

SENTENÇA N.º

2 | 2021



**T**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS  
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

Secção: SRATC  
Data: 07/10/2021  
Processo n.º 1/2021-JRF-SRATC

RELATOR: Cons.º Paulo H. Pereira Gouveia

TRANSITADO EM JULGADO



Demandante/Autor: Ministério Público

Demandado/Réu: [REDACTED]

\*

### Sumário:

I - Num conceito amplo de responsabilidades financeiras, estas são aquelas que resultam da prática de infrações financeiras por quem gere e utiliza dinheiros públicos. Trata-se de responsabilidades pessoais reguladas por normas de Direito público, que têm como pressupostos (i) um comportamento em matéria administrativa e ou financeira, (ii) descrito na lei, (iii) ilícito e (iv) censurável.

II - Pressupõem sempre um juízo de culpabilidade, i.e., de censura jurídica, com referência a comportamentos relativos (i) à legalidade e regularidade das operações financeiras públicas, (ii) à fiabilidade das contas e demais demonstrações financeiras ou (iii) à observância das regras contabilísticas.

III - Para o conceito de negligência (em responsabilidade sancionatória) que resulta do art. 15º do C.P., ex vi art. 67º nº 4 da LOPTC, devemos sublinhar que o facto negligente possui um tipo de ilícito (a violação do dever objetivo de cuidado a que, em concreto, o agente está obrigado) e um tipo de culpa (a inobservância do cuidado que o agente está em condições de observar).

IV - O citado tipo de ilícito negligente é constituído (i) pelo desvalor da ação e, por vezes, (ii) pelo desvalor do resultado, devendo este resultado ser previsível e evitável para a pessoa prudente, dotada das capacidades que detém a pessoa média pertencente à categoria intelectual e social e ao círculo de vida do agente responsável financeiro.

V - A apreciação da culpa (a censurabilidade, o juízo de censura referido à atitude interna do agente financeiro autor do comportamento financeiro ilícito) em concreto, na responsabilidade financeira sancionatória, deve ter em conta as especificidades das funções em concreto desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro (i) diligente e (ii) prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

VI - O padrão de diligência exigível do gestor de dinheiros públicos é o dos deveres do cargo concreto; pelo menos, uma diligência de um responsável financeiro (i) mediano na informação, (ii) mediano no critério, (iii) mediano na prudência, (iv) medianamente avisado e cauteloso.

VII - Os pressupostos da responsabilidade financeira reintegratória, consabidamente como nos arts. 483º, 562º e 563º do C.C., são: (1º) dano ou prejuízo (aferido a partir da ilicitude objetiva, é a supressão ou diminuição de uma qualquer vantagem ou situação favorável protegida pelo Direito); (2º) comportamento humano ativo ou omissivo controlável ou controlado por uma vontade imputável; (3º) ilicitude da ação ou omissão ou juízo de desvalor sobre aquele facto humano (por lesão de um direito subjetivo alheio ou por violação de disposições legais cujo objetivo seja precisamente proteger os interesses alheios lesados), sem que haja causa de justificação para essa violação; (4º) censurabilidade do agente ou juízo de culpa (juízo de censura formulado pelo Direito relativamente à conduta ilícita do agente do facto danoso, com referência a dolo ou a negligência do agente; o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição - art. 64º nº 1 da LOPTC); e (5º) nexo de causalidade adequada entre o comportamento e o dano (o nexo de causalidade adequada entre facto voluntário e dano resulta

essencialmente de o facto ir contra o escopo da norma jurídica violada, sem prejuízo de, logicamente, o facto ter de ser uma condição adequada – em termos de normalidade social – para o dano, condição essa que é, no caso da responsabilidade culposa, provocada pelo agente com certo fim). Dá origem à obrigação de repor dinheiros públicos (cf. os arts. 59º nº 1 e 60º da LOPTC).

VIII - “Estação competente” será hoje um indivíduo ou um serviço que possa e deva efetivamente esclarecer o decisor.

IX - O erro direto sobre a ilicitude a que se refere o art. 17º do C.P. só excluirá a culpabilidade se, sempre com base nos factos provados, tal erro do agente não lhe for censurável; a falta de consciência da ilicitude do facto excluirá a culpa se tal ignorância do agente não for censurável.

X - E tal erro ou falta de consciência da ilicitude só não será censurável quando o “erro da consciência ético-jurídica que se exprime no facto” (i) não se fundamentar numa atitude interna desvaliosa face aos valores jurídicos em geral e (ii) houver ali uma consciência reta do agente orientada por uma atitude geral de fidelidade ao Direito; o que ocorrerá em situações em que (i) a questão da ilicitude concreta for discutível e (ii) o erro do agente resulte de o agente ter tomado em conta outros pontos de vista relevantes.

XI - No caso presente, o erro fundamentou-se numa atitude interna desvaliosa, em concreto, face aos bens jurídicos em causa e tendo presentes a educação superior e a experiência política autárquica do agente.

XII - Só há pagamento indevido para o efeito de reposição, ou melhor, só há dano na responsabilidade financeira reintegratória, (i) se não houver contraprestação efetiva ou (ii) se esta não foi adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade.

\*

\*

## I – RELATÓRIO<sup>1</sup>

O Ministério Público, representado pelo senhor Procurador-Geral Adjunto junto da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, intentou na referida Secção Regional a presente **ação para efetivação de responsabilidades financeiras** contra [REDACTED], m.i. na p.i.

O PEDIDO compósito formulado pelo Demandante foi o seguinte:

- Condenação em **multa** do Demandado pela prática de uma infração financeira continuada p.p. no art. 65º-1-b)-2 da LOPTC e no art. 30º-2 do C.P.;
- Condenação do Demandado na **reposição** do montante de 14.027,29 euros e respetivos **juros de mora** pela prática de uma infração financeira de pagamentos indevidos (cf. art. 59º-1-4 da LOPTC).

O Demandante FUNDAMENTOU tal pedido, em síntese, no seguinte:

---

<sup>1</sup> Cf. os arts. 58º-3, 94º, 104º-c), 108º e 80º da LOPTC; e os arts. 71º-d) e 77º do RTC.



- O demandado, como presidente da câmara municipal de Lages do Pico no período 2013 a 2017, violou o art. 42º-1-a) do RJAL<sup>2</sup> (cf. Lei nº 75/2013), porque em 29-03-2017 nomeou um terceiro elemento (Adjunto) para o seu gabinete de presidente da câmara municipal, sendo que o município tinha então 4517 eleitores;
- Assim e até ao final do mandato em outubro de 2017, ultrapassou o limite máximo legal de 2 pessoas no cit. Gabinete;
- A referida nomeação mencionou expressamente o art. 42º cit., pelo que o demandado sabia que estava a violar o limite legal cit.;
- Violou o disposto no art. 42º-1-a)-4 do RJAL<sup>3</sup> conjugado com o nº 2.3.4.2 alínea d) do P.O.C.A.L., incorrendo na infração p.p. no art. 65º-1-b)-2 da LOPTC em sede de responsabilidade financeira sancionatória;
- As remunerações pagas ao nomeado ascenderam a um total de 14.027,29 euros, remunerações ilegais;
- Houve dano para o município, pois as remunerações do nomeado não tinham assim possível contraprestação efetiva, o que é fonte de responsabilidade financeira reintegratória daquele mesmo montante, nos termos dos arts. 59º-1-2-4 e 65º-6 da LOPTC;
- Tais responsabilidades, culposas, recaem sobre o ora demandado, nos termos dos arts. 61º-1-2-4-5 e 67º-3 da LOPTC e 35º-1-g)-h) do RJAL;
- No que ao pagamento mensal das remunerações ao nomeado e respetivas autorizações de pagamento diz respeito, há uma infração continuada, nos termos do art. 30º-2 do C.P.;
- A conduta do demandado foi culposa, violando a lei e ainda os deveres de zelo e de prossecução do interesse público.

O Demandado CONTESTOU, dizendo, em síntese, o seguinte:

- Não sabia que estava a violar a lei;

---

<sup>2</sup> “1 - O presidente da câmara municipal pode constituir um gabinete de apoio à presidência, com a seguinte composição: a) Nos municípios com um número de eleitores igual ou inferior a 50 000, um chefe de gabinete e um adjunto ou secretário (...).”

<sup>3</sup> “4 - O gabinete de apoio à presidência pode ser constituído por mais um adjunto ou secretário, desde que tal implique a não nomeação do chefe do gabinete.”

- Não preparava os despachos que assinava, pois isso era feito pelo chefe da divisão administrativa e financeira, em quem confiava totalmente;
- Não se apercebera que o quadro legal se alterara em 2013, tendo na sua memória em março de 2017 o quadro legal anterior a 2013
- A nomeação do Adjunto resultou, na prática, da necessidade de uma pessoa para liderar nas áreas que eram ocupadas até 4 meses antes por um vereador que, entretanto, tinha saído para ser deputado regional na A.L. da RAA;
- Não era exigível outro comportamento ao demandado, pelo que não cometeu qualquer infração financeira;
- Por outro lado, se houve erro na interpretação da lei, aplica-se aqui o art. 17º do C.P., devendo aplicar-se o nº 9º do art. 65º da LOPTC;
- Sempre seria aplicável ao caso o disposto nos arts. 61º-2<sup>5</sup> e 67º-4<sup>6</sup> da LOPTC.

\*

Após a fase de “gestão inicial, audiência prévia, saneamento e condensação do processo (cf. arts. 590º ss do C.P.C. ex vi art. 80º da LOPTC)”, procedeu-se à “audiência final” com observância do formalismo legal como consta da respetiva ata (cf. arts. 93º a 93º-B da LOPTC e arts. 599º ss do C.P.C. ex vi art. 80º da LOPTC), após o que os autos nos foram apresentados pela secretaria com a devida conclusão (cf. art. 94º-1 da LOPTC e art. 607º-1 do C.P.C. ex vi art. 80º da LOPTC).

