



ACÓRDÃO N.º 28/2014- 3.ªS-PL (RO N.º 3-SRA/2014)

Descritores: Caducidade do direito de ação/ Princípio do juiz natural/ Princípio da independência dos juízes/ Princípio do contraditório/ Princípio da igualdade/ Dolo/ Não discriminação dos factos dados como não provados/ Insuficiente fundamentação do probatório/ Incumprimento do Plano de Saneamento Financeiro (PSF)/ Infração financeira sancionatória decorrente daquele incumprimento/ Princípio *in dubio pro reo*/ Infração continuada; Negligência;

Sumário:

1. O procedimento de auditoria é um procedimento de fiscalização e controlo financeiro materializado numa sucessão de atos e formalidades, que culmina com uma pronúncia judicial: a aprovação do Relatório de Auditoria.
2. Não estamos, por isso, perante um procedimento subsumível ao disposto na 1.ª parte da alínea b) do artigo 80.º da LOPTC e, portanto, perante matéria à qual é aplicada supletivamente o Código do Procedimento Administrativo.
3. E caindo tal pressuposto, cai também pela base a alegação de que o direito de ação por parte do M.P. caducou com fundamento no artigo 111.º do CPA, o qual, de resto, também não prevê tal caducidade;
4. O artigo 108.º da LOPTC não viola o princípio do juiz natural;
5. O despacho de citação não constitui caso julgado formal;
6. Não se vê, por isso, como é que a prolação do despacho de citação pelo juiz que aprova a auditoria, possa interferir ou condicionar o juízo a efetuar por este último e, conseqüentemente, a sua independência no ato de julgar;
7. Pelas mesmas razões e ainda pelo facto de aos Demandados - com o despacho de citação - serem dados todos os direitos de audiência e de defesa, bem como o direito a uma justiça imparcial a realizar por um juiz diverso do juiz que aprova a auditoria, também não se vislumbra como é que a tramitação do



processo jurisdicional pelo juiz da auditoria até à contestação ou decurso do respetivo prazo, a que se segue a distribuição do processo pelo juiz da outra secção regional, a quem compete presidir à audiência de produção de prova e proferir a sentença final, possa violar o princípio do Estado de direito democrático a que se refere o artigo 2.º da CRP, bem como o n.º 10 do artigo 32.º da mesma Lei fundamental.

8. A auditoria rege-se por *princípios, métodos e técnicas geralmente aceites* em auditoria, não sendo um processo administrativo, contraordenacional ou sancionatório;

9. Daí que im procedam os vícios de violação dos artigos 100.º do CPA, 274.º e 32.º, n.º 4, da CRP;

10. O cumprimento do princípio do contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC após o Relato não viola aquele preceito legal, e é conforme a ISSAI 40 e os Regulamentos das Secções Regionais dos Açores e Madeira do Tribunal de Contas e da 2.ª Secção da Sede do mesmo Tribunal; ponto é que o Relatório de Auditoria não altere os factos contraditados, bem como a sua qualificação jurídica e imputação subjetiva;

11. A diferenciação dos regimes de responsabilidade aplicáveis aos membros do Governo e aos autarcas é razoável, racional e objetivamente fundada, im procedendo a invocada inconstitucionalidade, por violação do disposto no artigo 13.º da CRP;

12. Não tendo a sentença recorrida fundamentado a condenação dos Recorrentes no DL 38/2008, não pode o tribunal *ad quem* pronunciar-se sobre a desaplicação de um diploma – o DL 38/2008 – com fundamento em inconstitucionalidade;

13. De resto, o DL n.º 38/2008, quanto à norma considerada violada – o artigo 40.º, n.º 4, alínea a) da LFL de 2007 – nada inovou, já que o artigo 5.º do referido DL remete a obrigação de cumprir do plano de saneamento financeiro para o próprio artigo 40.º, n.º 4 da LFL de 2007;

14. As palavras “deliberada, livre e consciente” são palavras que, por consubstanciarem os elementos psicológicos da conduta do agente devem – com aquela ou outra formulação – constar da matéria de facto, e que, não sendo



só por si suficientes para cumprir as exigências de descrição do facto passível de multa, são necessárias ao preenchimento de um determinado tipo de culpa: o dolo

15. Não referindo os Recorrentes quais os factos que, de acordo com a prova documental e testemunhal produzida deviam ter sido dados não como provados, e que, se fossem dados como não provados, conduziriam a uma decisão diversa da que foi proferida, improcede a invocada anulação do despacho que fixou a matéria de facto;

16. A fundamentação insuficiente da matéria de facto não é, só por si, causa de nulidade da sentença, nos termos do artigo 668.º do CPC (artigo 615.º do NCPC), aplicável aos despachos, por força do artigo 666, n.º 3 do CPC (artigo 613.º, n.º 3, do NCPC);

17. Os municípios que recorrem a empréstimos para saneamento financeiro estão vinculados a elaborar e a executar os orçamentos de acordo com os objetivos e metas calendarizados e quantificados no plano de saneamento financeiro (PSF), para que, no final do prazo de empréstimo, seja reposta a situação de equilíbrio das finanças municipais;

18. Ou seja, o PSF contém ele próprio um conjunto de princípios e considerações técnicas de natureza financeira com vista à reposição do equilíbrio financeiro a que devem obedecer os documentos previsionais, com carácter vinculativo e normativo; é, por isso, um ato-condição daqueles documentos;

19. O que significa que os orçamentos que desrespeitem o que, para cada ano, foi calendarizado e quantificado, naquele plano, pode fazer incorrer os seus responsáveis na infração financeira p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 1.ª parte, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL;

21. Não tendo a sentença recorrida emitido pronúncia quanto à questão a que se reportam os pontos 17 a 19 deste Sumário, quando os Demandados suscitaram



Tribunal de Contas

tal questão nas respetivas contestações, há omissão de pronúncia, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC;

22. A omissão de pronúncia é causa de nulidade da sentença, podendo o tribunal de recurso conhecer da questão omitida em substituição do tribunal recorrido (artigo 715.º, n.º 1 do CPC, artigo 665.º, n.º 1, do NCPC, e artigo 379.º, n.º 1, alínea c), do CPP);

23. Não se provando o momento do ano em que foi ultrapassado o limite da despesa, e não tendo os Demandados exercido funções executivas durante toda a gerência desse ano económico, em obediência ao princípio *in dubio pro reo*, deve considerar-se improcedente a imputação aos referidos Demandados da infração prevista na 1.ª parte do n.º 1 da alínea b) do artigo 65.º da LOPTC, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL de 2007;

24. A realização plúrima do mesmo tipo de infração ou de vários tipos de infração, verificados determinados requisitos, é suscetível de constituir uma infração financeira sancionatória continuada – *in casu*, foram violados, em 2/3 anos económicos sucessivos, os artigos 40.º, n.º 4, alínea a), 37.º, n.º 2 e 39.º, n.º 3, todos da LFL de 2007, o que fez incorrer alguns dos Demandados na infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alíneas a), 1.º parte, e f), 2.ª parte, da LOPTC;

25. É o que acontece quando: **(i)** o bem jurídico protegido é o mesmo – *in casu*, as normas violadas visavam salvaguardar e repor o equilíbrio das finanças públicas; **(ii)** a execução das infrações é realizada por forma essencialmente homogénea - *in casu*, foram todas executadas no âmbito da elaboração e execução dos orçamentos municipais, tendo por pano de fundo um PSF; **(iii)** tais infrações ocorrem no quadro de uma mesma situação exterior que diminui consideravelmente a culpa do agente – *in casu*, as infrações foram cometidas no quadro de uma situação de enorme constrangimento financeiro e em execução de um PSF que, quando foi aprovado, já não tinha aderência à realidade, por, à data da sua aprovação, já estarem preenchidos os pressupostos para a declaração da situação de desequilíbrio estrutural ou de rutura financeira;

26. Age com negligência quem atua sem o cuidado a que estava obrigado e era capaz.



ACÓRDÃO N.º 28/2014 (RO N.º 3-SRA/2014)

1. RELATÓRIO.

1.1. Por sentença de 17 Abril de 2014, da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas (SRATC), foram os Demandados e ora Recorrentes condenados nos termos que, a seguir, se transcreve:

a) Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo, como autor de oito infrações financeiras de natureza sancionatória, previstas no artigo 65.º, n.º 1, **b) e f)** da LOPTC e punidas nos termos do n.ºs 2 e 4 da LOPTC, nas multas parcelares seguintes:

- 4.800,00€ (50UCx96,00); 4.800,00€ (50UCx96,00); 5.100,00€ (50UCx102,00); 5.100,00€ (50UCx102,00); 5.100,00€ (50UCx102,00); 5.100,00€ (50UCx102,00); 4.800,00€ (50UCx96,00); 5.100,00€ (50UCx102,00).

E em cúmulo na multa única de 39.900,00€;

b) António Fernando Raposo Cordeiro, como autor de três infrações financeiras de natureza sancionatória, previstas no artigo 65.º, n.º 1, alíneas **b) e f)** da LOPTC e punidas nos termos dos n.ºs 2 e 4 da LOPTC, nas multas parcelares seguintes:

- 5.100,00€ (50UCx102,00); 5.100,00€ (50UCx102,00); 5.100,00€ (50UCx102,00).

E em cúmulo, na multa única de 15.300,00€;



Tribunal de Contas

c) Maria Eugénia Pimentel Leal, como autora de quatro infrações financeiras de natureza sancionatória, previstas no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e f) da LOPTC e punidas nos termos dos n.ºs 2 e 4 da LOPTC, nas multas parcelares seguintes:

- 4.800,00€ (50UCx96,00); 5.100,00€ (50UCx102,00); 4.800,00€ (50UCx96,00); 5.100,00€ (50UCx102,00);

E em cúmulo, na multa única de 19.800,00€;

d) José Daniel de Medeiros Raposo, como autor de três infrações financeiras de natureza sancionatória, previstas no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e f) da LOPTC e punidas nos termos dos n.ºs 2 e 4 da LOPTC, nas multas parcelares seguintes:

- 4.800,00€ (50UCx96,00); 4.800,00€ (50UCx96,00); 5.100,00€ (50UCx102,00).

E em cúmulo na multa única de 14.700,00€;

e) Carlos Manuel de Melo Pimentel, como autor de uma infração financeira de natureza sancionatória, prevista no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e f) da LOPTC e punida nos termos dos n.ºs 2 e 4 da LOPTC, na multa seguinte:

- 2.550,00€ (25UCx102,00€);

f) Nina Márcia Pacheco Rodrigues, como autora de uma infração financeira de natureza sancionatória, prevista no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e f) da LOPTC e punida nos termos dos n.ºs 2 e 4 da LOPTC, na multa seguinte:

- 5.100,00€ (50UCx102,00€);

g) Helga Margarida Soares Costa, como autora de uma infração financeira



Tribunal de Contas

de natureza sancionatória, prevista no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e f) da LOPTC e punida nos termos dos n.ºs 2 e 4 da LOPTC, na multa seguinte:

- 5.100,00€ (50UCx102,00€).

1.2. Inconformados com a sentença vieram os Demandados acima identificados recorrer da referida sentença, concluindo como se segue:

1. O presente recurso é interposto da douda decisão que condenou os demandados em multa.

2. O presente processo é um processo de natureza jurisdicional, nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 108.º e 58.º da LOPTC.

3. O relatório de auditoria com base no qual a presente ação é instaurada foi aprovado em 13 de Dezembro de 2011 e apenas em 19 de Março de 2013 o Ministério Público interpôs o requerimento inicial.

4. A fase procedimental da auditoria constitui um procedimento administrativo, submetido às normas próprias da LOPTC e às do CPA, cf. a alínea b) do artigo 80.º da LOPTC.

5. Não fixando a LOPTC um prazo para o Ministério Público iniciar o processo jurisdicional, este prazo dever-se-á buscar no CPA – um prazo de 6 meses previsto no artigo 111.º do CPA.

6. O não exercício do direito de instauração da ação judicial de responsabilidades financeiras naquele prazo de 6 meses determina a caducidade do direito do Ministério Público vir requerer julgamento por responsabilidades financeiras.



