e desde a dívida não ultrapassasse os € 20.000,00 – cf. Documentos 6 e 7.
 56. Este limite de € 20.000,00 foi fixado por corresponder ao valor limite para ajustes diretos, com consulta a apenas uma entidade, previsto no artigo 20.º, n.º 1, alínea d) do Código dos Contratos Públicos – cf. Documentos 6 e 7.
 57. O Presidente da Câmara Municipal, na reunião de executivo de 14.12.2018, propôs aos vereadores ali presentes «que a Câmara Municipal seja diligente na resolução deste problema, passando a decisão por: a) com os riscos que todos conhecemos, não obrigar todos os fornecedores a recorrer às vias judiciais para obterem os valores que lhes são devidos: b) que se defina um valor máximo a partir do qual se entenda justificar o recurso às vias judiciais. C) que cada fatura seja confirmada pelo dirigente/chefia que, à altura, exercia funções e a mesma diga respeito ao serviço que coordenava.
Dada a gravidade do assunto e, em especial a solução proposta, porque não vai ao encontro da solução legal aconselhada, mais proponho que todos os órgãos municipais – Câmara Municipal e Assembleia Municipal – intervenham, na decisão votando unanimemente na solução, ora proposta, cabendo à Câmara Municipal estabelecer o critério que a alínea b) sugere».
 58. Na referida reunião de 14.12/2018, a Câmara Municipal, concordando com os pressupostos que fundamentam esta proposta, por unanimidade, deliberou: a) autorizar o pagamento dos valores constantes do documento anexo, sem recurso à via judicial, condicionado ao cumprimento da condição descrita na alínea c) da proposta; b) quanto ao valor máximo a partir da qual se entende justificar o recurso às vias judiciais adota-se o critério do ajuste direto, com consulta a apenas uma entidade, previsto no artigo 20º n.º 1 alínea d) do Código dos contratos Públicos, aplicável a cada serviço prestado, a cada bem fornecido, a cada obra executada. Mais foi deliberado submeter este assunto a aprovação da Assembleia Municipal – documento 6, p. 19.
 59. Aquela proposta não foi aprovada por unanimidade dos membros da Assembleia Municipal – cf. documento 7
 60. Os Demandados tomaram conhecimento de que o Presidente se encontraria a pagar aquelas dívidas aos fornecedores alguns meses após a deliberação ter sido tomada em sede de Assembleia Municipal.
 61. O Demandado EE é economista de formação e empresário.

62. Antes de integrar o órgão executivo do Município de Macedo de Cavaleiros para o mandato autárquico de 2017-2021, o Demandado EE exerceu funções de Presidente da Câmara no mandato imediatamente anterior.
 63. O Demandado FF, é engenheiro agrónomo de formação, tendo exercido esta profissão durante mais de 30 anos, desempenhando sempre as suas funções como técnico superior do Ministério da Agricultura.
 64. Pese embora este tenha exercido funções de vereador com pelouro atribuído no mandato imediatamente anterior ao de 2017-2021, este não tinha qualquer pelouro atribuído à data dos factos.
 65. A Demandada GG é Professora de formação, licenciada em línguas e literaturas modernas, tendo exercido esta profissão durante mais de 35 anos, desempenhando sempre as suas funções como professora.
 66. Antes de integrar o órgão executivo do Município de Macedo de Cavaleiros para o mandato autárquico de 2017-2021, a Demandada GG nunca havia exercido funções de vereação ou outras, em quaisquer órgãos autárquicos, ou em qualquer outro tipo de cargo público.
- Factos provados decorrentes da audiência de julgamento
67. As renúncias dos demandados D2 e D3 aos mandatos de vereadores referidas nos §§ 45 e 49 tiveram, entre outras razões, discordâncias com o então Presidente.
 68. Os demandados D2, D3, D5, D6 e D7 não têm antecedentes da prática e/ou condenação por responsabilidade financeira.»