\*

O tribunal (*Secção Regional dos Açores do TdC*) é o competente, o processo é o próprio e não enferma de nulidade total que o invalide, o Demandante e o Demandado têm legitimidade processual; não se verificam nulidades secundárias ou outras exceções que obstem ao prosseguimento dos autos e ao conhecimento do mérito da causa (cf. art. 608º-1 do C.P.C. ex vi art. 80º da LOPTC).

---

<sup>4</sup> “As 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa quando: a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência; b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado; c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.”

<sup>5</sup> É uma **causa implícita de exclusão da responsabilidade reintegratória** (quando se consulta e quando se respeita).

<sup>6</sup> “Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.”

\*

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 – FACTOS RELEVANTES PROVADOS

Produzida a prova e discutida a causa, julgo como provados os seguintes factos<sup>7</sup>:

1) O TdC realizou uma auditoria para apurar se os despachos de designação dos membros do gabinete de apoio à Presidência da Câmara Municipal das Lajes do Pico, adiante CMLP, ocorridos no mandato de 2013-2017, respeitaram ou não o limite quantitativo fixado no artigo 42.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (prova: cf. o processo de fiscalização financeira que deu origem a esta ação<sup>8</sup> e os articulados).

2) A CMLP foi instalada em sessão da respetiva Assembleia Municipal realizada em 19 de outubro de 2013, para o exercício no quadriénio de 2013 a 2017 (prova: cf. o processo de fiscalização financeira que deu origem a esta ação, as declarações de parte e os articulados).

3) Integraram-na [REDACTED], como presidente, em regime de permanência, [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], e [REDACTED], todos vereadores, sendo os dois primeiros em regime de permanência e os dois restantes em regime de não permanência (prova: cf. o processo de fiscalização financeira que deu origem a esta ação, os articulados, as declarações de parte e a testemunha [REDACTED]).

4) O Município das Lajes do Pico tinha, então, um universo de 4.517 eleitores (prova: cf. o processo de fiscalização financeira que deu origem a esta ação e os articulados).

---

<sup>7</sup> **Facto (concreto) em Direito processual**, cuja realidade – e não verdade - se alega e depois se demonstra ou não, é um pedaço da realidade física ou psíquica cuja afirmação ou narração não é puro conceito jurídico, nem puro juízo conclusivo sobre a realidade. É, de outra perspetiva, um enunciado linguístico ou proposição de facto que não se compreende através da aplicação de normas jurídicas; é um problema que não se resolve através da aplicação de normas jurídicas. Mas, como é razoável (e até evidente), é possível utilizar como matéria de facto palavras específicas do Direito se tais palavras não tiverem implicação direta ou imediata na solução jurídica do caso concreto; afinal, a matéria de facto é o “quid” que se pretende demonstrar através dos meios de prova.

<sup>8</sup> Relatório nº 3/2019-FS/SRATC.



5) Nesse mandato de 2013-2017, o Presidente da CMLP, antedito [REDACTED], proferiu quatro despachos de nomeação de membros para integrar o gabinete de apoio à presidência, todos publicados no Diário da República (DR):

a) Um primeiro, logo em 19 do outubro de 2013, publicado no DR de 5 de dezembro de 2013, que nomeou [REDACTED] para chefe desse gabinete, a qual cessou, entretanto, funções em 1 de julho de 2014;

b) Um segundo, em 8 de abril de 2015, que produziu efeitos em 1 de abril desse mesmo ano, publicado no DR de 29 de abril de 2015, que renomeou a predita [REDACTED] para chefe de gabinete;

c) Um terceiro, em 1 de outubro de 2015, que produziu efeitos nesse mesmo dia, publicado no DR de 15 de outubro de 2015, que nomeou [REDACTED], como secretária do gabinete;

d) E, finalmente, um quarto, em 29 de março de 2017, que produziu efeitos nesse mesmo dia, publicado no DR de 20 de junho de 2017, que nomeou [REDACTED] como adjunto do predito gabinete de apoio à presidência (prova: cf. o processo de fiscalização financeira que deu origem a esta ação, os articulados e as declarações de parte).

6) Este último despacho tinha o seguinte teor: ***“Ao abrigo da competência que me é concedida pelas disposições do artigo 42º pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na atual redação, nomeio para Adjunto do Gabinete de Apoio à Presidência o Exmo. Senhor [REDACTED]”*** (ibidem).

7) Acrescentava-se no despacho que o nomeado exerceria as funções gerais previstas no nº 1 do artigo 6º do Decreto-Lei 11/2012, de 20 janeiro<sup>9</sup>, aplicável à administração local por força do 45º nº 3 do RJAL (ibidem).

8) Os preditos [REDACTED] (esta quanto à segunda nomeação), [REDACTED] e [REDACTED], apenas cessaram funções em 23 de outubro de 2017, data em que foi instalada a CMLP para o quadriénio de 2017 a 2021 (ibidem).

9) O despacho do Presidente da CMLP que nomeou como adjunto de tal Gabinete [REDACTED] não foi precedido de qualquer parecer ou informação, antes resultando da exclusiva iniciativa daquele (prova: cf. o processo de fiscalização financeira que deu origem a esta ação e os articulados).

---

<sup>9</sup> “1 - Os adjuntos prestam o **apoio político e técnico** que lhes seja determinado.”

**10)** Não consta que o seu presidente ou algum dos vereadores da CMLP tenham solicitado ao departamento ou serviço competente da autarquia quaisquer informações ou pareceres jurídicos (prova: cf. o processo de fiscalização financeira que deu origem a esta ação, os articulados, as declarações de parte e os depoimentos das testemunhas arroladas pelo demandado).

**11)** Até 23 de outubro de 2017, [REDACTED] auferiu, nessa qualidade, a remuneração global ilíquida de 14.027,29 euros (prova: cf. o processo de fiscalização financeira que deu origem a esta ação, os articulados, as declarações de parte e os depoimentos das testemunhas arroladas pelo demandado).

**12)** Esse montante global foi-lhe pago em remunerações mensais, tendo concretamente recebido 2.090,35 euros, em abril; 2.033,00 euros, em maio; 2.483,50 euros, em junho; 2.028,48 euros, em julho; 2.038,50 euros, em agosto; 2.073,73 euros, em setembro e 1.319,73, em outubro (prova: cf. o processo de fiscalização financeira que deu origem a esta ação, os articulados, as declarações de parte e o depoimento da testemunha [REDACTED]).

**13)** O pagamento desses montantes foi autorizado pelo então Presidente da CMLP, antedito [REDACTED] (prova: cf. o processo de fiscalização financeira que deu origem a esta ação, os articulados e as declarações de parte).

**14)** O demandado [REDACTED] era Presidente da Câmara Municipal de Lajes do Pico desde 3 de novembro de 2009 (prova: cf. o processo de fiscalização financeira que deu origem a esta ação, os articulados, as declarações de parte e os depoimentos das testemunhas).

**15)** É licenciado em Engenharia Agrícola, pelo Instituto Superior de Agronomia, e profissionalizou-se na componente de Ciências da Educação da Universidade dos Açores (prova: cf. o processo de fiscalização financeira que deu origem a esta ação, os articulados e as declarações de parte).

**16)** É professor da Escola Básica e Secundária das Lajes do Pico, desde 1993, tendo sido professor de matemática (2º, 3º ciclo e secundário) e de ciências naturais (2º ciclo), entre 1993 e 2003 (prova: cf. o processo de fiscalização financeira que deu origem a esta ação, os articulados e as declarações de parte).

**17)** E foi Técnico Superior do Programa Agropecuária do Pico (GEPAP), da Secretaria Regional da Agricultura e Pescas, entre fevereiro de 1992 e agosto de 1993, tendo sido gerente de "[REDACTED]", entre 2003 e 2009 e de "[REDACTED]", entre 2006 e 2009 (prova: cf. o processo de fiscalização financeira que deu origem a esta ação, os articulados e as declarações de parte).

**18)** Antes de ser presidente da CMLP, foi Primeiro Secretário da Assembleia Municipal das Lajes do Pico, entre 1993 e 1997; Presidente da Assembleia Municipal das Lajes do Pico, entre 1997 e 2001; e Presidente da Junta de Freguesia das Lajes do Pico de 2005-2009 (prova: cf. o processo de fiscalização financeira que deu origem a esta ação, os articulados e as declarações de parte).

**19)** Era recorrentemente usual, como sucedeu, *in casu*, que os despachos - no caso os de nomeação dos membros de gabinete de apoio e da vereação, concretamente o despacho de 29 de março de 2017, ora controvertido - **fossem praticados com base em minutas previamente preparadas pelo chefe da Divisão Administrativa e Financeira** da Câmara Municipal das Lajes do Pico (prova: cf. as declarações de parte e os depoimentos das testemunhas [REDACTED]).

**20)** No caso do referido despacho de 29 de março de 2017, publicado no DR, II Série de 20/06/2017, foi o mesmo subscrito pelo demandado sobre uma minuta que foi preparada e lhe foi entregue em mãos pelo Chefe de Divisão Administrativa e Financeira da Câmara Municipal das Lajes do Pico, Sr. Eng.º [REDACTED] (prova: cf. as declarações de parte e os depoimentos das testemunhas [REDACTED]),

**21)** **Em quem o demandado sempre confiou**, já que foi o mesmo funcionário que também, até aí, havia preparado e entregue ao demandado todos os despachos precedentes quanto ao mesmo tipo de matéria (prova: cf. as declarações de parte e os depoimentos das testemunhas [REDACTED]).