Tribunal de Contas

7. *O que determina a nulidade de todo o processo, nos termos do n.º 1 do artigo 195.º do Código de Processo Civil (CPC), a qual se invoca.*

8. *A douta sentença recorrida julgou improcedente a invocada nulidade, fazendo uma errónea aplicação do direito – a norma do n.º 1 do artigo 111.º do CPA.*

9. *A intervenção no processo jurisdicional de dois diferentes juízes – o Conselheiro da Secção dos Açores até à fase da contestação, muito embora tenha aprovado o relatório de auditoria, pressuposto do requerimento inicial do Ministério Público e um juiz do julgamento – viola o princípio do juiz natural, consagrado no n.º 9 do artigo 32.º da CRP.*

10. *As normas dos n.ºs 2 e 3 do artigo 108.º da LOPTC que permitem aquela solução são inconstitucionais, por violação do princípio do **juiz natural** (n.º 9 do artigo 32.º da CRP), da independência dos juízes (artigo 230.º da CRP) e do direito dos Demandados a uma justiça material, inscrito no princípio do Estado de Direito (artigo 2.º da CRP), violando ainda o direito de defesa dos Demandados, protegido pelo artigo 32.º, n.º 10, da CRP.*

11. *Os ora recorrentes são julgados por atos alegadamente praticados no exercício de mandato autárquico.*

12. *O presente processo jurisdicional iniciou-se pelo impulso processual do Ministério Público, ao abrigo do n.º 1 do artigo 89.º da LOPTC, com base nos relatórios a que se refere o n.º 1 do artigo 57.º.*

13. *A responsabilidade financeira dos membros do Governo, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, apenas é estabelecida nos termos e condições fixados para a responsabilidade civil e criminal no artigo 36.º do decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933.*

14. *A LOPTC trata de modo desigual os titulares de cargos políticos, no*



Tribunal de Contas

plano da responsabilidade financeira, quanto à observância de regras relativas à despesa pública, as quais são idênticas para os dois géneros de titulares de cargos públicos, como decorre da LOPTC.

15. *As normas do n.º 1 do artigo 57.º, n.º 1, do artigo 89.º e n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC são inconstitucionais por violação do princípio da igualdade, previsto no artigo 13.º da CRP.*

16. *Os ora recorrentes pronunciaram-se sobre o projeto de relatório de auditoria, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da LOPTC, não tendo podido pronunciar-se sobre a imputação subjetiva dos factos, pois tal imputação está ausente daquele relatório.*

17. *O artigo 13.º da LOPTC dispõe que os demandados devem ser ouvidos sobre os factos e a “respetiva qualificação”, o que não sucedeu nos presentes autos.*

18. *Este vício do relatório de auditoria, que determina a sua anulabilidade, nos termos do artigo 135.º do CPA, leva à conclusão de que não há relatório de auditoria para os fins previstos nos artigos 57.º e 89.º da LOPTC.*

19. *A ausência da qualificação jurídica dos factos do relatório de auditoria viola o direito dos recorrentes ao contraditório consagrado no artigo 13.º da LOPTC, quando lhes assegura o direito de pronunciarem-se sobre “a respetiva qualificação”, no artigo 100.º do CPA, no n.º 5 do artigo 267.º da CRP e no n.º 10 do artigo 32.º da CRP.*

20. *Os ora recorrentes são acusados e vêm condenados, por infrações ao artigo 40.º, n.º 4, alínea a) da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro – Lei das Finanças locais (LFL), em vigor à data dos factos, por referência ao DL n.º 38/2008, de 7 de março, que aprovou o regime jurídico do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal.*



Tribunal de Contas

21. *Este diploma inscreve-se no âmbito do estatuto das autarquias locais.*

22. *O estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais é matéria incluída na reserva relativa da competência da Assembleia da República, cf. a alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP.*

23. *O Governo da República não editou este diploma ao abrigo da autorização legislativa.*

24. *Pelo que o DL n.º 38/2008, de 7 de Março, é material e organicamente inconstitucional por violação da reserva relativa de competência da Assembleia da República prevista na alínea q) do n.º 2 do artigo 165.º da CRP.*

25. *A douda sentença recorrida é inconstitucional por ter aplicado as normas acima identificadas, elas também feridas de inconstitucionalidade, circunstância que gera a nulidade de todo o processo, nos termos do n.º 1 do artigo 195.º do NCPC, a qual se invoca, também.*

26. *O doudo despacho que julgou a matéria de facto, proferido nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 653.º do CPC, deu como provado que os Demandados agiram com uma conduta “deliberada, livre e consciente”, cf. os nºs 10, 16, 21, 28, 34, 39, 46 e 50 do doudo despacho.*

27. *Isto é, julgou provado o dolo dos demandados, violando os limites estabelecidos pelo n.º 2 do artigo 653.º do CPC, já que considerou como matéria de facto a qualificação jurídica dos demandados.*

28. *O doudo despacho que decidiu a matéria de facto é nulo, nos termos e para os efeitos do disposto nos nºs 1 e 2 do artigo 195.º do NCPC, influenciando de modo determinante a decisão que apenas cabe tomar na sentença, a qual também se torna nula, nos termos do disposto no artigo*



Tribunal de Contas

668.º, n.º 1, alínea b), do CPC.

29. *Este douto despacho também não julgou que factos eram dados como não provados, ao arrepio do disposto no n.º 2 do artigo 653.º do CPC.*

30. *A fundamentação quanto aos factos julgados como provados é manifestamente insuficiente, com MM Juiz a limitar-se a indicar que as respostas se baseiam na documentação e no depoimento de dois auditores da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, não sendo feita qualquer referência à natureza dos respetivos depoimentos ou ao seu alcance, sendo ignorada a restante prova testemunhal e documental produzida por todos os Demandados*

31. *Há, assim, omissão de pronúncia, pelo que o douto despacho que decidiu a matéria de facto é nulo, nos termos e para os efeitos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 195.º do NCPC, influenciando de modo determinante a decisão que apenas cabe tomar na sentença, a qual também se torna nula, nos termos do disposto no artigo 615.º, n.º 1, alínea b) do CPC.*

32. *Em consequência, o julgamento deve ser anulado.*

33. *A douta sentença não se pronunciou quanto a factos alegados pelos ora recorrentes – artigos 128.º a 179.º da contestação dos ora recorrentes, relativos ao plano de saneamento financeiro do Município de Vila Franca do Campo e, de modo mais incisivo, quanto à natureza e carácter legal ou imperativo das medidas nele previstas – pelo que padece do vício de omissão de pronúncia, o que a torna nula, nos termos do artigo 615.º, n.º 1, alínea d) do CPC.*

34. *Quer do relatório de auditoria junto aos autos, quer da prova documental ou testemunhal produzida não resulta provada a atuação dolosa dos ora recorrentes, como resulta do depoimento das testemunhas, Drs. João José*



Tribunal de Contas

Medeiros e Rui Nóbrega Santos, nos segmentos indicados.

35. *Dos quais se conclui que os auditores não tiveram qualquer contacto com os demandados durante a realização da auditoria.*

36. *Do mesmo modo, não há nos autos qualquer documento contendo informação de que os ora recorrentes tenham tomado conhecimento quanto a eventual ultrapassagem dos limites de endividamento, despesa corrente ou despesa de pessoal.*

37. *Nem ata da Câmara Municipal que confirme o seu conhecimento da eventual ultrapassagem daqueles limites.*

38. *Como resulta, também, do depoimento do Dr. Rui Nóbrega Santos – DVD – VTS -01-03.VOB, no segmento 00.09.39 a 00.10.44;*

39. *Pelo que não foi apurada culpa dos ora recorrentes, não podendo, por isso mesmo, serem condenados ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e f) e nºs 2 e 4 da LOPTC.*

40. *O dolo não se presume, tendo de ser provado.*

41. *A douda sentença recorrida valorou a ausência de factos em desfavor dos demandados, violando o princípio da presunção da inocência, consagrado no artigo 32.º, n.º 1 da CRP, sendo, por isso mesmo, inconstitucional.*

42. *Os ora recorrentes são condenados pela comissão de múltiplas infrações ao artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e f) e nºs 2 e 4 da LOPTC, quando o que está em causa é apenas uma alegada violação do plano de saneamento financeiro.*

43. *O qual tem uma natureza imperativa, sendo apenas pressuposto da celebração do contrato de empréstimo, como já decidiu este Tribunal –*



Tribunal de Contas

Acórdão n.º 18/08, 1.ª Secção, de 16 de Dezembro;

44. *O plano de saneamento tem natureza de compromisso, não sendo uma norma de natureza financeira, nem incorporando normas desta natureza, no sentido que lhe é conferido pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC;*

45. *A correção e despesa pública apenas pode verificar-se no final da execução do plano e não de modo parcelar;*

46. *As alíneas a) e b) do n.º 5 do artigo 40.º da LFL estabelecem em exclusivo o regime sancionatório para os casos de violação do cumprimento do plano de saneamento financeiro.*

47. *Nos presentes autos podem estar em causa desvios à trajetória do plano e não o seu incumprimento, o qual é apenas apurado no final do período da sua execução.*

48. *Não havendo previsão expressa de sanção pecuniária, em sede de responsabilidade sancionatória, nem se reconduzindo um plano de saneamento financeiro a normas no sentido do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC, não podem os Demandados ser condenados ao abrigo desta disposição.*

49. *Por outro lado, o Tribunal de Contas, no julgamento da legalidade da despesa pública por parte da Administração está sujeito aos limites fixados pelo artigo 3.º, n.º 1, do CPTA, que determina que a Administração apenas pode ser julgada quanto ao cumprimento de normas e princípios que a vinculem;*

50. *Como o plano de saneamento financeiro não é fonte de normas e de princípios jurídicos que vinculem a Administração, tendo uma natureza compromissória, a douta sentença recorrida viola os limites impostos pelo*



Tribunal de Contas

artigo 3.º, n.º 1, do CPTA, e o artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC;

51. *A condenação dos ora recorrentes em várias infrações não tem base legal, já que o que está em causa é um alegado “incumprimento” do plano de saneamento financeiro, por violação do artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL;*

52. *O princípio nulla poena sine lege – um dos princípios enformadores do nosso direito penal – impede a aplicação de pena (sanção, no caso) que não tenha expressa previsão legal, impedindo, igualmente a aplicação analógica ou mesmo extensiva de normas sancionatórias.*

53. *A douta sentença recorrida condena os ora recorrentes mais uma vez – várias vezes – pelo mesmo facto: o incumprimento do plano, aplicando várias sanções para uma única infração, violando o princípio da proibição do “duplo julgamento” estabelecido pelo artigo 29.º, n.º 5, da CRP.*

54. *Os ora recorrentes são condenados por alegadamente terem violado os limites da contratação de pessoal estabelecido no plano de saneamento financeiro.*

55. *A douta sentença recorrida, para efeitos de contabilização do número de trabalhadores face ao plano de saneamento financeiro, englobou os trabalhadores do município e das empresas do setor empresarial local.*

56. *Tomando a totalidade dos trabalhadores dos quadros de pessoal do Município de Vila Franca do Campo e das empresas Vida Solidária, EIM, e Atlântico Vila, S.A., a douta sentença recorrida incorre em erro de julgamento, por violação da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, e do artigo 65.º da LOPTC.*

57. *Aquela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, não prevê a contabilização do pessoal das empresas do setor empresarial local no âmbito do Município,*



seu acionista.

58. *Sem prescindir e por mera cautela, a responsabilidade financeira dos ora recorrentes deve ser relevada, como resulta da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º, conjugado com a regra do n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC.*

59. *Tendo em conta a inexistência de dano efetivo e à relevação não se oporem razões de prevenção, gerais ou especiais.*

60. *Nestes termos e nos melhores de direito, os ora recorrentes devem ser absolvidos, com todas as consequências legais ou, caso assim não se entenda, o julgamento deve ser anulado.*

1.3. O M.P. emitiu parecer no sentido do provimento parcial dos recursos; entende também que o Demandado Carlos Manuel de Melo Pimentel deve ser dispensado de pena – vide fls. 111 a 116v.º, aqui, dado por reproduzido.

A este parecer faremos referência, sempre que necessário, no decurso do presente Acórdão.

1.4. Foram colhidos os vistos legais.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1. **A sentença recorrida deu como provada a seguinte factualidade:**

- A-



Tribunal de Contas

1. Entre 1.Jan.2008 e 31.Out.2009, o executivo camarário de Vila Franca do Campo, responsável pela gerência, foi constituído pelos demandados,

***Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo**, Presidente da Câmara;*

***Maria Eugénia Pimentel Leal**, Vereadora a tempo inteiro;*

***José Daniel de Medeiros Raposo**, Vereador a tempo inteiro;*

***António Fernando Raposo Cordeiro**, Vereador;*

***Carlos Manuel de Melo Pimentel**, Vereador;*

2. E entre 1.Nov.2009 e 31.Out.2010, pelos demandados,

***António Fernando Raposo Cordeiro**, Presidente,*

***Helga Margarida Soares Costa**, Vereadora a tempo inteiro;*

***Nina Márcia Pacheco Rodrigues**, Vereadora a tempo inteiro;*

***Maria Eugénia Pimentel Leal**, Vereadora;*

***Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo**, Vereador.*

3. Para fazer face à situação de desequilíbrio financeiro, a CMVFC recorreu ao regime de saneamento financeiro através do qual se definiram medidas que, entre outras, visaram a contratação de um empréstimo de longo prazo no âmbito do artigo 40.º da LFL e do DL 38/2008, de 7 de Março, no montante de 9.500.000,00€, destinado à reprogramação financeira da dívida e à consolidação de passivos financeiros.