II.3 Julgamento das questões jurídicas suscitadas no recurso

- 8 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).
- 9 Tendo presente a fundamentação e sentido da decisão recorrida, as conclusões das alegações dos Recorrentes, a resposta do MP e a análise empreendida pelo tribunal *ad quem*, o tema essencial objeto do presente julgamento é a pretensão dos Recorrentes de atenuação especial das multas de 60 UC aplicadas por infração financeira sancionatória praticada com dolo.
- 10 Os Demandados D1 e D4 pedem que a infração financeira dolosa seja «enquadrada» «no n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, fixando-se a cada um a multa de 30 UC».
- 11 Os factos relevantes são os indicados nos §§ 17 a 26 da Sentença recorrida (cf. *supra* § 7 do presente Acórdão) em face dos quais se pode concluir que os Recorrentes violaram com dolo as normas sancionatórias primária (constante da segunda parte da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC) e secundárias (constantes do artigo 5.º, n.ºs 3 e 5, da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas e do artigo 4.º, n.º 2, e 6.º, n.º 2, alínea *e*), do

Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais) da infração financeira imputada.

- 12 Na fundamentação da sentença recorrida é motivado o tratamento idêntico de D1 e D4, ora recorrentes, em termos de punição pela segunda infração, nomeadamente nos §§ 99 e 100 da Sentença recorrida:
 - «99. Também nesta infração importa diferenciar conduta entre os demandados D1 e D4 e os restantes.
 100. Assim relativamente demandados D1 (AA) e D4 (BB) nada há que referir em termos de justificação ou apreciação dados factos praticados, nomeadamente no seu caráter ilícito e na culpa dolosa, porque nada demonstrado nem provado que possa pôr em causa o pedido de condenação efetuado pelo Ministério Público. Assim e quanto a estes dois demandados, entende-se adequado fixar a multa em 60 UC (60 x 102,00 €) a que corresponde o montante de 6.120,00 €.»
- 13 Os Recorrentes enfatizaram o seu inconformismo e divergência com a Sentença recorrida por referência à comparação com a sanção aplicada aos outros Demandados (D2, D3, D5, D6 e D7) pela segunda infração em que todos foram condenados.
- 14 No presente julgamento não se pode empreender qualquer reavaliação do sancionamento dos Demandados D2, D3, D5, D6 e D7, matéria que não integra o objeto do recurso interposto apenas pelos Demandados D1 e D4.
- 15 Consequentemente, a sanção aplicada aos Recorrentes deve ser exclusivamente apreciada em face da lei enquanto fonte dos únicos critérios relevantes em sede de julgamento do recurso.
- 16 As condutas dos Recorrentes foram levadas a cabo depois de expressamente alertados para a respetiva ilegalidade por informação do Diretor de Departamento e parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (cf. respetivamente, §§ 21 e 53, e §§ 22 e 52 da Sentença transcritos *supra* no § 7 do presente Acórdão), circunstâncias que denotam uma culpa intensa de menosprezo por prescrições legais, i.e., desrespeito de um valor conformador da ação dos titulares de cargos públicos.
- 17 Tendo presente o regime jurídico aplicável, os elementos intelectual e volitivo do dolo dos Demandados e Recorrentes, impõe-se constatar que:
 - 17.1 A multa aplicada se situou no limite mínimo da moldura abstrata (60 a 180 UC), atento o disposto nos n.ºs 2 e 4 do artigo 65.º da LOPTC;
 - 17.2 Inexiste motivo para atenuação especial ao abrigo do n.º 5 do artigo 65.º da LOPTC por não se verificarem circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam *por forma acentuada* a ilicitude ou a culpa dos agentes.

18 Em conclusão:

- 18.1 O recurso deve ser julgado totalmente improcedente.
- 18.2 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 os Recorrentes devem ser condenados 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 e BB;**
- 2) **Condenar os Recorrentes no pagamento de emolumentos no montante de 40% do VR.**

*

Registe e notifique. DN.

Lisboa, 28 de maio de 2025.

Os Juízes Conselheiros,

Paulo Dá Mesquita – Relator

António Francisco Martins

Cristina Flora – participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o Acórdão