**22)** A autarquia **beneficiou efetivamente do trabalho dos cits. membros do gabinete de apoio ao presidente da câmara e à vereação** (prova: cf. as declarações de parte e os depoimentos das testemunhas indicadas pelo demandado).

**23)** A terceira nomeação verificada (em 29 de março de 2017) só aconteceu porque, em termos de necessidade real, se tinha verificado uma redução do número de vereadores em regime de permanência, de dois para um, no caso o vereador [REDACTED], que havia cessado as suas funções de vereador em regime de permanência na câmara municipal das Lajes do Pico com efeitos em 3/11/2016 (cfr. Doc. 1 junto à contestação), para passar a desempenhar as funções de Deputado Regional dos Açores na Assembleia Legislativa Regional (prova: cf. as declarações de parte e os depoimentos das testemunhas indicadas pelo demandado).

**24)** De novembro de 2016 a março de 2017, o Presidente da Câmara passou a “acumular” todo o esforço das suas competências com as então até aí desempenhadas pelo vereador [REDACTED] (prova: cf. as declarações de parte e os depoimentos das testemunhas indicadas pelo demandado).



**25)** A coordenação dos trabalhos exteriores, a cargo do Vereador ██████████, nomeadamente o abastecimento de água, a recolha de resíduos sólidos, as obras na rede viária, a preparação das festividades concelhias, a relação com as Juntas de Freguesia e com os fornecedores e a gestão do parque de máquinas, naquele período, exigia a integração na Câmara Municipal de um novo elemento que se responsabilizasse pela coordenação daquelas matérias, **tendo a opção do demandado recaído na nomeação de um adjunto do Presidente da Câmara entre 29 de março de 2017 e 22 de outubro de 2017** (prova: cf. os docs. juntos, as declarações de parte e os depoimentos das testemunhas indicadas pelo demandado).

**26)** O demandado **não conhecia** o comando do artigo 42º nº 1 alínea a) do RJAL de 2013 (conjugado com a alínea d) do ponto 2.3.4.2 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais) (prova: cf. os docs. juntos, as declarações de parte e os depoimentos das testemunhas indicadas pelo demandado).

### II.1.1 – MOTIVAÇÃO DO JULGAMENTO SOBRE OS FACTOS PROVADOS<sup>10</sup>

A factualidade provada decorre da análise crítica (1) da prova documental produzida, apresentada no requerimento inicial, em conjugação com (2) as declarações do demandado prestadas em audiência final, bem como (3) das testemunhas arroladas por aquele.

Os factos acima descritos como provados foram assim julgados após a análise crítica dos meios de prova produzidos e acima identificados, com observância do estatuído nos arts. 341º ss, 371º e 396º do C.C. e nos arts. 410º, 413º, 466º e 607º-4-5 do C.P.C., *ex vi* arts. 80º e 94º-3 da LOPTC.

A referência às declarações de parte e aos depoimentos das testemunhas significa simplesmente que todas depuseram, no sentido do dado como provado, de um modo credível e com fundamento ou razão de ciência.

### II.2 – FACTOS RELEVANTES NÃO PROVADOS

- Logo no início do presente mandato, o demandado dirigiu-se aos serviços e os mesmos informaram-no de que, uma vez que tinha sido o Chefe de Divisão a instruir o despacho, seria avisado consultar o gabinete jurídico que presta assessoria à autarquia, altura em que esse gabinete confirmou que o quadro legal não estava a ser respeitado,

---

<sup>10</sup> O princípio essencial da fundamentação de todas as decisões jurisdicionais deve ser, em nosso modesto ver, **integrado com** um “princípio processual geral de concisão argumentativa suficiente”.

- O que levou o demandado a confrontar o Chefe de Divisão com a ilegalidade em causa e, mesmo, a incompatibilizar-se com este, até pessoalmente.

## MOTIVAÇÃO DO JULGAMENTO SOBRE OS FACTOS NÃO PROVADOS

Quanto aos factos julgados não provados, não foi produzido qualquer meio de prova.

\*

## II.2 – ENQUADRAMENTO JURÍDICO DOS FACTOS PROVADOS

### *QUESTÕES A RESOLVER<sup>11</sup>*

Considerando o teor dos articulados, as questões a resolver nestes autos podem enunciar-se nos seguintes termos:

1 - O demandado incorreu na responsabilidade financeira p.p. no art. 65º-1-b)-2 da LOPTC?

1.1 - O demandado agiu sem consciência da ilicitude não censurável?

1.2 - A haver responsabilidade, a multa devia ser dispensada?

2 - O demandado incorreu na responsabilidade financeira p.p. no art. 59º-1-4 da LOPTC?

Vejamos, pois.

### ***A) AS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS EM GERAL***

#### ***A.1) RESPONSABILIDADE POR INFRAÇÕES FINANCEIRAS EM GERAL***

01. O **art. 214º-1-c) da Constituição da República** atribui ao Tribunal de Contas competência para efetivar a responsabilidade por infrações financeiras nos termos da lei, competência material esta repetida no **art. 5º-1-e) da LOPTC** para julgar a efetivação de responsabilidades financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertença, nos termos da lei.

---

<sup>11</sup> É o “**thema decidendum**” (causa de pedir, pedido e defesa), diverso do “**thema probandum**” (temas da prova ou da instrução reportados aos factos essenciais ainda controvertidos; trata-se neste segundo caso de apurar, respeitando as regras sobre a prova, se as afirmações de facto relevantes feitas pelas partes nos articulados são ou não demonstradas no processo).

02. Estas disposições utilizam, pois, um conceito **amplo** de responsabilidades financeiras, como sendo aquelas que resultam da prática de infrações financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos.
03. Trata-se de responsabilidades **personais** reguladas **por normas de Direito público** (*e não de Direito privado*), que têm como **pressupostos** (i) *um comportamento em matéria administrativa e ou financeira*, (ii) *descrito na lei*, (iii) *ilícito* e (iv) *censurável*.
04. Correspondem a um modelo de Direito público **disciplinador da legalidade e regularidade da gestão financeira de fundos públicos**.
05. A LOPTC, no seu Capítulo V, sob a epígrafe “Da efetivação de responsabilidades financeiras”, integra um conjunto de preceitos que permitem estabelecer uma clara distinção entre a responsabilidade financeira reintegratória, tratada especificamente na Secção II (*arts. 59º a 64º*), e a responsabilidade financeira sancionatória, sobre a qual rege a Secção III (*arts. 65º a 68º*). Tal distinção resulta, desde logo, da diferente natureza das consequências que advêm para quem incorre numa e noutra dessas modalidades de responsabilidade financeira: (i) a responsabilidade reintegratória gera a condenação do responsável na reposição de quantias objeto das infrações cometidas (*cf. arts. 59º-1 e 60º da LOPTC*) e (ii) a responsabilidade sancionatória determina a aplicação de multas (*cf. arts. 65º-1 e 66º-1 da LOPTC*), sendo que as duas responsabilidades podem ser cumulativas, uma vez que a aplicação de multas não prejudica a efetivação da responsabilidade pelas reposições devidas, se for caso disso, de acordo com o disposto no nº 6 do artigo 65º da LOPTC.
06. A primeira ocorre perante factos típicos caracterizados como alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos, pagamentos indevidos e não arrecadação de receitas (*cf. arts. 59º-2-3-4 e 60º*); a segunda refere-se à prática de factos típicos que correspondem, quer a violações de normas de índole substantiva (*elencados no art. 65º-1*), quer a violações de normas de carácter processual (*elencados no artigo 66º-1*).
07. A primeira implica uma reposição das quantias objeto das respetivas infrações, acrescida dos juros de mora sobre esses montantes, calculados nos termos previstos no Código Civil, conforme dispõe o nº 6 do artigo 59º da LOPTC (*ainda que sem prejuízo da possibilidade de redução ou relevação da responsabilidade, em caso de atuação negligente, de acordo com o nº 2 do artigo 64º*); a segunda envolve uma diferenciação na medida das multas a aplicar, em função de critérios estabelecidos na lei, de que resultam a alteração da moldura da sanção (*consoante o autor aja com dolo ou negligência – cf. arts. 65º-2-4-5 e 66º-2-3*), a graduação da sanção dentro da respetiva moldura (*atentos vários parâmetros, em que avultam a gravidade dos factos e o grau de culpa – cf. artigo 67º-2*) ou a atenuação especial da sanção (*apenas para a*



*responsabilidade sancionatória substantiva – cf. artigo 65º-7), sendo ainda admitida, em certas condições, a dispensa da sanção (também para a responsabilidade sancionatória substantiva – cf. art. 65º-8) ou mesmo a relevação da responsabilidade (tanto para a responsabilidade sancionatória substantiva como para a responsabilidade sancionatória processual – cf. artigos 65º-9 e 66º-3 in fine).*

08. Apesar das evidenciadas diferenças entre as duas aludidas modalidades de responsabilidade financeira, apresentam ambas em comum a delimitação do respetivo tipo de ilícito quanto à conduta punível dos agentes do facto, sendo aplicável o mencionado **art. 61º-2 da LOPTC**, quer à responsabilidade reintegratória (*em cuja Secção aquela disposição se integra*), quer à responsabilidade sancionatória (*quanto a esta, por remissão do art. 67º-3*) – **e isso independentemente** de as exigências típicas contidas nesse preceito serem caracterizadas como condições objetivas de punibilidade, como causas de exclusão da ilicitude ou sob qualquer outro enquadramento dogmático pertinente.

09. Porém, voltam a distinguir-se as duas espécies de responsabilidade financeira quanto ao concernente regime subsidiário. Estabelece-se expressamente, para a responsabilidade sancionatória, e quanto à respetiva matéria substantiva, uma remissão para o “disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal” (*cf. art. 67º-4*), mas inexistente idêntica remissão no âmbito da responsabilidade reintegratória. Nesta apenas se encontra a já referenciada remissão para o Código Civil em matéria de juros de mora.