4. O plano de saneamento financeiro foi aprovado pela Assembleia Municipal em 16.10.2008 e o empréstimo conseguido.

-B-



Tribunal de Contas

5. *No exercício de 2008, em execução do plano de saneamento aprovado, competia ao demandado **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo**, enquanto Presidente da Câmara, promover e adotar as medidas tendentes a assegurar a sua boa execução, designadamente, no que se referia à evolução da despesa corrente – cf. Tabela 9 do Plano, a fls. 87;*

6. *O Plano de Saneamento (tabela 9), tendo em conta a taxa de inflação de 2% prevista para todo o território, era concordante com os limites da despesa corrente previstos no Orçamento de Estado para 2008.*

7. *Já depois da aprovação do Plano, com desrespeito pelo que nele se previa, foram feitas modificações das dotações da despesa inscritas no Orçamento do Município para 2008, em particular para componente corrente, cuja evolução não podia ultrapassar a taxa global fixada pela lei do OE para as rubricas da mesma natureza (+3,0%).*

8. *E as dotações finais excederam os limites fixados para a evolução da despesa global e respetiva componente corrente, em 40,3% e 11,2%, respetivamente, conforme melhor se documenta no **Quadro XIII de fls. 338**, que de seguida se transcreve:*



Quadro I: Orçamento da despesa para 2008 vs. plano de saneamento¹

1.000 Euro

Rubricas	Plano de saneamento 2008	Orçamento 2008				
		Inicial	Desvio do plano	Final	Desvio do plano	
01. Despesas com Pessoal	2.168,00	2.491,51	14,9%	2.345,01	8,2%	
02. Aquisição de Bens e Serviços	1.060,00	1.325,09	25,0%	1.688,64	59,3%	
03. Juros e Outros Encargos	838,00	705,00	-15,9%	837,98	0,0%	
04. Transferências Correntes	401,00	132,92	-66,9%	148,06	-63,1%	
05. Subsídios	107,00	85,21	-20,4%	55,44	-48,2%	
06. Outras Despesas Correntes	44,00	45,39	3,2%	61,84	40,5%	
Despesa Corrente	Total	4.618,00	4.785,12	3,6%	5.136,97	11,2%
	Primária	3.780,00	4.080,12	7,9%	4.299,00	13,7%
07. Aquisições de Bens de Capital	2.000,00	2.452,10	22,6%	3.442,57	72,1%	
08. Transferências de Capital	1.362,00	1.486,03	9,1%	1.581,61	16,1%	
09. Activos Financeiros	0,00	0,00	0,0%	0,00	0,0%	
10. Passivos Financeiros	697,00	1.007,00	44,5%	1.427,00	104,7%	
11. Outras Despesas de Capital	0,00	143,22	-	583,37	-	
Despesa de Capital	4.059,00	5.088,35	25,4%	7.034,55	73,3%	
Despesas Totais	8.677,00	9.873,47	13,8%	12.171,52	40,3%	

9. *O demandado Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal e titular do órgão competente para assegurar a execução do plano financeiro tinha perfeito conhecimento de que devia proceder ao seu ajustamento e estrito cumprimento e, não obstante, excedeu os limites previstos.*

10. *A sua conduta foi deliberada, livre e consciente.*

¹ A informação apresentada foi elaborada numa óptica de caixa, dado que no plano de saneamento financeiro foi esta a perspectiva adotada para se aferir o impacto orçamental das medidas na evolução da despesa. Com o intuito de tornar comparáveis os valores constantes daquele documento com o orçamento de 2008, foram deduzidas às correspondentes dotações orçamentais – tanto às iniciais como às corrigidas – as despesas transitadas de exercícios anteriores (compromissos assumidos e não pagos até 31-12-2007). À dotação corrigida do agrupamento 10. *Passivos financeiros* foi ainda retirada a verba de € 9 500 000,00 proveniente do empréstimo para saneamento contratado no referido exercício, uma vez que a receita correspondente só foi disponibilizada em 16-01-2009.



Tribunal de Contas

-C-

11. Para o ano de 2009, a despesa global e respetiva componente corrente, não podia ultrapassar a taxa global de 2,2% fixada pela lei do OE;

12. As dotações aprovadas a tais títulos excederam em 123,3% e 14,6%, respetivamente, os limites fixados no plano de saneamento financeiro para a sua evolução.

13. Os valores numéricos que consubstanciam esse excesso são os que constam do Quadro XIV de fls. 339, que se transcreve:

Quadro II: Orçamentos da despesa para 2009 e 2010 vs. plano de saneamento

1.000 Euro

Rubricas	Plano de saneamento 2009	Orçamento 2009				Plano de saneamento 2010	Orçamento 2010		
		Inicial	Desvio do plano	Final	Desvio do plano		Inicial	Desvio do plano	
01. Despesas com Pessoal	2.168,00	2.575,00	18,8%	2.475,00	14,2%	2.211,00	2.851,35	29,0%	
02. Aquisição de Bens e Serviços	1.007,00	1.410,00	40,0%	2.790,00	177,1%	957,00	1.936,68	102,4%	
03. Juros e Outros Encargos	1.205,00	1.325,00	10,0%	878,00	-27,1%	1.170,00	809,00	-30,9%	
04. Transferências Correntes	381,00	171,00	-55,1%	127,00	-66,7%	362,00	108,22	-70,1%	
05. Subsídios	102,00	100,00	-2,0%	100,00	-2,0%	97,00	100,00	3,1%	
06. Outras Despesas Correntes	45,00	42,00	-6,7%	76,00	68,9%	46,00	82,00	78,3%	
Despesa Corrente	Total	4.908,00	5.623,00	14,6%	6.446,00	31,3%	4.843,00	5.887,25	21,6%
	Primária	3.703,00	4.298,00	16,1%	5.568,00	50,4%	3.673,00	5.078,25	38,3%
07. Aquisições de Bens de Capital	1.750,00	10.319,00	489,7%	5.313,00	203,6%	1.150,00	4.395,41	282,2%	
08. Transferências de Capital	1.362,00	2.451,00	80,0%	1.493,00	9,6%	1.362,00	1.278,08	-6,2%	
09. Activos Financeiros	0,00	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,00	0,0%	
10. Passivos Financeiros	730,00	794,00	8,8%	809,00	10,8%	765,00	900,00	17,6%	
11. Outras Despesas de Capital	0,00	350,00	-	791,00	-	0,00	188,33	-	
Despesa de Capital	3.842,00	13.914,00	262,2%	8.406,00	118,8%	3.277,00	6.761,81	106,3%	
Despesas Totais	8.750,00	19.537,00	123,3%	14.852,00	69,7%	8.120,00	12.649,06	55,8%	

14. A deliberação camarária que aprovou o orçamento das despesas para o ano de 2009, e, por conseguinte, os valores referidos no quadro do número antecedente, ocorreu em 22.12.2008 e nela participaram os demandados:

Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo, na qualidade Presidente da Câmara;



Tribunal de Contas

Maria Eugénia Pimentel Leal, Vereadora;

José Daniel de Medeiros Raposo, Vereador;

Carlos Manuel de Melo Pimentel, que se absteve.

15. Estes demandados, nas qualidades apontadas e enquanto membros do executivo camarário, tinham perfeito conhecimento de que deviam cumprir o Plano de Saneamento e observar os limites ali fixados, razão por que não podiam aprovar documentos previsionais que viabilizassem a violação dos limites impostos;

16. A conduta destes demandados foi deliberada, livre e consciente, à exceção de Carlos Manuel de Melo Pimentel, que agiu livre e conscientemente;

17. No exercício de 2009 foram os presidentes do executivo camarário os demandados:

Rui António Dias da C. C. Melo, no período compreendido entre 1.1.2009 e 31.10.2009;

António Fernando Raposo Cordeiro, no período compreendido entre 1.Nov.2009 e 31.Dez2009;

18. O Plano de Saneamento Financeiro previa a manutenção do valor da despesa com pessoal registada em 2007.

19. Todavia, nessa rubrica, no exercício de 2009, verificou-se um acréscimo de 3,7% conforme se verifica pelo quadro XVI (a fls. 347) seguinte:



Tribunal de Contas

Quadro III: Evolução das despesas com o pessoal

Euro

Rubricas	2007		2008			2009		
	Montante	Var. anual	Montante	Var. anual	OE *	Montante	Var. anual	OE*
01.01 - Remunerações certas e permanentes	1.727.356,14	2,3%	1.809.284,63	4,7%	-1,0%	1.911.795,45	5,7%	-0,6%
01.02 - Abonos variáveis ou eventuais:	120.593,44	-16,6%	133.689,72	10,9%	-10,4%	117.497,16	-12,1%	6,2%
01.02.02 - Horas extraordinárias	81.979,59	-6,3%	92.871,09	13,3%	-	85.051,32	-8,4%	-
01.02.03 - Ajudas de custo	7.791,51	-31,2%	10.857,62	39,4%	-	4.150,35	-61,8%	-
01.02..... - Restantes rubricas	30.822,34	-32,8%	29.961,01	-2,8%	-	28.295,49	-5,6%	-
01.03 - Segurança Social	505.593,99	43,8%	400.091,36	-20,9%	3,0%	399.761,94	-0,1%	-54,4%
Despesas com pessoal	2.353.543,57	7,8%	2.343.065,71	-0,4%	0,1%	2.429.054,55	3,7%	-20,0%

* Taxa de evolução homóloga do OE

20. Os demandados **Rui Melo e António Cordeiro**, enquanto Presidentes da Câmara, sabiam que deviam cumprir, na execução do orçamento para 2009, o limite das despesas com pessoal fixado no plano de saneamento financeiro, correspondente à manutenção do volume de despesas registado no exercício anterior.

21. A conduta destes dois demandados foi deliberada, livre e consciente.

-E-

22. No exercício de 2009, no período compreendido entre 1.1.2009 e 31.10.2009, sendo Presidente da Câmara **Rui António Dias da C. C. Melo**, uma vez mais não foi cumprido o plano de saneamento a nível da contenção de despesa, em recursos humanos.

23. Estipulava o Plano de saneamento (**fls. 84**), a contratação de apenas um trabalhador por cada três desvinculações (aposentações ou outras desvinculações).

24. As empresas Vila Solidária – EEM, e Atlântico Vila, S.A, são participadas pelo Município que suporta os encargos com o seu pessoal, umas vezes total, outras parcialmente.



Tribunal de Contas

25. No seu conjunto, essas empresas contrataram, no referido período (1.1.2009 a 31.10.2009), cinco novos trabalhadores.

26. À contratação de cinco novos trabalhadores teria de corresponder a desvinculação de 15 outros, conforme quadro **XVII (fls. 349)** aqui transcrito:

Quadro IV: Variação líquida do número de efetivos

Entidades	Efetivos					
	31-12-2008	31-12-2009*	Var. líquida	31-12-2010	Var. líquida	Var. líquida total
Município	121	117	-4	113	-4	-8
Vila Solidária, EEM	2	5	3	5	0	3
Atlântico Vila, SA	12	14	2	13	-1	1
Marina da Vila, EEM	5	5	0	5	0	0
VFC Empreendimentos, EEM	1	1	0	1	0	0
Total de efetivos	141	142	1	137	-5	-4

* Em 2009, todas as contratações foram efetuadas entre 1 de Janeiro e 31 de Outubro.

27. O demandado **Rui Melo**, enquanto Presidente da Câmara e titular do órgão competente para assegurar a execução do plano de saneamento financeiro, sabia que a contratação de pessoal – sem observância do limite fixado no plano de saneamento financeiro, de contratação de apenas um trabalhador por cada três aposentações ou desvinculações – implicava o incumprimento do plano desde que os respetivos encargos fossem suportados por verbas provenientes do orçamento municipal.

28. A sua conduta foi deliberada, livre e consciente.

-F-

29. Na deliberação da Câmara Municipal em **23.06.2010**, participaram os ora demandados,



Tribunal de Contas

António Fernando Raposo Cordeiro, Presidente,

Nina Márcia Pacheco Rodrigues, Vereadora,

Helga Margarida Soares Costa, Vereadora.

Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo, Vereador.

30. *Essa deliberação compreendeu a referente à autorização de abertura de concursos tendentes à celebração de seis contratos, na modalidade de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado.*

31. *O Plano de Saneamento impunha a contenção da despesa corrente em recursos humanos, prevendo a contratação de apenas um trabalhador por cada três aposentações ou desvinculações.*

32. *Aos seis contratos acabados de referir, acrescem os cinco celebrados em 2009 e referidos nos nºs 26 a 29 supra; e aos 11 destes dois conjuntos teria de corresponder a desvinculação de 33 trabalhadores para que o plano de saneamento financeiro fosse cumprido.*

33. *Os demandados atrás referidos, nas qualidades apontadas e enquanto membros do executivo camarário, tinham perfeito conhecimento de que deviam observar o plano de saneamento, razão por que não podiam autorizar a contratação de pessoal sem que se demonstrasse a observância do limite fixado no plano de saneamento financeiro de contratação de apenas um trabalhador por cada três aposentações ou desvinculações.*

34. *A conduta destes demandados foi deliberada livre e consciente.*



-G-

35. *Durante o exercício de 2009 – primeiro ano completo de vigência do plano – foram Presidentes do executivo camarário, os demandados,*

Rui António Dias da C. C. Melo, no período compreendido entre 1.1.2009 e 31.10.2009;

António Fernando Raposo Cordeiro, no período compreendido entre 1.Nov.2009 e 31.Dez.2010;

36. *Ambos estavam vinculados aos objetivos do plano que estipulara a redução da despesa corrente e ao disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º do DL 38/2008, de 7 de março, que determina que a evolução da despesa corrente dos municípios sujeitos a processos de saneamento financeiro não pode ultrapassar a taxa global homóloga fixada no OE (2,2%, em 2009);*

37. *Foram feitas despesas correntes pelo Município de Vila Franca do Campo, que implicaram uma taxa de crescimento global de 19,5%, sendo que, no mesmo período, a despesa corrente primária registou um acréscimo de 22,3% comparativamente com o ano anterior, como melhor se documenta no **Quadro XIX, de fls. 353**, que se transcreve:*



Quadro V: Evolução do nível global da despesa

Euro

Rubricas	2007		2008			2009			
	Montante	Var. anual	Montante	Var. anual	OE	Montante	Var. anual	OE	
01. Despesas com pessoal	2.353.543,57	7,8%	2.343.065,71	-0,4%	0,1%	2.429.054,55	3,7%	-20,0%	
02. Aquisição de bens e serviços	1.880.841,97	87,5%	1.656.019,70	-12,0%	-2,2%	2.475.320,17	49,5%	-14,4%	
03. Juros e outros encargos	838.495,71	72,0%	834.440,03	-0,5%	5,6%	877.862,95	5,2%	13,1%	
04. Transferências correntes	395.813,59	38,3%	139.673,45	-64,7%	4,2%	118.298,27	-15,3%	17,3%	
05. Subsídios	186.109,53	9,3%	50.440,05	-72,9%	-2,6%	100.000,00	98,3%	-39,3%	
06. Outras despesas correntes	43.966,11	-52,9%	60.477,16	37,6%	44,7%	75.753,60	25,3%	2,1%	
Despesas correntes	Total	5.698.770,48	34,9%	5.084.116,10	-10,8%	3,0%	6.076.289,54	19,5%	2,2%
	Primária	4.860.274,77	30,1%	4.249.676,07	-12,6%	2,6%	5.198.426,59	22,3%	0,8%
07. Aquisições de Bens de Capital	3.944.470,28	57,5%	1.272.643,81	-67,7%	25,2%	2.017.531,43	58,5%	4,1%	
08. Transferências de Capital	2.486.848,46	455,4%	1.087.795,67	-56,3%	-16,4%	1.077.201,24	-1,0%	4,0%	
10. Passivos Financeiros	1.028.908,00	-12,1%	1.240.760,18	20,6%	-	808.870,20	-34,8%	-	
11. Outras despesas de capital	305.696,15	21,6%	580.970,56	90,0%	-	698.286,01	20,2%	-	
Despesas de capital	7.765.922,89	77,5%	4.182.170,22	-46,1%	-0,2%	4.601.888,88	10,0%	11,8%	
Despesas totais	13.464.693,37	56,6%	9.266.286,32	-31,2%	2,8%	10.678.178,42	15,2%	2,8%	

* Taxa de evolução homóloga do OE

38. Na execução do orçamento para **2009**, cuja responsabilidade cabia aos Presidentes da Câmara, os ora demandos Rui Melo e António Cordeiro, não foram observados os objetivos estabelecidos no plano de saneamento, nem foi respeitado o limite fixado na lei (DL 38/2008, de 07.03) que vincula o Município a observar como limite para a evolução da componente da despesa a taxa global fixada no OE que foi de 2,2% para 2009;

39. A conduta destes dois demandados foi deliberada, livre e consciente.

40. O demandado António Cordeiro apenas foi Presidente da Câmara ente 1 de Novembro e 31 de Dezembro de 2009.



-H-

41. Em 2008, os demandados

Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo, na qualidade Presidente da Câmara;

Maria Eugénia Pimentel Leal, Vereadora;

José Daniel de Medeiros Raposo, Vereador,

Votaram favoravelmente a aprovação de documentos previsionais para 2008, desrespeitando o plano de saneamento financeiro adotado pelo Município de Vila Franca do Campo que assumira o compromisso do integral cumprimento das regras de equilíbrio das contas e desrespeitando, ainda, o n.º 3 do artigo 39.º da LFL que impõe a redução, em cada ano subsequente, de, pelo menos, 10% do montante que exceda tais limites, até que os mesmos sejam observados.

42. Na verdade, em 2008, o Município de Vila Franca do Campo excedeu em 10 620 532,76€ o respetivo limite de empréstimos a médio e longo prazos e em 16 542 300,05€ o limite do endividamento líquido, tendo o excesso sido de 6 633 827,04€ e 8 956 493,32€, respetivamente.

43. A obrigação era de os reduzir, pelo menos, 10% (€374 118,69 e €727 890,82, respetivamente), como melhor se documenta nos Quadros XXIV e XXXI, a fls. 359 e 361, que se transcreve, com referência a 2008:



Quadro VI: Limite dos empréstimos a médio e longo prazos

Designação		2007	2008 sem saneamento	2008 com saneamento	Δ 07/08 sem saneamento	2009	Δ 08/09 com saneamento
(a)	Limite dos empréstimos a m/l prazos	5.298.258,05	5.052.739,24			6.083.427,05	
(b)	Capital em dívida relevante	9.039.444,96	8.691.935,64	18.191.935,64	-3,8%	17.355.688,39	-4,6%
(c) = (b) : (a)	Capacidade endividam. m/l prazos utilizada	170,6%	172,0%			285,3%	
Redução obrigatória			-374.118,69			-1.313.919,64	
Variação efectiva			-347.509,32		-9,3%	-836.247,25	-6,4%

Euro

Quadro VII: Endividamento líquido consolidado – Evolução 2008-2009

Designação		2007	2008	Δ 07/08	2009	Δ 08/09
(a)	Limite do endividamento líquido	6.622.822,56	6.315.924,05		7.604.283,81	
(b)	Endividamento líquido relevante	13.901.730,78	22.858.224,10	64,4%	23.215.197,90	1,6%
(c) = (b) : (a)	Capacidade endividam. líquido utilizada	209,9%	361,9%		305,3%	
Redução obrigatória			-727.890,82		-1.654.230,01	
Variação efectiva			8.956.493,33	123,0%	356.973,80	2,2%

Euro

44. O incumprimento da obrigação de redução, **em 2008**, de, pelo menos, 10% dos montantes que excederam os limites de empréstimos a médio e longo prazos e do endividamento líquido verificados em 2007, contraria o disposto no n.º 2 do artigo 37.º e n.º 3 do artigo 39.º, ambos da LFL (lei 2/2007, de 15.Jan).

45. E disso os demandados tinham perfeito conhecimento, razão por que não podiam aprovar documentos previsionais que viabilizassem a violação desses limites.

46. A sua conduta destes três demandados foi deliberada, livre e consciente.

-/-

47. Em 2009 os mesmos demandados

Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo, na qualidade Presidente da Câmara;

Maria Eugénia Pimentel Leal, Vereadora;



Tribunal de Contas

José Daniel de Medeiros Raposo, Vereador,

Votaram favoravelmente a aprovação de documentos previsionais para 2009, que desrespeitaram o plano de saneamento financeiro que assumira o compromisso do integral cumprimento das regras de equilíbrio das contas e, também, o n.º 2 do artigo 37.º da LFL de redução, em cada ano, de, pelo menos, 10% do montante que excede o limite do endividamento líquido do Município;

48. Em 2009, o Município de Vila Franca do Campo excedeu em € 15 610 914,09 o limite do endividamento líquido, o qual aumentou €357 973,80, quando o Município tinha obrigação de o reduzir, pelo menos, 10% (€1 654 230,01), como melhor se documenta no Quadro XXI, a fls.361, que se transcreve, com referência a 2009:

Quadro VIII: Endividamento líquido consolidado – Evolução 2008-2009

Designação		2007	2008	Δ 07/08	2009	Δ 08/09
(a)	Limite do endividamento líquido	6.622.822,56	6.315.924,05		7.604.283,81	
(b)	Endividamento líquido relevante	13.901.730,78	22.858.224,10	64,4%	23.215.197,90	1,6%
(c) = (b) : (a)	Capacidade endividam. líquido utilizada	209,9%	361,9%		305,3%	
Redução obrigatória			-727.890,82		-1.654.230,01	
Variação efectiva			8.956.493,33	123,0%	356.973,80	2,2%

Euro

49. O incumprimento da obrigação de redução, em 2009, de, pelo menos, 10% dos montantes que excederam o limite do endividamento líquido verificados em 2008, contraria o disposto no n.º 2 do artigo 37.º e n.º 3 do artigo 39.º da Lei 2/2007, de 15.Jan (LFL) e é imputável aos demandados referidos em 47, na qualidade de membros do executivo camarário que aprovaram os documentos previsionais.

50. A conduta destes três demandados foi deliberada, livre e consciente.



Tribunal de Contas

51. Os Demandados auferiram os vencimentos mensais líquidos (média) seguintes:

- **Rui Melo**, em 2008, 2.647€; e, em 2009, 2.367€. atualmente, auferem 2000 euros mensais em pensões;
- **António Cordeiro**, em 2009, 2.587€; e, em 2010, 1.815€;
- **José Raposo**, em 2008, 2.246€, e, em 2009, 2.135€;
- **Maria Eugénia**, em 2008, 2.121€; e, em 2009, 2.151€. Atualmente auferem um vencimento líquido de 1.900€ mensais;
- **Nina Rodrigues**, auferem atualmente um vencimento líquido de 1.200€ mensais, nada se apurando quanto a vencimentos anteriores;
- **Helga Costa**, nada se apurou quanto a vencimentos;
- **Carlos Pimentel**, em 2009, auferiu €1.221,40 em senhas de presença no desempenho das funções de Vereador não permanente da Câmara Municipal – de 1 de Janeiro a 2 de Dezembro de 2009. Mais auferiu €3.475,68 pelo desempenho das funções de adjunto do Gabinete de Apoio à Presidência – entre 3 de Novembro e 31 de Dezembro de 2009.



2.2. O DIREITO.

2.2.1.

Da alegação de que a auditoria constitui um procedimento administrativo, sendo-lhe, por isso, aplicável o CPA, por força do disposto no artigo 80.º, alínea b), da LOPTC, para daí concluir que o não exercício do direito de ação por parte do M.P. no prazo de 6 meses, determina a caducidade daquele direito, atento o disposto no artigo 111.º do CPA.

O artigo 80.º, da LOPTC, sob a epígrafe “*Lei aplicável*”, dispõe o seguinte:

O processo no Tribunal de Contas rege-se pelo disposto na presente lei e, supletivamente:

- a) (...);
- b) Pelo Código do Procedimento Administrativo, relativamente aos procedimentos administrativos da Direção-Geral do Tribunal de Contas, exceto quando esta atuar no âmbito da fiscalização e controlo financeiro e na preparação e execução de atos judiciais²;
- c) (...).

O procedimento de auditoria é um procedimento de fiscalização e controlo financeiro materializado numa sucessão de atos e formalidades, que culmina com uma pronúncia judicial: a aprovação do Relatório de Auditoria.

Não estamos, por isso, perante um procedimento subsumível ao disposto na 1.ª parte da alínea b) do artigo 80.º da LOPTC e, portanto,

² Sublinhado nosso.