10. **As responsabilidades financeiras previstas na LOPTC pressupõem** uma conduta, por determinado agente (*pessoa ou entidade que gere, administra, recebe ou utiliza dinheiros públicos*), que preencha o tipo legal descrito em uma ou mais normas disciplinadoras da atividade financeira pública; são responsabilidades subjetivas e individuais, de natureza sancionatória<sup>12</sup> ou de natureza reintegratória, decorrentes da ilegal ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos.

11. **Pressupõem ainda e sempre um juízo de culpabilidade, i.e., de censura jurídica**<sup>13</sup>, com referência a comportamentos relativos (i) à legalidade e regularidade das operações financeiras públicas, (ii) à fiabilidade das contas e demais demonstrações financeiras ou (iii) à observância das regras contabilísticas.

---

<sup>12</sup> Cf. art. 65º-6 da LOPTC: “A aplicação de multas não prejudica a efetivação da responsabilidade pelas reposições devidas, se for caso disso.”

<sup>13</sup> Pode-se, assim, buscar uma noção de responsabilidade financeira **em sentido amplo**, que inclui as duas modalidades de responsabilidade reguladas nos arts. 59º a 64º e 65º a 68º da LOPTC.

12. Nas responsabilidades financeiras **estão em causa**, portanto, a gestão e a utilização patológicas de dinheiros públicos por aqueles que, pelas suas funções, devem e têm obrigação legal de os utilizar e gerir de acordo com o direito objetivo financeiro e as demais normas técnicas aplicáveis. **Portanto, os seus pressupostos gerais são:**

(i) um comportamento (*ação ou omissão<sup>14</sup>, direta ou subsidiária<sup>15</sup>*) de um sujeito que tem a seu cargo a guarda ou a gestão de dinheiros ou outros valores públicos<sup>16</sup> (*art. 61º-1-4 da LOPTC*)<sup>17</sup>, comportamento esse devidamente evidenciado - factualmente - em Relatórios de Auditoria do TdC (*incluindo de V.E.C.<sup>18</sup>*) ou em Procedimentos Específicos Complementares;

(ii) a ilicitude desse comportamento<sup>19</sup>, por inobservância e ou violação de um dever de serviço normativamente fixado (*no Direito sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de justificação, de um tipo justificador*);

(iii) culpabilidade do agente da conduta, culpa, censurabilidade ou juízo de censura por causa da culpa negligente ou da culpa dolosa, considerando a atitude – interna - do agente autor do ilícito financeiro (*juízo que tem em conta as especificidades das funções concretas desempenhadas pelo agente da infração com referência a um padrão de um responsável financeiro medianamente diligente, medianamente informado e medianamente*

---

<sup>14</sup> Exs.: alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos, pagamentos indevidos, violação de normas financeiras, e prática, autorização ou sancionamento que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega de receitas (cf. arts. 59º-2 a 5 e 60º).

<sup>15</sup> Art. 62º-3 da LOPTC.

<sup>16</sup> A responsabilidade 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 nºs 1 e 3 do art. 36º do Decreto nº 22257, de 25 de fevereiro de 1933, isto é: quando “não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente”, ou quando “não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei”. É isto o que resulta da remissão no art. 61º-2 da LOPTC para o nº 3 do art. 36º do Decreto nº 22257.

<sup>17</sup> Pode haver solidariedade de ação na responsabilidade reintegratória.

<sup>18</sup> Cf. o art. 54º-3-g) da LOPTC.

<sup>19</sup> Pode resultar, desde logo, do desaparecimento de dinheiros ou valores públicos, com violação, portanto das regras sobre propriedade desses dinheiros ou valores. É o que acontece no alcance e no caso de desvio de dinheiros ou valores públicos.

*cuidadoso*<sup>20</sup><sup>21</sup>.<sup>22</sup> (no Direito sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de exclusão da culpa, de um tipo desculpante).

13. No caso da responsabilidade financeira reintegratória (arts. 59º a 64º da LOPTC), **acrescem ainda, à semelhança do Direito civil, os pressupostos** (iv) do dano para o erário público (*i.e., consequências patrimoniais indesejáveis para o erário público*)<sup>23</sup>, efetivo, individualizável e economicamente avaliável e (v) do nexo causal entre o comportamento e o dano (*no caso de pagamentos indevidos, se houver contraprestação efetiva, nova e adequada, o dano poderá até não existir*).

#### **A.2) RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DE NATUREZA SANCIONATÓRIA EM GERAL (arts. 65º ss da LOPTC)**

14. A responsabilidade financeira **de natureza sancionatória** é delitual em sentido estrito.

15. Aproxima-se do Direito penal<sup>24</sup> e do Direito disciplinar (*cf. os arts. 65º a 68º, 61º e 62º da LOPTC*). Visa punir uma infração a certos deveres (*com exigências de prevenções geral e especial*) e não ressarcir um dano.

---

**20 A culpa – juízo de censura referido à atitude interna do agente autor do comportamento ilícito - deve, pois, ser apreciada em concreto, tendo em conta** o padrão de um responsável financeiro (i) diligente e (ii) prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

O **conteúdo de tal atitude interna** - censurável ou culposa - é integrável na figura do dolo (art. 14º do C.P.) ou na figura da negligência (art. 15º do C.P.).

O **padrão de diligência exigível** do gestor de dinheiros públicos é o do (iii) foro profissional, considerando os deveres do cargo concreto; pelo menos, uma diligência de um gestor (i) mediano na informação, (ii) mediano no critério, (iii) mediano na prudência, (iv) medianamente avisado e cauteloso. É que quem exerce funções de gestão ou administração pública tem de ter ou de passar a ter um mínimo de conhecimentos e de cuidados sobre a matéria financeira decidenda, por exemplo, ouvindo especialistas internos ou externos e considerando as Recomendações do TdC (sobre estas vd. os arts. 44º-4, 54º-3-i), 65º-1-j)-9 e 67º-2 da LOPTC).

**21 A quase ausência de culpa** ou culpa diminuta pode levar à **dispensa** da multa (art. 65º-8); já a diminuição da culpa ou **culpa diminuída** pode levar à **atenuação** da multa (art. 65º-7). No Direito penal, cuja doutrina geral do crime é aqui aplicável à responsabilidade sancionatória, a culpa é fundamento e limite da punição.

**22** É adequado impor ao agente a **prova** de que cumpriu os seus deveres.

**23** A lei refere-se à responsabilidade pela reposição das importâncias abrangidas pela infração, **mas não a delimita, em caso algum, pelo** dano ou prejuízo concreto, entendido nos termos gerais.

**24** O art. 67º-4 da LOPTC dispõe: “Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.”



16. Dá, por isso, origem a condenação em multa (*é uma “sanção severa”, segundo a CEDH; cf. arts. 6º e 7º da CEDH*).
17. O tipo legal refere-se à legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e ainda à boa gestão ou administração financeira (*cf. art. 65º-1 da LOPTC; princípio da tipicidade legal*) - isto pondo de parte as infrações processuais e respetivas multas previstas no art. 66º da LOPTC (*má conduta durante processo do TdC*).
18. A responsabilidade financeira sancionatória está sujeita a princípios fundamentais como o da culpa à maneira do Direito Penal (*cf. os arts. 65º-4-5, 67º-2-4 e 61º-4-5 da LOPTC e os arts. 13º a 17º do C.P.*), o da tipicidade do ilícito, o da irretroatividade da lei desfavorável, o da regra “ne bis in idem” e o da determinabilidade das sanções aplicáveis.
19. É um ilícito sancionatório autónomo (*cf. Acs. do TC nº 635/2011 e nº 255/2018*).
20. **No domínio da responsabilidade sancionatória (*cf. art. 65º da LOPTC*), podemos raciocinar como no Direito penal ou no Direito disciplinar e utilizar noções como, por exemplo, as:**
- de tipicidade legal (*a conduta do agente preenche a previsão de uma norma jurídica*),
  - de “tipo legal”<sup>25</sup>,
  - de “tipo de erro”,
  - de “tipo de ilícito” (*conjunto de elementos objetivos e subjetivos que constituem a conduta punida, o objeto da sanção; normalmente exige o desvalor da ação e o desvalor do resultado*) e de “tipo de culpa” (*conjunto de*

---

<sup>25</sup> O “**tipo objetivo**” refere-se aos elementos que se referem ao facto punível e que não tenham relação com a atitude interna do agente da infração: (i) o agente, (ii) a conduta, (iii) o objeto desta, (iv) o resultado e (v) a imputação objetiva deste à conduta. O “**tipo subjetivo**” consiste nos elementos que se referem à atitude interna do agente relativamente aos elementos do tipo objetivo da infração, o que inclui (i) o dolo e (ii) a negligência, bem como (iii) elementos subjetivos especiais.

Os **elementos subjetivos do tipo que não se refiram a sentimentos e atitudes** pertencem ao tipo de ilícito e não ao tipo de culpa. Por exemplo, a avidez refere-se à culpa e não a um elemento subjetivo do tipo de ilícito. Nesta sede, diferente da do art. 17º, o erro sobre as proibições cai no âmbito do art. 16º do C.P.: “1 - O erro sobre elementos de facto ou de direito de um tipo de crime, ou sobre proibições cujo conhecimento for razoavelmente indispensável para que o agente possa tomar consciência da ilicitude do facto, exclui o dolo. 2 - O preceituado no número anterior abrange o erro sobre um estado de coisas que, a existir, excluiria a ilicitude do facto ou a culpa do agente. 3 - Fica ressalvada a punibilidade da negligência nos termos gerais.”

*circunstancias valoráveis para a censura do agente da conduta, desde a motivação dele até à consciência da ilicitude), ou de “ilícito típico” (incompatibilidade entre um facto ou comportamento e uma proibição jurídica, com lesão de bens jurídicos e, às vezes, produção de danosidade social; desvalor material da conduta ou dimensão subjetiva e, às vezes, do resultado ou dimensão objetiva), com o seu dolo e a sua negligência,*

- de “culpa” (*atitude de oposição, desprezo, indiferença<sup>26</sup> ou de descuido ou leviandade<sup>27</sup> perante o bem jurídico tutelado e lesado, num quadro concreto em que é exigível que se aja em conformidade com a ordem jurídica; o que conduz a uma censura jurídica que pressupõe capacidade de o agente avaliar a ilicitude do seu comportamento e capacidade de se determinar de acordo com essa avaliação), com o seu dolo e a sua negligência (cf. os arts. 13º a 17º, 40º-2 e 71º-2-f) do C.P.)<sup>28</sup>,*

- de “dolo do tipo de culpa” (*dolo base do juízo de censura*), diferente de “dolo do tipo ou dolo do ilícito típico” (*conhecimento e vontade de realizar o tipo objetivo de ilícito*),

- de “negligência na culpa, consciente ou inconsciente”, diferente de “negligência do tipo ou do ilícito típico”, e

- de “imputação objetiva”.

21. Aqui, nesta sede, é expressa a referência remissiva da LOPTC, no que respeita à culpa negligente, para o **art. 15º do Código Penal** (cf. art. 67º-4 da LOPTC).

22. Age com negligência quem, **por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz:**

-representar como possível a realização de um facto descrito num tipo de crime, mas atua sem se conformar com essa realização do facto (*negligência consciente*);

---

<sup>26</sup> “Tipo de culpa dolosa”.

<sup>27</sup> “Tipo de culpa negligente”.

<sup>28</sup> A valoração a fazer tem por base que **o agente da conduta devia agir de acordo com o direito objetivo porque podia atuar de acordo com ele**, o que pressupõe (i) liberdade de decisão (imputabilidade) e (ii) correção da decisão (arts. 16º e 17º do C.P.), de modo a se apurar, a final, a culpabilidade pelo facto individual e, por vezes, também a culpabilidade da personalidade (formulando um juízo de censura à personalidade do agente exteriorizada na postura adotada por ele).

-ou não chega sequer a representar a possibilidade de realização do facto tipificado (*negligência consciente*).

23. A negligência é muito importante nesta Jurisdição. Com efeito, ocorre muito mais vezes do que o dolo. Daí dever ser abordada especificamente, de seguida.
24. **Para o conceito de negligência (em responsabilidade sancionatória) que resulta do art. 15º do C.P., ex vi art. 67º-4 da LOPTC, devemos sublinhar** que o facto negligente possui um tipo de ilícito (*a violação do dever objetivo de cuidado a que, em concreto, o agente está obrigado*) e um tipo de culpa (*a inobservância do cuidado que o agente está em condições de observar*).
25. **O cit. tipo de ilícito negligente é constituído** (i) pelo desvalor da ação e (ii) pelo desvalor do resultado, devendo este resultado ser previsível e evitável para a pessoa prudente, dotada das capacidades que detém a pessoa média pertencente à categoria intelectual e social e ao círculo de vida do agente responsável financeiro.
26. **O cit. tipo de culpa negligente consiste** na possibilidade de o agente, de acordo com o que é e onde está, ter cumprido o dever objetivo de cuidado<sup>29</sup> que sobre si impendia e que não cumpriu devido a uma atitude descuidada ou leviana para com o bem jurídico em causa.
27. A distinção operada no art. 15º cit. releva **também** para efeitos de determinação da medida concreta da multa, precisamente por causa da culpa (*cf. art. 71º-2-b) do C.P.*<sup>30</sup>).
28. Sublinhe-se, no entanto, a exigência de efetuar uma interpretação das normas referidas em função da dimensão específica da responsabilidade financeira. Como se refere no parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República nº 142/2000, de 31-05-2001, a boa guarda e aplicação dos dinheiros públicos está subordinada a regras estritas, privativas dos agentes que têm a seu cargo a guarda e fiel aplicação dos dinheiros públicos e cuja violação, ferindo a integridade do património financeiro do Estado e a regularidade da respetiva gestão financeira, gera uma particular responsabilidade, típica, que não vai limitada à prática de atos ou omissões que configurem meras faltas pessoais. **No caso de tais funcionários ou**

---

<sup>29</sup> Cujas fontes podem ser, i.a., (i) o direito objetivo, (ii) as normas profissionais e análogas, (iii) os costumes profissionais comuns. O comportamento “omitido” é, pois, o da **figura-padrão cabida ao caso** (cf. F. DIAS, D. Penal, *Parte Geral*, ..., 3ª ed., 2019, pp. 1019 ss; C. ROXIN, *Strafrecht Allgemeiner Teil*, vol. I, 4ª ed., Munich, 2006, pp. 1067 ss).

<sup>30</sup> “Na **determinação concreta da pena** o tribunal atende a todas as circunstâncias que, não fazendo parte do tipo de crime, depuserem a favor do agente ou contra ele, considerando, **nomeadamente a intensidade do dolo ou da negligência.**”



**agentes (*os contáveis*), a natureza das funções e as normas próprias, específicas e típicas que devem observar no exercício dessas funções, comandam a tipicidade das consequências da inobservância de tais normas e da responsabilidade que lhes está especialmente associada.**

29. Por isso, **a apreciação da culpa** (*o juízo de censura referido à atitude interna do agente financeiro autor do comportamento financeiro ilícito*) **em concreto, na responsabilidade financeira sancionatória**, deve ter em conta as especificidades das funções em concreto desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja, tendo em conta **o padrão de um responsável financeiro (i) diligente e (ii) prudente** na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

30. O padrão de diligência exigível do gestor de dinheiros públicos é o dos deveres do cargo concreto; pelo menos, **uma diligência de um responsável**

**(i) mediano na informação,**

**(ii) mediano no critério,**

**(iii) mediano na prudência,**

**(iv) medianamente avisado e cauteloso.**

31. Assim, a LOPTC dispõe o seguinte para a responsabilidade sancionatória:

- Se a infração for cometida com dolo, o limite mínimo da multa é igual a um terço do limite máximo, ou seja, 60 UC (*art. 65º-4*);

- Se a infração for cometida por negligência, o limite máximo da multa será reduzido a metade, ou seja, 90 UC (*art. 65º-5*);

- O Tribunal pode atenuar especialmente a multa quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa, sendo os respetivos limites máximos e mínimos reduzidos a metade, ou seja, 90 e 12.5 UC, respetivamente (*art. 65º-7*);

- O Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada (*art. 65º-8*).

32. Claro que a apreciação da culpa – da censurabilidade - **sustenta-se sempre na demonstração, por via da prova, de factos.**

### A.3) RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DE NATUREZA REINTEGRATÓRIA EM GERAL (arts. 59º a 64º da LOPTC)

33. A responsabilidade financeira de **natureza reintegratória, por seu lado**, aproxima-se do Direito civil e da responsabilidade civil extracontratual aquiliana.<sup>31</sup>

34. Os pressupostos da responsabilidade financeira reintegratória, consabidamente como nos arts. 483º, 562º e 563º do C.C., são:

(1º) dano ou prejuízo (*aferido a partir da ilicitude objetiva, é a supressão ou diminuição de uma qualquer vantagem ou situação favorável protegida pelo Direito*),

(2º) comportamento humano ativo ou omissivo controlável ou controlado por uma vontade imputável,

(3º) ilicitude da ação ou omissão ou juízo de desvalor sobre aquele facto humano (*por lesão de um direito subjetivo alheio ou por violação de disposições legais cujo objetivo seja precisamente proteger os interesses alheios lesados*), sem que haja causa de justificação para essa violação,

(4º) culpa ou censurabilidade do agente (*juízo de censura formulado pelo Direito relativamente à conduta ilícita do agente do facto danoso, com referência a dolo ou a negligência do agente; o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição - art. 64º-1 da LOPTC*)<sup>32</sup> e

(5º) nexo de causalidade adequada entre o comportamento e o dano (*o nexo de causalidade adequada entre facto voluntário e dano resulta essencialmente de o facto ir contra o escopo da norma jurídica violada, sem prejuízo de, logicamente, o facto ter de ser uma condição adequada – em termos de normalidade social –*

---

<sup>31</sup> A responsabilidade reintegratória tem natureza civilista, embora com especificidades, sendo o seu regime idêntico ao da responsabilidade civil extracontratual, e que essa vertente civilista, em sede de aplicação de leis no tempo, nos obriga a observar o disposto no art. 12º do C.C., e não a lei mais favorável, como em Direito Penal.

<sup>32</sup> A culpabilidade avalia-se, em Direito civil, considerando como modelo avaliativo uma pessoa comum ou razoável incluída no mesmo meio social, cultural e económico do agente, perante as circunstâncias do caso concreto.