Tribunal de Contas

perante matéria à qual é aplicada supletivamente o Código do Procedimento Administrativo.

Cai, assim, pela base o pressuposto de que partem os Recorrentes, ou seja, o de que ao procedimento de auditoria é aplicável o CPA, por força do disposto na alínea b) do artigo 80.º da LOPTC.

E, caindo tal pressuposto, cai também a conclusão, qual seja a de que terá caducado o direito de ação por parte do M.P., por força do invocado artigo 111.º do CPA.

Anote-se ainda que o artigo 111.º do CPA, sob a epígrafe “*Deserção*” - **que, como se disse, não é aplicável ao procedimento de auditoria** - não extingue o direito que se pretende fazer valer, mas apenas a instância procedimental. Indiretamente pode implicar a perda do direito, como nos casos de caducidade e prescrição. Ponto é que tais prazos estejam previstos e se tenham completado.

A questão da caducidade do direito de ação, embora com outros fundamentos, tem sido colocada em outros processos neste Tribunal, remetendo-se, a esse propósito, os Recorrentes para os Acórdãos n.º 14/2014, bem como para o proferido no RO1-SRA/2014, de 19-11-2014, ambos da 3.ª Secção deste Tribunal.

Improcede, por isso, a caducidade do direito de ação por parte do M.P (conclusões 1.ª a 8.ª).



2.2.2.

Da violação do princípio do juiz natural por, de acordo com os nºs 1 e 2 do artigo 108.º da LOPTC, terem intervindo dois juízes na fase jurisdicional do procedimento para efetivação de responsabilidades financeiras (conclusões 8.ª a 10.ª).

A)

O artigo 108.º da LOPTC, sob a epígrafe “*Processos jurisdicionais*”, inserido no Capítulo “*Secções Regionais*”, dispõe o seguinte:

1- À instauração e preparação dos processos de responsabilidade financeira previstos no artigo 58.º afetos à secção regional é correspondentemente aplicável o disposto nos artigos 89.º a 95.º da presente lei, com as adaptações constantes dos números seguintes.

2- Após a contestação ou decurso do respetivo prazo, o juiz da secção regional procede à distribuição do processo pelo juiz de outra secção regional.

3- Após a distribuição devem ser remetidas fotocópias das principais peças ao juiz a quem o processo foi distribuído.

4- Compete a um juiz da outra secção regional presidir à audiência de produção de prova e produzir a sentença final, deslocando-se para o efeito à secção regional sempre que necessário.

Dispõe o artigo 32.º, da CRP, sob a epígrafe “*Garantias de processo criminal*”, no seu n.º 9, o seguinte:

“Nenhuma causa pode ser subtraída ao tribunal cuja competência esteja fixada em lei anterior”.



Tribunal de Contas

Segundo Jorge Figueiredo Dias³, “o *princípio do juiz legal ou natural esgota o seu conteúdo de sentido material na proibição da criação ad hoc, ou da determinação arbitrária ou discricionária ex post facto, de um juízo competente para a apreciação de uma certa causa penal*”, ou também - diríamos nós - de uma certa causa de natureza sancionatória, como é o caso das ações para efetivação de responsabilidades financeiras sancionatórias.

O Tribunal Constitucional tem entendido que o respeito pelo princípio do “juiz legal” se basta com a designação e pré determinação do juiz (e tribunal) competente de harmonia com critérios legais, gerais e abstratos provados e em vigor à data da prática dos factos (cf. Acórdãos do Tribunal Constitucional nºs 614/2003 e 74/2012).

No Acórdão n.º 74/2012, diz-se: “*encontrando-se definidos, no caso concreto e por lei anterior, as regras que permitem definir o tribunal (juiz) competente segundo características gerais e abstratas, deve concluir-se pela observância do princípio (constitucional) do “juiz natural” ou do “juiz legal” (...)*”.

No caso dos autos, o artigo 108.º da LOPTC - lei anterior à data dos factos - define, previamente, tais regras, a saber:

- O juiz da Secção Regional (no caso, dos Açores) tramita o processo de responsabilidade financeira até à contestação ou decurso do respetivo prazo, procedendo de seguida à sua distribuição pelo juiz da outra secção regional (no caso, da Madeira), a quem compete presidir à audiência de produção de prova e proferir a sentença final.

³ In “*Sobre o sentido do princípio jurídico-constitucional do “juiz natural”*”, in Revista de Legislação e Jurisprudência, 111.º, ano – 1978/1979, págs. 83-88, pág. 83.



Tribunal de Contas

- Verifica-se, assim, que um regime processual que faz derivar de critérios legais preexistentes a competência das secções regionais do Tribunal de Contas e dos respetivos juízes para tramitar e julgar os processos jurisdicionais em 1.º instância observa as exigências constitucionais decorrentes do *princípio do juiz natural*.
- Improcede, por isso, a referida inconstitucionalidade com fundamento na violação do princípio do n.º 9 do artigo 32.º da CRP.

B)

Alegam também os Recorrentes que a intervenção no processo jurisdicional – até à contestação – do juiz que interveio na fase anterior e que aprova o relatório, com base no qual o Ministério Público desencadeia o processo de responsabilidade financeira, viola o princípio da independência dos juízes (artigo 203.º da CRP, por lapso indicou-se o artigo 230.º da mesma Constituição), e do direito dos Demandados a uma justiça imparcial inscrito no princípio do Estado de Direito (artigo 2.º da CRP), violando ainda o direito de defesa dos Demandados, protegido pelo artigo 32.º, n.º 10, da CRP.

Afigura-se-nos também, aqui, não assistir razão aos Recorrentes.

O Juiz da Secção Regional dos Açores, que aprovou o relatório de auditoria, limitou-se a ordenar a citação dos Demandados, que apresentaram as respetivas contestações, e a ordenar a distribuição do processo pelo Juiz da Secção Regional da Madeira.



Tribunal de Contas

A citação dos Demandados significa que o juiz que a ordena - no caso o Juiz da Secção Regional dos Açores - considera que o pedido, face aos fundamentos de facto e de direito alegados e do pedido formulado no Requerimento Inicial, não é manifestamente improcedente, e/ou que não se verificam, de forma evidente, exceções dilatórias insupríveis de conhecimento oficioso (artigo 234.º-A, n.º 1 do Código de Processo Civil⁴).

Não significa, no entanto, que tais questões – as que podiam ser objeto de indeferimento liminar - fiquem precludidas, ou seja, não significa que tais questões não possam (ou até devam) vir a ser conhecidas pelo juiz de julgamento – no caso o Juiz da Secção Regional da Madeira – em qualquer das ulteriores fases do processo jurisdicional, já que o despacho de citação não constitui caso julgado formal (cf. artigo 234.º, n.º 5, do Código de Processo Civil⁵).

Não se vê, por isso, como é que a prolação do despacho de citação pelo juiz que aprova a auditoria, possa interferir ou condicionar o juízo a efetuar pelo juiz de julgamento e, conseqüentemente, a sua independência no ato de julgar – vide artigo 203.º da CRP⁶.

⁴ O artigo 234.º-A do CPC, à data em vigor, sob a epígrafe “Casos em que é admissível indeferimento liminar”, no seu n.º 1, dispõe o seguinte: “Nos casos referidos nas alíneas a) a e) do n.º 4 do artigo anterior, pode o juiz, em vez de ordenar a citação, indeferir liminarmente a petição, quando o pedido seja manifestamente improcedente ou ocorram, de forma evidente, exceções dilatórias insupríveis e de que o juiz deva conhecer oficiosamente, aplicando-se o disposto no artigo 476.º”.

⁵ O artigo 234.º do CPC, à data em vigor, sob a epígrafe “Regra da oficiosidade das diligências destinadas à citação”, no seu n.º 5, dispõe o seguinte: “Não cabe recurso do despacho que mande citar os réus ou requeridos, não se considerando precludidas as questões que poderiam ser motivo de indeferimento liminar”.

⁶ Dizem, a propósito, Gomes Canotilho e Vital Moreira, in CRP, Anotada, Vol. II, pág. 514 “ O direito do juiz à independência convoca várias dimensões densificadoras da liberdade à independência no julgar: (i) liberdade contra injunções ou instruções de quaisquer autoridades; (ii) liberdade de decisão contra coações ou pressões destinadas a influenciar a atividade de *jurisdictio*; (iii) *liberdade de ação* perante



Tribunal de Contas

Pelas mesmas razões e ainda pelo facto de aos Demandados - com o despacho de citação - lhes serem dados todos os direitos de audiência e de defesa, bem como o direito a uma justiça imparcial a realizar por um juiz diverso do juiz que aprova a auditoria⁷, também não se vislumbra como é que a tramitação do processo jurisdicional pelo juiz da auditoria⁸ até à contestação ou decurso do respetivo prazo, a que se segue a distribuição do processo pelo juiz da outra secção regional⁹, a quem compete presidir à audiência de produção de prova e proferir a sentença final, possa violar o princípio do Estado de direito democrático a que se refere o artigo 2.º da CRP¹⁰, bem como o n.º 10 do artigo 32.º da mesma Lei fundamental¹¹.

Improcedem, assim, as referidas inconstitucionalidades¹².

condicionamento incidente sob a atuação processual; (iii) *liberdade de responsabilidade*, pois só ao juiz cabe extrinsecar o direito e obter a solução justa do feito submetido à sua apreciação”.

⁷ O juiz de julgamento que, no caso é o Juiz da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas.

⁸ No caso o juiz da Secção Regional dos Açores.

⁹ No caso, a Secção Regional da Madeira.

¹⁰ O artigo 2.º da CRP, sob a epígrafe “*Estado de direito democrático*”, dispõe o seguinte: “*A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos liberdades e garantias e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa*”.

¹¹ O artigo 32.º da CPR, sob a epígrafe “*Garantias de processo criminal*”, dispõe no seu n.º 10, o seguinte “*Nos processos de contraordenação, bem como em quaisquer processos sancionatórios, são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa*”.

¹² Neste exato sentido, ver Acórdão do Tribunal de Contas n.º 20/2014- 3.ª Secção-PL, de que fomos Relatora.



2.2.3. Da invocada inconstitucionalidade dos artigos 57.º, n.º 1, 89.º e 61.º, n.º 2, da LOPTC, por violarem o princípio da igualdade previsto no artigo 13.º da CRP (conclusões 11.ª a 15.ª).

Alegam os recorrentes:

- *Os ora recorrentes são julgados por atos alegadamente praticados no exercício de mandato autárquico.*
- *O presente processo jurisdicional iniciou-se pelo impulso processual do Ministério Público, ao abrigo do n.º 1 do artigo 89.º da LOPTC, com base nos relatórios a que se refere o n.º 1 do artigo 57.º.*
- *A responsabilidade financeira dos membros do Governo, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, apenas é estabelecida nos termos e condições fixados para a responsabilidade civil e criminal no artigo 36.º do decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933.*
- *A LOPTC trata de modo desigual os titulares de cargos políticos, no plano da responsabilidade financeira, quanto à observância de regras relativas à despesa pública, as quais são idênticas para os dois géneros de titulares de cargos públicos, como decorre da LOPTC.*

Vejamos:

O regime aplicável, em sede de responsabilidade financeira aos membros do Governo está estatuído no artigo 61º, n.º 2 da L.O.P.T.C., o qual determina que a responsabilidade financeira ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36º do Decreto nº 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933.



Tribunal de Contas

Nos termos daquele artigo, os membros do Governo só são responsáveis quando praticam o ato danoso para o património público sem terem ouvido os serviços competentes ou, tendo-os ouvido e sido esclarecidos de acordo com as leis, tenham decidido de forma diferente.

Daí que a responsabilidade dos membros do Governo não ocorra quando tiverem decidido de acordo com os pareceres e informações que lhes foram presentes.

Trata-se, como se disse no Acórdão n.º 23/2014, da 3.ª Secção deste Tribunal, de um regime prudente porque não se alheia da vastidão de propostas e informações que diariamente são presentes ao decisor governamental.

E mais à frente diz aquele Acórdão: *Esta limitação não é aplicável aos gerentes e dirigentes das entidades públicas que deverão, pois, adotar uma conduta cuidada e ponderada face às informações e pareceres dos serviços. A diferenciação dos regimes de responsabilidade aplicáveis aos membros do governo e aos autarcas é razoável, racional e objetivamente fundada (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 23/03).*

Acréscce que (...) os governantes não prestam contas ao Tribunal de Contas (artigo 51º), quem as presta são os respetivos gerentes dos serviços da Presidência da República, da Assembleia da República, do Estado e das Regiões Autónomas (artigo 51º-nº 1-a), b) e f) da L.O.P.T.C.).