*para o dano, condição essa que é, no caso da responsabilidade culposa, provocada pelo agente com certo fim – cf. Menezes Cordeiro, Tratado..., Vol. VIII, §52).*

35. Dá origem à obrigação de repor dinheiros públicos (*cf. os arts. 59º-1 e 60º da LOPTC*); esta reposição inclui os juros de mora sobre os respetivos montantes, nos termos previstos no Código Civil, contados desde a data da infração, ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência nos termos do art. 59º-6 da LOPTC.
36. Não existe uma cláusula geral de ilicitude para efeitos de responsabilidade financeira reintegratória, antes esta se baseia em diversos tipos de ilícito.
37. Os seus tipos legais estão descritos nos arts. 59º e 60º da LOPTC.
38. Também é uma responsabilidade que **exige culpa** (*cf. os arts. 61º-5<sup>33</sup> e 64º<sup>34</sup> da LOPTC*), sendo, por isso, também punitiva, além de ressarcitória.
39. A responsabilidade solidária é, aqui, igual à do C.C.
40. Há vinculação ao nº 1 do art. 6º da CEDH.
41. A responsabilidade financeira reintegratória não implica, em bom rigor, uma obrigação de indemnização, isto é, obrigação de reconstituição do que existiria sem o evento responsabilizante - de uma obrigação ressarcitória ou compensatória neste sentido – mas, antes, de uma obrigação de reposição de valores ou de dinheiros que o erário público deveria manter e que deixaram de aí figurar.
42. A responsabilidade reintegratória, porém, não se pode estender à prática, ainda que negligente, de atos de gestão que violem os critérios de boa gestão dos recursos financeiros públicos. Não é isso o que resulta da LOPTC. Haverá casos, ainda assim, em que é clara ou manifesta a violação, a todas as luzes, dos critérios da boa gestão, para os quais não repugna – nem sequer parece, portanto, democraticamente

---

<sup>33</sup> “5 - A responsabilidade prevista nos números anteriores **só ocorre se a ação for praticada com culpa.**”

<sup>34</sup> “1. O Tribunal de Contas **avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração** (i) as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, (ii) o volume e fundos movimentados, (iii) o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, (iv) o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e (v) os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição.

“2. Quando se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infrator, devendo fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou da relevação.”



questionável – a introdução de um tipo de ilícito referente à qualidade da gestão pública.<sup>35</sup>

43. Esta espécie de responsabilidade financeira, note-se, não é um “plus” quanto à sancionatória.

#### ***A.4) A RESPONSABILIZAÇÃO FINANCEIRA EM GERAL***

44. O cit. art. 61º-2 da LOPTC (*também aplicável à responsabilidade sancionatória, ex vi art. 67º-3*) permite, de alguma forma, tranquilizar os membros do Governo e os titulares de órgãos executivos de autarquias locais<sup>36</sup>. Estes sabem que, **se ouvirem as “estações competentes”, não serão responsabilizados** financeiramente, ao invés do que sucederia caso tal regime inexistisse e tivesse, consequentemente, de ser apurado o grau de culpa do agente nos termos previstos no artigo 61º-5 da LOPTC.

45. “Estação competente” será hoje **um indivíduo ou um serviço que possa e deva efetivamente esclarecer o decisor.**<sup>37</sup>

46. A efetivação das responsabilidades financeiras **está obviamente sujeita aos princípios estruturantes do Estado de Direito e aos princípios jurídicos fundamentais**, como o da tutela jurisdicional efetiva e os princípios jurídicos fundamentais do Direito processual geral (*legalidade, igualdade, proporcionalidade,*

---

<sup>35</sup> Diferente é a responsabilidade **por infrações processuais prevista nos arts. 66º e 58º-4 da LOPTC**: nesta responsabilização está em causa a não cooperação com os serviços judiciais; o autor, aliás, não é sempre um responsável financeiro (cf. Ac. do TdC nº 778/2014); não se lhe aplica o nº 2 do art. 61º da LOPTC (cf. Ac. do TdC nº 4/2018); mas o nº 9 do art. 65º da LOPTC é aplicável (cf. Ac. do TdC nº 16/2018).

<sup>36</sup> A responsabilidade recai sobre (i) os **membros do Governo** e (ii) os **titulares dos órgãos executivos das autarquias locais**, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos nºs 1 e 3 do artigo 36º do Decreto nº 22257 de 25 de fevereiro de 1933.

Estes nºs 1 e 3 preveem:

(*Art. 36º*) “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.”

<sup>37</sup> Há quem entenda que é qualquer entidade que, com suficientemente conhecimento técnico, seja capaz de prestar informação adequada à adoção da decisão financeira ou jurídico-financeira.

*direito de audição e de defesa, previsibilidade e legalidade processual das condições de apreciação da responsabilidade do agente pelo Tribunal de Contas).*

47. **As responsabilidades financeiras são julgadas e efetivadas** por um órgão com uma jurisdição própria e exclusiva, o TdC, segundo juízos de legalidade estrita (*Ac. do TdC n.º 2/2013 de 20-fev.*).

## **B) O CASO SUBJUDICE**

### **B.1) RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA EM CONCRETO**

48. Como dissemos já, navegamos aqui muito perto do Direito penal.

49. Ora, o Ministério Público imputa ao demandado uma infração continuada (*cf. o art. 30.º-2 do C.P.*<sup>38</sup>) de natureza sancionatória, com base no art. 65.º-1-b) da LOPTC: **violação de normas sobre assunção e pagamento de despesas públicas.**<sup>39</sup>

50. No caso presente, o MP, na p.i., terá referido a infração continuada ao pagamento e não à assunção.

51. Sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias” prevê-se no art. 65.º-1-b) da LOPTC que o “Tribunal de Contas pode aplicar multas” pela “violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas”, balizando-se no n.º 2 deste preceito os limites mínimo e máximo da multa, sem prejuízo do limite mínimo da multa ser igual a um terço do limite máximo no caso de dolo (*cf. n.º 4 do art. 65.º citado*) e o limite máximo da multa ser reduzido a metade em caso de negligência (*cf. n.º 5 do mesmo preceito*).

52. Perante este enquadramento da infração em causa, importa, pois, apurar se o demandado violou, com culpa dolosa ou culpa negligente, aquela norma.

---

<sup>38</sup> “Constitui um só crime continuado a realização plúrima do mesmo tipo de crime ou de vários tipos de crime que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico, executada por forma essencialmente homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente.”

<sup>39</sup> Situam-se em níveis diferentes (i) a assunção e (ii) o pagamento de despesas públicas. A **assunção** ocorre quando da celebração do contrato ou tomada de deliberação, que gera, na esfera jurídica do contratante ou entidade que delibera, uma determinada obrigação de, verificado determinado evento (v. g., a prestação de certo serviço ou o fornecimento de certo bem) ou decorrido determinado tempo (certo tempo de adesão a uma associação), proceder ao pagamento de uma determinada importância.

O **pagamento** situa-se num momento posterior, que implica, desde logo, ao ordenante do pagamento verificar se o serviço foi realizado, se o bem foi entregue ou se decorreu o tempo de adesão em causa, isto sem prejuízo de reequacionar se há fundamento contratual ou de outra natureza que justifique e fundamente, legalmente, as obrigações assumidas. É que o pagamento não será devido se o serviço não foi realizado, se o bem não foi entregue ou se não decorreu o tempo de adesão, mas, também, se a obrigação não foi validamente assumida.

Posteriormente, no caso de resposta positiva a esta primeira questão, se analisará em que termos se deve proceder à graduação da multa.

53. **Quanto ao ilícito típico ou tipo de ilícito material**, *i.e.*, quanto ao preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos da infração de que já falámos o suficiente em termos de teoria geral, não há dúvida de que a conduta do demandado se consubstanciou em **assumir e autorizar** os cits. pagamentos dos ordenados do Adjunto **ilegalmente nomeado pelo demandado**.

54. Assim se preencheram os elementos objetivos do ilícito típico descrito no **art. 65º-1-b) da LOPTC**, com referência ao **art. 52º-3-a)-6 da L.E.O.**<sup>40</sup>

55. Quando à culpa - ou juízo de censura incidente sobre a atitude (*interna*) do agente – tudo o que já vimos em concreto indica que o demandado agiu com **negligência inconsciente** (*art. 15º-b) do C.P.*), nos termos gerais e concretos já explanados.

56. Isto num contexto **fático já descrito** que nos **suscita um juízo de censura de intensidade média** (*abaixo teríamos intensidades baixa e muito baixa; acima teríamos intensidades elevada e muito elevada*).

## ***B.2) CAUSA DE EXCULPAÇÃO INVOCADA: A FALTA DE CONSCIÊNCIA DA ILICITUDE***

57. **O demandado invoca a seu favor o art. 17º do C.P.** (*“1 - Age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto<sup>41</sup>, se o erro lhe não for censurável. 2 - Se o erro lhe for censurável, o agente é punido com a pena aplicável ao crime doloso respetivo, a qual pode ser especialmente atenuada.”*)<sup>42</sup>.

---

**40 “3 - Nenhuma despesa pode ser autorizada sem que, cumulativamente: a) O facto gerador da obrigação respeite as normas legais aplicáveis; b) Disponha de inscrição orçamental no programa e no serviço ou na entidade, tenha cabimento e identifique se os pagamentos se esgotam no ano ou em anos futuros no período previsto para o programa; c) Satisfaça os requisitos de economia, eficiência e eficácia.”**

**40** Situam-se em níveis diferentes (i) a assunção e (ii) o pagamento de despesas públicas. A **assunção** ocorre quando da celebração do contrato ou tomada de deliberação, que gera, na esfera jurídica do contratante ou entidade que delibera, uma determinada obrigação de, verificado determinado evento (v. g., a prestação de certo serviço ou o fornecimento de certo bem) ou decorrido determinado tempo (certo tempo de adesão a uma associação), proceder ao pagamento de uma determinada importância.

**41** Pode ser (i) erro sobre a ilicitude da conduta ou erro direto sobre a proibição, (ii) erro sobre a existência de um dever de garante na omissão, (iii) erro sobre a existência ou os limites de uma causa de justificação ou de exculpação (erro indireto sobre a proibição), (iv) erro sobre o significado dos elementos normativos do tipo e (v) erro sobre a validade da disposição legal.

**42** Cf. **ainda o art. 71º-1-2 do C.P.**: “1 - A determinação da medida da pena, dentro dos limites definidos na lei, é feita em função da culpa do agente e das exigências de prevenção. 2 - Na determinação concreta



58. Diz o demandado que desconhecia a lei, o art. 42º-1-a) cit., sem que tal ignorância possa ser considerada criticável ou censurável. Pelo que não haveria culpa (*censurabilidade*).

59. Ou seja, como a sua atitude interna (*de desconhecimento do limite legal ultrapassado pelo despacho de 29-03-2017*) não seria desvaliosa, não seria uma atitude de contrariedade ou de indiferença do agente perante o bem jurídico protegido no caso concreto, então não haveria erro censurável sobre a ilicitude e, assim, não haveria culpa (*em sede de responsabilidade sancionatória*).

60. Quer dizer, a ignorância dele assentaria numa atitude pessoal de não afronta à ordem jurídica, pelo que o juízo de culpa ínsito no tipo de culpa não poderia aqui existir.

61. Perspetivando-se o conhecimento da ilicitude como materialidade que acresce ao conhecimento dos elementos objetivos do tipo de ilícito, a falta de consciência da punibilidade que lhe corresponde como realidade negativa tanto pode ser juridicamente qualificada de erro sobre as proibições nos termos do art. 16º do C.P., como erro sobre a ilicitude de que trata o art. 17º, correspondendo-lhes regimes jurídicos diferentes, incluindo consequências jurídicas igualmente diversas.

62. O erro – direto sobre a proibição - exclui “apenas” o dolo do tipo de ilícito (*cf. art. 16º do C.P.: “erro direto sobre factos ou erro direto sobre proibições”<sup>43</sup>*) quando decorre de uma **deficiente consciência do agente para o desvalor do ilícito** que seja imputável a uma falta de informação ou esclarecimento; neste caso, tal erro direto é censurável por advir de descuido ou leviandade, sendo a conduta - por isso mesmo - punível a título de negligência.<sup>44</sup>

63. **Mas, diferentemente, o erro direto sobre a ilicitude a que se refere o art. 17º do C.P. e aqui invocado pelo demandado, só excluirá a culpabilidade se, sempre com base nos factos provados, tal erro do agente não lhe for censurável (*como seria***

---

da pena o tribunal atende a todas as circunstâncias que, não fazendo parte do tipo de crime, depuserem a favor do agente ou contra ele, considerando, nomeadamente: (...).”

<sup>43</sup> Art. 16º do C.P.: “1 - O erro sobre elementos de facto ou de direito de um tipo de crime, ou sobre proibições cujo conhecimento for razoavelmente indispensável para que o agente possa tomar consciência da ilicitude do facto, exclui o dolo. 2 - O preceituado no número anterior abrange o erro sobre um estado de coisas que, a existir, excluiria a ilicitude do facto ou a culpa do agente. 3 - Fica ressalvada a punibilidade da negligência nos termos gerais.”

<sup>44</sup> Erro sobre elementos de facto ou de direito de um tipo, ou sobre proibições cujo conhecimento for razoavelmente indispensável para que o agente possa tomar consciência da ilicitude do facto (art. 16º-1 do C.P.). O erro sobre a ilicitude ou sobre a punibilidade que exclui o dolo (art. 16º-1) apenas se deve e pode referenciar às infrações cuja punibilidade não se pode presumir conhecida de todos os cidadãos.

*óbvio: está em causa o juízo de censura); a falta de consciência da ilicitude do facto excluirá a culpa se tal ignorância do agente não for censurável.*

64. E tal erro ou falta de consciência da ilicitude **só não será censurável quando** o “erro da consciência ético-jurídica que se exprime no facto” (i) não se fundamentar numa atitude interna desvaliosa face aos valores jurídicos em geral e (ii) houver ali uma consciência reta do agente orientada por uma atitude geral de fidelidade ao Direito; **o que ocorrerá em situações em que** (i) a questão da ilicitude concreta for discutível e (ii) o erro do agente resulte de o agente ter tomado em conta outros pontos de vista relevantes.

65. **A censurabilidade só é de afastar se e quando** se trate de proibições de condutas cuja ilicitude material não esteja devidamente sedimentada na consciência ético social.

66. Em síntese: o critério da não censurabilidade da falta de consciência da ilicitude encontrar-se-á na retidão da consciência errónea, de acordo com o qual a falta de consciência da ilicitude será não censurável só quando o engano ou erro da consciência ética, que se exprime no facto, não se fundamenta em uma atitude interna desvaliosa face aos bens jurídicos em causa pela qual o agente deve responder, **o que se verificará nas situações em que a questão da ilicitude concreta (seja quando se considera a valoração em si mesma, seja quando ela se conxiona com a complexidade ou novidade da situação) se revele discutível e controvertida.**

67. E, para bem compreendermos o art. 17º cit. **em sede de infrações por negligência**, devemos ter ainda presente que a falta de consciência da ilicitude é estranha ou alheia ao facto negligente. Pelo que **não faz sentido perguntar** se se verifica uma consciência potencial ou virtual do ilícito, que é o que se pergunta sempre na negligência; é que o que está imediatamente em causa na solução consagrada no art. 17º cit. é, essencialmente, uma consciência ética do agente relativamente à qual não se pode perguntar pelos pressupostos da culpa negligente (*a saber: a previsibilidade subjetiva do perigo de lesão, a qual assenta num critério subjetivo apontado ao agente; e a possibilidade de o agente ter cumprido o dever objetivo de cuidado*).

68. O art. 17º do C.P., assim, não se aplica direta e imediatamente à conduta culposa negligente.

69. **Porém, no caso de o agente de uma infração negligente desconhecer a ilicitude do comportamento sem que isso tenha - na origem imediata - uma atitude interna de descuido ou leviandade face à ordem jurídica (i.e., não ter consciência da ilicitude, sem que isso resulta da sua negligência, i.e., não ter**

*consciência da ilicitude sem censurabilidade possível), o princípio da responsabilidade subjetiva ou da culpa obriga, no final das contas, a aplicar analogicamente o nº 1 do art. 17º do C.P. também à conduta negligente e, assim, a afastar a culpa como pressuposto essencial - que é - da infração punível (assim: F. Dias, D. Penal, ..., 2019, p. 1044).*

70. Ora, a consciência da ilicitude, no sentido simples de **apreensão do sentido geral desvalioso do comportamento tipificado como ilícito**, significa apenas o agente do facto saber que a conduta contraria a ordem jurídica.

71. E, de facto, aqui, o demandado, que cometeu uma infração negligente, não sabia, não tinha consciência da ilicitude de base, ou seja, desconhecia em 2017 o cit. art. 42º-1-a) do RJAL de 2013.

72. **Porém**, na qualidade de presidente de uma câmara municipal, que está a nomear pessoal para o seu gabinete, tem o dever normal, óbvio, de estar atento aos eventuais limites legais à contratação de pessoal. *I.e.*, poderia ou não nomear/contratar 1 ou 3 adjuntos? **Deveria ter tido essa preocupação.**

73. Tal cuidado **não deixou de ser exigível ao demandado** pelo facto de haver alguém – aliás, não especializado em Direito (um engenheiro) – que lhe preparava a documentação para dar corpo às decisões jurídicas do demandado. Há quase sempre esse alguém nos governos municipais, regionais ou centrais, para preparar textos ou minutas. Mas essas pessoas podem bem não ser as que esclareçam o decisor, mais bem preparado ou experiente muitas vezes, sobre a legalidade da decisão administrativa.

74. Pelo que **não basta** ouvir qualquer um, **nem basta** que a pessoa ou entidade consultadas sejam de confiança.

75. Como dissemos já, “estação competente”, para os efeitos que aqui e hoje interessam ao demandado e à boa decisão deste processo, é **um indivíduo ou um serviço de apoio que (i) possa e (ii) deva, efetivamente, esclarecer ou aconselhar o decisor.**

76. Ora, é manifesto que, sem mais factos provados (além de ser ele quem habitualmente preparava as minutas), **o citado engenheiro e chefe de divisão não cabia em tal figura que possa e deva, efetivamente, esclarecer ou aconselhar o decisor.**

77. Pelo que o demandado não está isento desta causa de responsabilização (condição objetiva de punibilidade, aparentemente).



78. A ilegal decisão do demandado, aqui, “começou” **antes** de ele assinar o despacho de nomeação e “acabou” quando ele leu e assinou o despacho que mandou um engenheiro preparar.

79. Ora, **durante todo esse período ou, pelo menos, no momento em que o demandado decidiu começar o procedimento** para a nomeação aqui em causa, é evidente que o demandado - dadas (i) as suas importantes funções de presidente de câmara, (ii) a sua longa experiência política, (iii) a sua educação superior e (iv) a importante ausência de juristas na câmara municipal a aconselhá-lo - tinha, como **responsável medianamente prudente, avisado e cauteloso** o dever de conhecer ou se preocupar em conhecer o limite que lhe era imposto pela legislação relativa às nomeações por ele iniciadas.

80. **Mas não conhecia. E não conhecia por “culpa sua”, como acabámos de ver.** O erro fundamentou-se numa atitude interna desvaliosa, em concreto, face aos bens jurídicos em causa.

81. **Com efeito**, nestes termos, não é correto aplicar favoravelmente o art. 17º do C.P.: a falta de consciência da ilicitude resultou, aqui, da falta de cuidado e de preocupação do demandado quanto ao assunto legal concreto em questão (nomear um adjunto de gabinete para o seu gabinete), assunto que lhe dizia respeito muito direto e que em tudo dependia da vontade dele, que era e é uma pessoa com educação superior, professor e político experiente.