Já os autarcas prestam contas das autarquias, contas que previamente aprovam e são, por isso, diretamente responsáveis pela legalidade e conformidade das mesmas.



Tribunal de Contas

Os membros do Governo só serão responsabilizados se autorizarem pagamentos e despesas quando decidem contra os pareceres dos serviços, assumindo diretamente as consequências que possam advir dessa decisão. Já quando decidirem em conformidade com os pareceres que lhes foram apresentados pelos serviços, os responsáveis pelas ilegalidades financeiras daí resultantes serão os funcionários que subscrevem as informações e pareceres em desarmonia com a Lei (artigo 61º-nº 4 da L.O.P.T.C.).

Estamos, assim, como refere aquele Acórdão, perante situações diferentes que justificam diferentes regimes de responsabilidade, **pelo que improcede a invocada violação do princípio da igualdade previsto no artigo 13.º da CRP.**

2.2.4.

Breves considerações sobre o princípio do contraditório, tendo em conta as invocadas violações do artigo 13.º da LOPTC, artigo 100.º do CPA, e os artigos 267.º, n.º 5 e 32.º, n.º 10 da CRP (conclusões 16.º a 19.º).

Os nºs 2 e 3 do artigo 13.º da LOPTC, sob a epígrafe, “*Princípio do contraditório*”, ao estatuírem que é assegurado aos responsáveis, previamente à instauração dos processos de efetivação de responsabilidades o direito a serem ouvidos (n.º 2) e que tal audição se deve fazer antes de o Tribunal formular juízos públicos de simples apreciação, censura ou condenação, não fixa o exato momento em que tal audição deve ser efetuada (n.º 3).



Tribunal de Contas

Tal momento é fixado no Regulamento das Secções Regionais dos Açores e Madeira (artigo 35.º), em consonância com o que, de resto, ocorre na sede do Tribunal de Contas (v.g. artigos 60.º e 38.º do Regulamento da 2.ª Secção do Tribunal de Contas), após a prolação do Relato.

Também a ISSAI 40¹³ estabelece que a SAI deve assegurar que as partes diretamente afetadas pelo trabalho da SAI tenham oportunidade de se pronunciar antes do trabalho estar finalizado, ou seja, antes da pronúncia final, que, *in casu*, corresponde ao Relatório de Auditoria¹⁴.

As ações de fiscalização concomitante e sucessiva são realizadas com observância do Manual de Auditoria e procedimentos aprovados pelo Tribunal de Contas, conforme resulta do artigo 33.º, n.º 3 do Regulamento das Secções Regionais dos Açores e Madeira (cf. também artigo 2.º do Regulamento da 2.ª Secção do Tribunal de Contas).

O Manual de Auditoria de Procedimentos, Vol. I, Tribunal de Contas, Lisboa, 1999, quando define Relatório de Auditoria, na parte que agora nos interessa, diz que o *relatório de auditoria pode ser acompanhado das respostas da entidade fiscalizada*, e que as Auditorias devem ser realizadas com *observância de determinados princípios, métodos e técnicas geralmente aceites*.

¹³ Vide ISSAI – International Standards of Supreme Audit Institutions, pág.12; a ISSAI 40 refere-se ao controlo de qualidade das ISC.

¹⁴ Vide também ISSAI 400, parágrafo 59, ISSAI 4100, parágrafo 137; ISSAI 4200, parágrafos 144 e 159.



Tribunal de Contas

A abertura do contraditório após o Relato não viola o princípio do contraditório, para efeitos de efetivação de responsabilidades financeiras, designadamente quando o Relatório de Auditoria não apresenta factos novos suscetíveis de integrarem outras infrações financeiras, não qualifica diversamente os factos e não altera a sua imputação subjetiva, nos termos em que haviam sido contraditados; nas situações inversas, impõe-se a abertura de novo contraditório, a que se seguirão os trâmites subsequentes, que culminarão com a pronúncia final, ou seja, com o Relatório de Auditoria.

A auditoria é “*um exame ou verificação de uma dada matéria tendente a analisar a conformidade da mesma com determinadas regras, normas ou objetivos, conduzido por pessoa idónea, tecnicamente preparada, realizado com observância de determinados princípios, métodos e técnicas geralmente aceites, com vista ao auditor formar uma opinião e emitir um parecer sobre a matéria analisada*”¹⁵ (cf. n.º 2 do artigo 54.º da LOPTC).

Como se referiu no **ponto 2.2.1 deste Acórdão**, o Código do Procedimento Administrativo não é aplicável ao procedimento de auditoria¹⁶, a que acresce o facto de este se reger por *princípios, métodos e técnicas geralmente aceites* em auditoria; pelas mesmas razões também não lhe é aplicável o disposto no artigo 267.º da CRP, sob a epígrafe “*Estrutura da Administração*” e inserido no Capítulo IX “*Administração Pública*”.

¹⁵ Vide Manual de Auditoria, Vol. I, Tribunal de Contas, Lisboa, 1999.

¹⁶ Os Recorrentes invocam a violação do artigo 100.º do CPA.



Tribunal de Contas

Pelas razões acima referidas, também não é um processo de contraordenação ou sancionatório, ao qual seja aplicável o disposto no n.º 10 do artigo 32.º da CRP¹⁷; no âmbito do Tribunal de Contas, tal preceito só é aplicável aos processos para efetivação de responsabilidades financeiras, sendo certo que a LOPTC, só por si, garante todos os direitos de defesa e de audiência dos demandados, conforme se pode ver dos artigos 58.º e 89.º e segs.

A auditoria, como se disse, rege-se por *princípios, métodos e técnicas geralmente aceites*, sendo o princípio do contraditório - face ao disposto na LOPTC (artigo 13.º) e aos princípios de auditoria (v.g. ISSAI 40) – um princípio de cumprimento obrigatório e que deve ser efetivado *antes do Tribunal formular juízos públicos de simples apreciação, censura ou condenação*.

O artigo 37.º do Regulamento das Secções Regionais dos Açores e Madeira aprovado pela Resolução do Tribunal de Contas n.º 24/2011-PG, de 14 de Dezembro, sob a epígrafe “Relatório”, no seu n.º 1, alínea g), dispõe que aquele deve conter a *descrição das eventuais infrações financeiras, com indicação dos factos, normas violadas, identificação dos responsáveis, montantes a repor ou a pagar, elementos de prova que for possível recolher, bem como a informação aos responsáveis de que poderão pôr termo ao procedimento através do pagamento voluntário das multas aplicáveis, pelo mínimo legal, e, sendo, caso disso, das quantias a repor* (vide também artigos 59.º do Regulamento

¹⁷ O artigo 32.º da CRP, sob a epígrafe “Garantias de processo criminal”, no seu n.º 10, dispõe o seguinte: “Nos processos de contraordenação, bem como em quaisquer processos sancionatórios, são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa”.



Tribunal de Contas

da 2.^a Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-PG, de 4 de Junho, e 54.º, n.º 3 da LOPTC).

Ora este normativo foi cumprido, conforme se demonstrará no ponto seguinte deste acórdão¹⁸.

2.2.4.1.

Da alegada violação dos artigos 13.º da LOPTC, 100.º do CPA, 267.º, n.º 5 e 32.º, n.º 10, da CRP, por o Relatório de Auditoria ser omissivo quanto à qualificação jurídica dos factos e consequente imputação subjetiva dos factos.

Como atrás referimos, os artigos 100.º do CPA, 267.º, n.º 5 e 32.º, n.º 10 da CRP não são aplicáveis ao procedimento de auditoria, pelas razões já aduzidas.

Também, e conforme já referimos, o momento procedimental para efetivar o princípio do contraditório é após o Relato, a tal não obstando o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 13.º da LOPTC.

Vejamos, pois, se os Recorrentes, como alegam, não foram ouvidos sobre a qualificação jurídica dos factos e consequente imputação subjetiva, por tal imputação estar ausente do Relatório de Auditoria (note-se que os Recorrentes falam de Relatório de Auditoria e não de Relato).

¹⁸ Neste exato sentido, ver Acórdão do Tribunal de Contas n.º 20/2014- 3.^a Secção-PL, de que fomos Relatora



Tribunal de Contas

No Relato da Auditoria (vide pontos 7.3. a 8.4), foram descritos os factos constitutivos de eventuais infrações financeiras sancionatórias e reintegratórias, identificados os seus autores, os elementos de prova fundamentadores de tais factos, as normas infringidas, bem como as multas aplicáveis e os montantes da reposição devidamente discriminados por responsável financeiro, em obediência ao disposto no artigo 37.º do Regulamento das Secções Regionais dos Açores e Madeira (vide também artigos 59.º do Regulamento da 2.ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-PG, de 4 de Junho, e 54.º, n.º 3 da LOPTC).

A título de exemplo, e no que se refere às “Despesas com pessoal e outras despesas correntes”, na execução do Plano de Saneamento Financeiro, diz-se, em síntese:

“Com incidência ao nível das despesas com o pessoal, o plano de saneamento financeiro definiu as seguintes medidas:

- *Melhoria dos procedimentos de gestão do pessoal conducente a **uma redução de horas extraordinárias e ajudas de custo** (sem no entanto especificar os procedimentos nem quantificar as poupanças);*
- ***Redução efetiva, no longo prazo, do número de trabalhadores do Município, aplicando como regra a contratação de um trabalhador por cada três aposentações ou desvinculações.***

*Da conjugação destas medidas estimava-se **a manutenção, em 2008 e 2009, do valor total das despesas com pessoal suportadas em 2007**, com posterior ajustamento à taxa anual de inflação de 2% prospetivada para o período de vigência do plano.*

Quadro XVI: Evolução das despesas com pessoal



(...)

Em conformidade com os elementos apresentados, constata-se que, em 2008, o objetivo de contenção das despesas com pessoal foi superado, registando-se uma redução de 0,4% das verbas despendidas neste agrupamento da despesa, que compara com um crescimento de 0,1% previsto no OE.

Tal desempenho positivo foi atingido, não obstante as rubricas de horas extraordinárias e ajudas de custo terem evidenciado acréscimos muito significativos em termos relativos, cujos efeitos foram mitigados pela reduzida expressão das mesmas na estrutura global das despesas com pessoal.

Em 2009, primeiro exercício completo da vigência do plano de saneamento, a situação inverteu-se.

Com efeito, o acréscimo verificado ao nível das remunerações certas e permanentes anulou o contributo positivo decorrente da redução das verbas despendidas no âmbito dos restantes subagrupamentos e rubricas. Consequentemente, as despesas com pessoal registaram um crescimento de 3,7%, contrariando os objetivos definidos no plano de saneamento, que previam a manutenção do valor registado em 2007, bem como a redução de 20,0% prevista no OE para 2009.

Por força do disposto na alínea a) do n.º 4 do artigo 40.º da LFL, o órgão executivo está obrigado a cumprir o plano de saneamento financeiro.

*A violação de normas sobre a execução do orçamento é suscetível de gerar **responsabilidade financeira sancionatória**, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), primeira parte, da LOPTC.*

Compete ao Presidente da Câmara Municipal assegurar a execução do plano de saneamento financeiro, aprovado por deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal, bem como autorizar a realização de despesas¹⁹.

Nessa medida, são responsáveis Rui António Dias da Câmara Carvalho e Melo e António Fernando Raposo Cordeiro, ambos na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo, no período de 01-01-2009 a 31-10-2009 e no

¹⁹ Cfr., alíneas b), c) e g) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.