82. Portanto, a falha objetiva, a falta de consciência da ilicitude, tem como causa subjetiva uma **falha ou inércia do demandado que este podia e devia ter colmatado.**

83. Pelo que, (i) além de concluirmos que, no caso concreto, o demandado não beneficia efetivamente da desresponsabilização prevista nos arts. 61º-2 e 67º-3 da LOPTC, (ii) não podemos afastar a sua culpa ao abrigo do art. 17º do C.P.

84. O demandado é mesmo autor material de uma infração financeira negligente que cabe na responsabilidade financeira sancionatória, aqui punida com multa de 25 UC a 90 UC.

### ***B.3) A REQUERIDA DISPENSA DA MULTA***

85. Na sequência do pretendido na contestação, resta aferir da possibilidade (*poder-dever*) de dispensa da multa (*cf. art. 65º-8 da LOPTC*)?

86. O C.P. (*art. 74º*), aqui aplicável, também prevê a dispensa da pena. **Ali, são seus pressupostos:**

- (i) diminuta ilicitude do facto,
- (ii) diminuta culpa ou quase ausência de culpa do agente (*tal como no art. 65º-8 da LOPTC*),
- (iii) reparação do dano causado,
- (iv) inexistência de razões de prevenção a militar contra a dispensa.

87. Estes pressupostos ou requisitos **são de exigir aqui também, ex vi art. 67º-4 da LOPTC.**

88. A dispensa da multa, tal como a da pena, refere-se a “bagatelas”.

89. A dispensa da multa surgiu como uma sanção de substituição à própria multa aplicável por via de uma determinada infração sancionatória, assumindo-se como uma declaração de culpa por via da realização de uma infração financeira, mas sem a consequente imputação de uma sanção, **por não ser, em concreto e em função das circunstâncias, necessária essa concretização e fixação da multa correspondente.**

90. No caso em apreço, (i) a ilicitude do facto não é diminuta, porque o desvalor da ação é de intensidade média ou elevada no contexto socio-político-financeiro em que vivemos; (ii) a negligência censurada e o que lhe deu azo não são insignificantes numa pessoa e num cargo como o do demandado, tendo o facto concreto como pano de fundo: não se pode falar em quase ausência de culpa; e (iii) existem razões de prevenção geral, no referido contexto socio-político-financeiro em que vivemos, que não aconselham de todo a dispensa da multa.

91. Em síntese, o caso presente não constituiu uma “bagatela” e a culpabilidade do ora demandado não foi quase ausente.

92. Pelo que seria incorreto dispensar o demandado da multa.

***B.4) A PUNIÇÃO: MULTA ENTRE 25 UC e 90 UC***

93. Quanto à **gradação da multa prevista na lei**, cuja dispensa o demandante pede na contestação, devemos considerar o já exposto, o art. 65º-2<sup>45</sup>-5<sup>46</sup>-8<sup>47</sup> da LOPTC, o art. 67º-2<sup>48</sup>-4<sup>49</sup> da mesma LOPTC e as circunstâncias concretas do caso.
94. Assim, **graduando a culpa já suficientemente abordada atrás**, temos uma baixa intensidade da negligência culposa.
95. E, agora, **graduando a multa**, temos o seguinte:
- a gravidade dos factos e as suas consequências: média gravidade dos factos, consequências quase nulas;
  - o grau de culpa: baixo;
  - o montante material dos valores públicos lesados ou em risco: baixo;
  - o nível hierárquico do responsável: elevado;
  - a inexistência de antecedentes.
96. Pelo que se fixa a multa em 30 (trinta) UC.

#### ***B.5) A INVOCADA RESPONSABILIDADE REINTEGRATÓRIA***

97. Passemos à invocada responsabilidade financeira reintegratória do demandado.
98. Já abordámos em geral a responsabilidade reintegratória.
99. Ora, o demandante considera que há ainda infração financeira por “pagamentos (*salariais*) indevidos” nos termos dos nºs 1<sup>50</sup> e 4 do art. 59º da LOPTC.

---

<sup>45</sup> As multas referidas têm (i) como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC e (ii) como limite máximo o correspondente a 180 UC.

<sup>46</sup> Se a infração for cometida por negligência, o limite máximo da multa será reduzido a metade, ou seja, a 90 UC.

<sup>47</sup> “O Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada.”

<sup>48</sup> O Tribunal de Contas gradua as multas tendo em consideração (i) a gravidade dos factos e (ii) as suas consequências, (iii) o grau de culpa, (iv) o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, (v) o nível hierárquico dos responsáveis, (vi) a sua situação económica, (vii) a existência de antecedentes e (viii) o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.

<sup>49</sup> “Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.”

<sup>50</sup> “Nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer.”



100. O agente da ação, para efeitos de reposição por “pagamento indevido” é quem determinou ou ordenou o pagamento da despesa pública (*cf. art. 61º-1 da LOPTC*).

101. Já vimos que, aqui na responsabilidade financeira reintegratória, é exigível a existência de um dano e de um nexo causal entre o comportamento e esse dano; além da previsão legal da conduta, da ilicitude dessa conduta e da culpabilidade do seu agente. Como nos arts. 483º, 562º e 563º do C.C.

102. Ora, **consideram-se “pagamentos indevidos para o efeito de reposição”**

- os pagamentos ilegais
- que causarem dano para o erário público,

quer **porque** não haja contraprestação efetiva (*e, aqui, houve em sede de coordenação do abastecimento de água, da recolha de resíduos sólidos, das obras na rede viária, da preparação das festividades concelhias, da relação com as Juntas de Freguesia e com os fornecedores e da gestão do parque de máquinas*),

quer **porque**, havendo contraprestação efetiva (*como no caso presente*), esta não foi adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade (***cf. o art. 59º-4 da LOPTC***).

103. Ou melhor: só há dano, na responsabilidade reintegratória por pagamentos indevidos,

(i) se não houver contraprestação efetiva ou

(ii) se esta não foi adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade

104. Vejamos.

105. Preliminarmente, não podemos deixar de integrar tais tarefas (*de coordenação do abastecimento de água, da recolha de resíduos sólidos, das obras na rede viária, da preparação das festividades concelhias, da relação com as Juntas de Freguesia e com os fornecedores e da gestão do parque de máquinas*) no **apoio técnico** a que se refere o cit. nº 1 do art. 6º do DL nº 11/2012. Se não, haveria outra ilegalidade.

106. Ora, está claro que, aqui, os pagamentos foram ilegais, porque resultaram de uma ilegalidade administrativa (*violação do limite máximo legal de membros do cit. Gabinete*).

107. Mas isso não basta para considerar que o tipo de ilícito aqui em questão foi praticado.
108. **Falta ainda vermos outro elemento do tipo:** não ter havido contraprestação efetiva pelo cit. adjunto [REDACTED] ou, havendo-a, como aqui houve, esta não ter sido adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa (*o município*) ou aos usos normais da atividade (*cf. o n.º 4 do art. 59.º cit.*).
109. Ao contrário do invocado na p.i. pelo MP, a (contra)prestação (*do adjunto [REDACTED]*) era possível (*objetiva, física, absoluta e juridicamente: cf. os arts. 280.º-1 e 401.º do C.C.*<sup>51</sup>); isto no sentido de possibilidade da prestação quanto à conduta e ao objeto a prestar (*cf. A. Almeida Costa, D. das Obrigações, 12.ª ed., 2009, n.º 95.2.2., p. 1074, n. r. n.º 3*).
110. E a contraprestação ocorreu de facto: o adjunto [REDACTED] fez o que o vereador [REDACTED] fazia.
111. Resta, pois, saber se o trabalho do adjunto foi adequado ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa (*o município*) ou aos usos normais da atividade.
112. E, como resulta do probatório, o [REDACTED] trabalhou nas **já identificadas áreas, à semelhança do que fazia antes o vereador** que saiu para exercer como deputado regional, auferindo aliás uma **remuneração muito semelhante**.
113. Assim, podemos concluir que a contraprestação efetivamente feita pelo (*ilegalmente*) nomeado **foi adequada** às atribuições do município e às competências técnicas do adjunto.
114. Não houve, portanto, um dano para o município.
115. Pelo que não existiu infração em sede de responsabilidade financeira reintegratória.

\*

### III – DISPOSITIVO

---

<sup>51</sup> Cf., sobre o objeto e sobre a prestação impossível, A. MENEZES CORDEIRO, *Tratado...*, Vol. VI - *Direito das Obrigações...*, 2ª ed., 2012, pp. 537-538; *Tratado...*, Vol. IX – *Direito das Obrigações...*, 3ª ed., 2017, pp. 330-335; L. MENEZES LEITÃO, *D. das Obrigações*, Vol. I, 9ª ed., 2010, pp. 117-118; ED. DOS SANTOS JÚNIOR, *Direito das Obrigações, I, Síntese Explicativa e Ilustrativa*, 3ª ed., AAFDL Ed., 2014, pp. 88-93; P. PAIS DE VASCONCELOS, *T.G.D.Civil*, 6ª ed., pp. 434-436.

Pelo exposto, decido:

- a) Absolver o demandado da responsabilidade financeira reintegratória imputada na p.i.;
- b) Condenar o demandado, em sede de responsabilidade financeira sancionatória, na multa de 30 (trinta) UC pela infração financeira acima identificada (*art. 65º-1-b)-2 da LOPTC, com referência ao art. 52º-3-a)-6 da L.E.O.*).

São devidos emolumentos no valor fixado no art. 14º do RJETC (DL nº 66/96), a cargo do demandado.

Registe-se e notifique-se.

Depois publique-se na *Intranet* e na *Internet*.

Funchal, S.R.M.T.C., 07 de outubro de 2021.

O JUIZ CONSELHEIRO

(Paulo H. Pereira Gouveia)