Tribunal de Contas

período de 01-11-2009 a 31-12-2009, respetivamente – **vide ponto 7.3.4.1. do RA.**

E, mais à frente, nas “**Conclusões**”, diz-se:

12.1.2. Despesas com o pessoal e outras despesas correntes

	Ponto 7.3.4.1.
<i>Descrição</i>	<i>No exercício de 2009 o Município de Vila Franca do Campo incorreu em despesas com pessoal cujo montante global consubstanciou uma taxa de crescimento de 3,7% em relação ao ano anterior.</i>
<i>Elementos de prova</i> ²⁰	<ul style="list-style-type: none">• <i>Plano de saneamento financeiro, “Tabela 9 – Evolução da Despesa Corrente”, inserta a fls. 87 do processo;</i>• <i>Mapas resumo da posição atual do orçamento da despesa por económica, relativos aos exercícios de 2008 e 2009.</i>
<i>Qualificação</i>	<i>Consequentemente, não foi cumprido, na execução do orçamento para 2009, o limite das despesas com pessoal fixado no plano de saneamento financeiro, correspondente à manutenção do volume de despesa registado no exercício anterior, facto suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.</i>
<i>Responsáveis</i>	<i>Rui António Dias da Câmara Carvalho e Melo, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, no período de 01-01-2009 a 31-10-2009, e António Fernando Raposo Cordeiro, na mesma qualidade, no período de 01-11-2009 a 31-12-2009, enquanto titulares do órgão competente para assegurar a execução do plano de saneamento financeiro e autorizar a realização de despesas (alíneas b), c) e g) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).</i>
<i>Normas infringidas</i>	<i>Alínea a) do n.º 4 do artigo 40.º da LFL.</i>
<i>Tipo de infração</i>	<i>Responsabilidade financeira sancionatória: Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), primeira parte, da LOPTC.</i>
<i>Montante da multa</i>	<i>A fixar a cada responsável entre os montantes mínimo de € 1 530,00 e máximo de € 15 300,00, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.</i>
<i>Extinção de responsabilidades</i>	<i>O procedimento por responsabilidade sancionatória extingue-se, nomeadamente, pelo pagamento da multa no montante mínimo, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.</i>

²⁰ CD anexo ao processo – pasta “1.6 – Resumo_posição_atual_orçamento_2005_2009 \2008\2009”.



Concluído o Relato, foram os identificados responsáveis notificados para efeitos de contraditório (artigo 13.º da LOPTC)

Na sequência da referida notificação os Demandados Rui Melo, Maria Eugénia Leal e José Daniel Raposo, após se referirem ao elemento objetivo da infração/infrações, dizem, em síntese, no que à culpa se refere:

(...).

19. *Convoca-se, ainda, nesta linha de raciocínio o princípio in dúbio pro reu – como resulta da aplicação supletiva do Código de Processo Penal, cf. alínea c) do artigo 89.º da LOPTC – que se mostra violado na parte conclusiva do Relatório.*

(...).

21. *“In casu”, a imputação dos factos aos agentes limita-se a um elementar pensamento silogístico: se são autarcas membros do órgão executivo, logo são culpados.*

(...).

23. *Restringindo-se este princípio, como se restringe no plano em que nos colocamos, à apreciação da matéria de facto, há uma “dúvida razoável” quanto às motivações comportamentais dos signatários, à sua cognição quanto aos pressupostos do processo decisório.*

24. *Deste modo, a parte conclusiva do relatório, na qual se imputam aos signatários as infrações identificadas ofende o princípio in dúbio pro reo.*

*

Noutro articulado, os Demandados António Cordeiro, Nina Rodrigues Pinto e Helga Soares Costa, após se referirem ao elemento objetivo da infração/infrações, dizem, em síntese, no que à culpa se refere:

(...)

18. *Por todo o exposto, resulta demonstrado à sociedade que a atuação dos visados, em todos os pontos que lhe são imputadas responsabilidades, enquadra-se numa situação de grande adversidade financeira.*



Tribunal de Contas

(...).

20. Razão pela qual a atuação dos visados não foi dolosa, nem tão pouco negligente, porquanto mesmo que figurando o resultado, o que não aconteceu, não dispunham de meios para reverterem a situação financeira da autarquia.

21. Vindo a demonstrar-se que, na posse de todos os elementos, a atuação dos visados foi a de reposição do equilíbrio financeiro do município e conseqüentemente da legalidade.

22. Pelo que não estão reunidas as condições para o apuramento de uma responsabilidade sancionatória, sobretudo por ausência de culpa, quer no seu elemento objetivo, quer subjetivo.

E ainda em articulado autónomo diz, em síntese, o Demandado Carlos de Melo Pimentel:

“ (...)

3. A abstenção está longe de longe de ser uma manifestação de concordância, e em matéria sancionatória o simples silêncio ou o ato tácito não pode relevar como um ato expresso e deliberado.

4. (...)

5. No mais, o visado era Vereador da oposição, sem pelouro e sem espaço físico naquela Câmara. (...).

(...)

7. Não se vislumbra que possa ser assacada ao visado qualquer responsabilidade sancionatória, na medida em que nunca aprovou qualquer alteração ao Orçamento que ultrapassasse os limites do endividamento impostos pela LFL.

(...)

9. Pelo que não existe a culpa nem a ilicitude que permita a responsabilidade sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

Após as respostas de todos os responsáveis, em sede de contraditório, bem como da sua análise e diligências subsequentes, foi proferida a decisão final, ou seja, o Relatório de Auditoria, que manteve, na



Tribunal de Contas

íntegra, o teor do Relato quanto à imputação subjetiva daquelas eventuais infrações financeiras (vide pontos 7.3. a 8.4).

As respostas foram incluídas no processo, encontrando-se integralmente transcritas no Anexo III do Relatório de Auditoria.

Quer isto dizer o seguinte:

- Os Recorrentes foram ouvidos sobre a imputação subjetiva dos factos assim qualificados como constitutivos de eventual responsabilidade financeira, tendo compreendido e respondido, em sede de contraditório, com precisão àquelas imputações, designadamente no que à culpa se refere, conforme se pode ver das respostas acima parcialmente transcritas, aqui, dadas por reproduzidas;
- Os trâmites seguidos obedecem aos artigos 33.º a 38.º do Regulamento das Secções Regionais dos Açores e Madeira, (cf. também artigo 38.º do Regulamento da 2.ª Secção, e artigo 13.º, nºs 2 e 3, da LOPTC);
- O contraditório foi cumprido no momento procedimental legalmente previsto, conforme se pode ver do disposto no artigo 35.º do citado Regulamento, ou seja, após o Relato (cf. também artigo 60.º e 38.º do Regulamento da 2.ª Secção, e artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26/08);
- O Relatório de Auditoria manteve, na íntegra, o teor do Relato, designadamente quanto à qualificação jurídica dos factos contraditados, bem como quanto sua imputação subjetiva.

Mostra-se, assim, cumprido o artigo 13.º da LOPTC.



2.2.4.2.

Em jeito de conclusão dir-se-á o seguinte:

- O Código do Procedimento Administrativo não é aplicável ao procedimento de auditoria²¹, que se rege por *princípios, métodos e técnicas geralmente aceites* em auditoria (vide também artigo 80.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte, da LOPTC);
- Pelas mesmas razões também não lhe é aplicável o disposto no artigo 267.º da CRP, sob a epígrafe “*Estrutura da Administração*” e inserido no Capítulo IX “*Administração Pública*”;
- A auditoria é *um exame ou verificação de uma dada matéria tendente a analisar a conformidade da mesma com determinadas regras, normas ou objetivos, conduzido por pessoa idónea, tecnicamente preparada, realizado com observância de determinados princípios, métodos e técnicas geralmente aceites, com vista ao auditor formar uma opinião e emitir um parecer sobre a matéria analisada*;
- Não é, por isso, um processo de contraordenação ou sancionatório ao qual seja aplicável o disposto no n.º 10 do artigo 32.º da CRP;
- Os Recorrentes, após o Relato, foram ouvidos sobre a imputação subjetiva dos factos assim qualificados como constitutivos de eventual responsabilidade financeira, tendo respondido com precisão, em sede de contraditório, àquelas imputações;
- O cumprimento do princípio do contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC após o Relato não viola aquele preceito legal, e é conforme os Regulamentos das Secções Regionais dos Açores e

²¹ Os Recorrentes invocam a violação do artigo 100.º do CPA.



Madeira do Tribunal de Contas e da 2.^a Secção da Sede do mesmo Tribunal; ponto é que o Relatório de Auditoria não altere os factos contraditados, bem como a sua qualificação jurídica e imputação subjetiva;

- *In casu*, o Relatório de Auditoria manteve, na íntegra, o teor do Relato, designadamente quanto à qualificação jurídica dos factos contraditados, bem como quanto à sua imputação subjetiva.

Improcedem, em consequência, as alegadas violações dos artigos 13.º da LOPTC, 100º do CPA, 267.º, n.º 5, e 32.º, n.º 10, da CRP.

2.2.5.

Da inconstitucionalidade material e orgânica do DL 38/2008, de 7 de Março, por violação da alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP, de que deverá resultar a sua desaplicação ao caso *sub judice* (conclusões 20^a a 25.^a).

Alegam, em síntese, os Recorrentes:

Os recorrentes são acusados e condenados, por infrações ao artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da Lei 2/2007, de 15/01 (LFL);

Ainda que no R.I, não se indique expressamente a violação de disposições do DL n.º 38/2008, de 7 de Março, que aprovou o regime jurídico de saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, resulta evidente que há que convocar as regras deste regime para apurar das eventuais infrações imputada aos Recorrentes, como afirma a sentença.



Tribunal de Contas

O Governo, invocando a sua competência legislativa, aprovou o DL n.º 38/2008, de 7 de Março, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º CRP, em matéria que entende não reservada à Assembleia da República.

Este Decreto-Lei, muito embora, no seu n.º 1, afirme que “*densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio municipal*” previstos na LFL, no seu artigo 2.º estabelece que a LFL é apenas de aplicação subsidiária, em tudo o que nele não esteja especialmente previsto.

A LFL não tem a natureza de lei de bases ou de princípios, sendo que a credencial constante no n.º 3 do artigo 42.º é insuficiente para conferir ao Governo competência para a matéria do DL n.º 38/2008, que é, na substância, matéria de finanças locais, incluída no estatuto das autarquias locais.

O estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais é matéria incluída na reserva relativa da Assembleia da República, cf. alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP.

Inconstitucionalidade que se invoca, desde já, e que deve ser declarada por este Tribunal, levando à desaplicação de todas as normas constantes do DL 38/2008, de 7 de Março.

Gerando a nulidade de todo o processo, nos termos do n.º 1 do artigo 195.º do CPC, a qual se invoca, também.

Vejamos:

- Os Recorrentes foram, *inter alia*, condenados por infrações previstas no artigo 65.º, nºs 1, alíneas b) e f) da LOPTC, por violação do artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da Lei n.º 2/2007, de 15/01 (LFL) – vide alíneas B), C), D), E), F) e G) da sentença recorrida – e dos artigos 37.º, n.º 2, e 39.º, n.º 3, da mesma Lei das Finanças Locais - vide alíneas H) e I) da sentença recorrida.



- Dispõe o artigo 40.º da LFL, sob a epígrafe “Saneamento financeiro municipal”, na alínea c) do n.º 4, o seguinte: “Os órgãos executivos durante o período do empréstimo, ficam obrigados a: Cumprir o plano de saneamento financeiro mencionado no número anterior”;
- Foram, assim, os Recorrentes condenados por, enquanto titulares do órgão executivo municipal, não terem cumprido o plano de saneamento municipal, aprovado pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal (artigo 40.º, n.º 3, da LFL);
- Ou seja, em nenhum ponto da sentença recorrida (e também da acusação) se faz qualquer menção ao DL n.º 38/2008, de 07/03, que *“densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal, previstos nos artigo 40.º e 41.º da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL)...”*;
- A sentença recorrida não fundamenta a condenação dos Recorrentes no DL 38/2008, o que, de resto, é reconhecido pelos próprios;
- Não pode, assim, o tribunal *ad quem* pronunciar-se sobre a desaplicação de um diploma – o DL 38/2008 – que não serviu de fundamento à sentença recorrida;
- De resto, e ao invés do afirmado pelos Recorrentes, não é necessário convocar as regras do DL 38/2008, quando o que está em causa é o (in)cumprimento do plano de saneamento financeiro;
- Na verdade, o DL n.º 38/2008, quanto à questão em análise, em nada inovou comparativamente ao que já estava estabelecido no artigo 40.º,



n.º 4, alínea a), da LFL, limitando-se a remeter tal questão para este último normativo, conforme se pode ver do artigo 5.º do DL 38/2008²².

Improcede, por isso, a pretendida desaplicação do DL 38/2008, por vício de inconstitucionalidade.

2.2.6.

Da invocada “*nulidade*” do despacho que fixou o probatório, na parte em que deu como provado que os Demandados agiram, “*deliberada, livre e consciente*”, por ter considerado “*como matéria de facto a qualificação jurídica dos Demandados*”, por violação do disposto no artigo 653.º, n.º 2, do CPC (conclusões 26 a 28 da alegação).

Afigura-se que, a proceder a invocada violação do n.º 2 do artigo 653.º do CPC, a consequência lógica da procedência de tal questão seria considerar como não escrita tal expressão.

Nos pontos 10, 16, 21, 28, 34, 39, 46 e 50 da base instrutória, deu-se como provado que as condutas dos Demandados foram deliberadas, livres e conscientes, exceção feita a Carlos Pimental que atuou livre e conscientemente. Daí que - de acordo com a linha de raciocínio da sentença recorrida - os Demandados tivessem sido condenados pelas infrações por que foram acusados, a título de dolo, e que Carlos Pimental tivesse sido condenado, a título de negligência (ver, quanto a

²² O artigo 5.º do DL 38/2008, sob a epígrafe “*Obrigações dos municípios*”, dispõe o seguinte: “*Na vigência do contrato de saneamento financeiro, os órgãos executivos dos municípios são obrigados a cumprir as obrigações previstas nos n.ºs 4 e 7 do artigo 40.º da LFL*”.



este último, pág. 34 da sentença recorrida).

Com as palavras “*deliberada, livre e consciente*”, quis-se, por certo, dizer que os Demandados atuaram com o propósito livre e consciente de praticar o ilícito descrito no ordenamento jurídico-financeiro.

Agir de forma “*deliberada*”, é agir de forma intencional, propositada; agir de forma “*livre*”, é agir de forma independente, à vontade, em liberdade; e agir “*conscientemente*”, é agir de modo consciente.

São palavras que, por consubstanciarem os elementos psicológicos da conduta dos agentes – com aquela ou com outra formulação - devem constar da matéria de facto, e que, não sendo só por si suficientes para cumprir as exigências de descrição do fato passível de multa, são necessárias ao preenchimento de um determinado tipo de culpa: o dolo.

Improcede, por isso, a alegada ilegalidade, talqualmente foi invocada.

2.2.7.

Da invocada “nulidade” do despacho que fixou o probatório, “*por não ter julgado os factos que eram dados como não provados, ao arrepio do disposto no n.º 2 do artigo 653.º do CPC*” (conclusão 29 30).

O artigo 653.º do CPC, sob a epígrafe “*Julgamento da matéria de facto*”, dispõe, no seu n.º 2, o seguinte: *A matéria de facto é decidida por*



Tribunal de Contas

meio de acórdão ou despacho, se o julgamento incumbir a juiz singular; a decisão proferida declarará quais os factos que o tribunal julga provados e quais os que julga não provados, analisando criticamente as provas e especificando os fundamentos que foram decisivos para a convicção do julgador.

É verdade que a sentença recorrida não declarou quais os factos que julgou como não provados, e que o normativo acima referido impõe tal declaração.

Todavia - e como diz o M.P no seu parecer - os Recorrentes não referem quais os factos que, de acordo com a prova documental e testemunhal produzida (prova registada por videoconferência) deviam ter sido dados não como provados, e que, se fossem dados como não provados, conduziriam a uma decisão diversa da que foi proferida; não se vê, assim, como é que o tribunal *ad quem* se possa pronunciar pela anulação da decisão proferida em 1.º instância quando não tem qualquer fundamento decisivo para tal pronúncia (ver artigo 712.º, n.ºs 1, al. a), 4 e 5, do CPC, e artigo 662.º, n.ºs 1 e 2, alíneas b) e c), do NCPC).

Improcede, assim, a pretendida anulação da decisão recorrida talqualmente foi invocada.



2.2.8.

Da alegada insuficiência de fundamentação quanto aos factos dados como provados, com a conseqüente nulidade do despacho que fixou a matéria de facto, por violação do disposto nos nºs 1 e 2 do artigo 195.º do NCPC, bem como da sentença, nos termos do artigo 615.º, n.º 1, alínea b), do NCPC (conclusões 30 e 32).

O artigo 195.º do NCPC (antigo artigo 201.º do CPC) trata das nulidades processuais e não das nulidades das decisões. Estas últimas estão previstas no artigo 668.º do CPC (artigo 615 do NCPC), aplicável aos despachos, por força do artigo 666.º, n.º 3, do CPC (artigo 613.º, n.º 3, do NCPC).

Ora, a invocada insuficiência de fundamentação da matéria de facto só por si não é causa de nulidade do despacho que a fixou (vide artigo 668.º do CPC (artigo 615.º do NCPC), aplicável por força do artigo 666, n.º 3, do CPC (613.º, n.º 3, do NCPC). O que é causa de nulidade é a não especificação dos fundamentos de facto e quiçá de direito (v.g. no que se reporta a presunções judiciais) e não a sua insuficiente fundamentação (artigo 668.º, n.º1, alínea b), do CPC, a que, atualmente, corresponde 615.º, n.º 1, alínea b)).

O que poderá ocorrer é alguma das situações previstas no artigo 715.º, n.º 5, do CPC (artigo 662.º, n.º2, alínea d), do NCPC).

Ou seja, se, em fase ulterior da prolação deste Acórdão, o tribunal *ad quem* entender que a decisão proferida sobre algum facto essencial



para o julgamento da causa não estiver devidamente fundamentada, pode, em última análise, determinar a baixa dos autos à 1.^a instância para que a fundamente, tendo em conta os depoimentos gravados ou registados, repetindo a prova, na parte afetada, se necessário (a baixa dos autos no termos do CPC antigo só podia ser determinada a requerimento da parte).

Improcede, por isso, a invocada nulidade.

2.2.9.

Da nulidade da sentença recorrida por omissão de pronúncia, por não se ter pronunciado sobre os factos alegados pelos recorrentes nos artigos 128.º a 179.º da contestação – artigo 615.º, n.º 1, alínea d), do CPC (conclusões 33, 43 a 50).

Naqueles artigos da contestação alega-se, em síntese, o seguinte:

- O artigo 40.º da LFL encerra todo o regime sancionatório para o incumprimento do plano de saneamento financeiro, o qual recai no funcionamento do município;
- Não podendo ser aplicado ao seu incumprimento o regime do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC;
- O qual se refere à violação de dois tipos de normas: (i) normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos municipais; (ii) normas relativas a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;



Tribunal de Contas

- O plano de saneamento financeiro não é fonte de normas em sentido próprio ou no sentido que lhe é conferido pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC;
- O plano de saneamento financeiro é um simples pressuposto da decisão de contratar, não constituindo uma norma de natureza financeira, nem em si mesmo incorpora normas de teor semelhante (cf., a propósito de que o plano de saneamento é um pressuposto da decisão de contratar, o Acórdão n.º 18/2008, da 1.ª Secção do Tribunal de Contas);
- Não sendo o plano de saneamento financeiro uma norma de natureza financeira, o seu incumprimento não constitui uma infração financeira nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC;
- O plano de saneamento financeiro é um instrumento de programação financeira plurianual que visa a passagem duma situação de desequilíbrio financeiro para uma situação de equilíbrio, por parte do município que a ele recorre, cujo resultado deve ser apreciado no final da sua vigência e não de modo parcelar, em períodos de tempo intercalares e sempre na sua perspetiva finalística – alcançar o equilíbrio financeiro;
- Muito embora a adoção dum plano de saneamento financeiro seja obrigatória por parte do município em situação de desequilíbrio, o plano de saneamento financeiro não gera, por si próprio, responsabilidade financeira;
- O direito sancionatório – mesmo no domínio da despesa pública – não pode ser objeto de interpretação extensiva ou de aplicação analógica, como pretende o M.P;



Tribunal de Contas

- Há, assim, violação do princípio “*nulla poena sine lege*”.

Esta é a matéria que os Recorrentes dizem que a sentença recorrida não tratou, e que, conforme se pode ver daquele aresto, corresponde à verdade.

Há, por isso, **omissão de pronúncia**, por a sentença recorrida ter deixado de se pronunciar sobre questões de direito que devia ter apreciado, sendo certo que, a ser procedente a invocada ilegalidade, a solução jurídica dada ao *thema decidendum*, pode ser diversa da que conduziu à condenação, pelo menos, em parte, de alguns dos Demandados – vide alínea d) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC (artigo 615.º, n.º 1, alínea d), do NCPC, e artigo 379.º, n.º1, alínea c) do CPP).

A omissão de pronúncia é causa de nulidade da sentença recorrida, conforme se pode ver da alínea d) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC (ver também artigos 615.º, n.º 1, alínea d), do NCPC, e 379.º, n.º1, alínea c) do CPP), podendo o tribunal *ad quem* suprir essa omissão e conhecer em substituição do tribunal recorrido – vide artigo 715.º, n.º 1, do CPC (vide também artigos 665.º, n.º 1, do NCPC, e 379.º, n.º1, alínea c) do CPP).

É o que iremos fazer, por a tal nada obstar.



Vejamos:

A)

Do Plano de Saneamento Financeiro (doravante PSF).

Os municípios que se encontrem numa situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, desde que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido do município (artigo 40.º, n.º 1, da LFL²³).

Os n.ºs 2 e 3 do art.º 40.º da LFL, conjugados com o art.º 4.º do DL n.º 38/2008, de 7/03, determinam expressamente que os pedidos de empréstimo sejam instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira do município e um PSF para o período a que reporta o empréstimo, elaborado pela câmara municipal e sujeito à aprovação da assembleia municipal em efetividade de funções.

Quanto ao conteúdo do PSF, embora a legislação tenha deixado aos órgãos autárquicos a competência para definir as concretas medidas para a recuperação da situação financeira municipal, decorre do art.º 4.º, n.º 2 do citado DL, que a elaboração do PSF “(...) inclui, designadamente²⁴:

²³ Ver também artigo 3.º do DL 38/2008, de 7 de Março.

²⁴ Esta norma estabelece apenas o conteúdo mínimo do plano (ver, a propósito, o Acórdão deste Tribunal n.º 18/08 – 16.dez -1ªS/PL).



Tribunal de Contas

Âmbito temporal	<ul style="list-style-type: none">○ Previsão do período temporal necessário à recuperação da situação financeira do município;
Despesa	<ul style="list-style-type: none">○ Apresentação de medidas específicas ao nível da contenção da despesa com o pessoal durante o período de vigência do plano;○ Medidas de contenção da despesa corrente, cuja evolução deverá ter por referência a taxa global fixada pelo OE para idênticas rubricas;○ Informação relativa às despesas de investimento previstas e respetivas fontes de financiamento;
Receita	<ul style="list-style-type: none">○ Medidas de maximização de receitas, designadamente em matéria de impostos locais, taxas, preços e demais instrumentos de remuneração pelos serviços prestados e bens fornecidos e operações de alienação de património;
Endividamento	<ul style="list-style-type: none">○ Calendarização anual da redução dos níveis de endividamento, até serem cumpridos os limites legais previstos na LFL;
Orçamento	<ul style="list-style-type: none">○ Previsão do impacto orçamental, por classificação económica, das medidas previstas no plano.²⁵

A operação, destinada à reprogramação de dívidas e à consolidação de passivos financeiros – devendo ser, por conseguinte, neutra em relação ao endividamento líquido – não pode exceder 12 anos, incluindo um período máximo de diferimento de 3 anos²⁶.

Enquanto decorre a operação, o município fica impedido de celebrar novos contratos de empréstimo destinados a saneamento financeiro²⁷.

O PSF é, como alegam os Recorrentes, um pressuposto da decisão de contratar, bem como do correspondente contrato de empréstimo, ou, por outras palavras, é o instrumento de demonstração da finalidade a que presidiu a outorga do contrato (cf. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 18/2008-1.ª Secção).

²⁵ Ver Relatório de auditoria.

²⁶ Artigo 40.º, n.ºs 1 e 6, da LFL e artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 38/2008.

²⁷ Artigo 40.º, n.º 4, alínea b).



Tribunal de Contas

Mas é mais do que isso: definida a estratégia para a reposição do equilíbrio das finanças municipais, o PSF passa a constituir a principal referência para a elaboração dos documentos previsionais (grandes opções do plano e orçamento), os quais terão necessariamente que refletir as medidas preconizadas no plano, com particular relevância para as medidas de contenção de despesas²⁸.

O PSF define, assim, os termos de referência a que devem obedecer os documentos previsionais, vinculando os órgãos executivos e deliberativos a conformarem a sua atuação - no que à elaboração e execução dos documentos previsionais se reporta - ao previamente definido e parametrizado naquele plano – cf. artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL.

Por outras palavras: o plano de saneamento financeiro é o principal instrumento financeiro donde constam os termos a que os documentos previsionais devem obedecer, e que, por esta via, deverão integrar ou incorporar os termos previamente definidos no plano. É, por isso, um ato-condição dos referidos documentos previsionais.

Reportando-nos, mais concretamente, ao orçamento municipal, e em jeito de conclusão, dir-se-á o seguinte:

- O orçamento municipal é o documento contabilístico onde são previstos todos os encargos e aplicações e onde são computadas as receitas ou origem de fundos, para um período de tempo determinado (os orçamentos são anuais) e que após aprovação

²⁸ Sobre as vinculações externas a que está sujeita a elaboração dos orçamentos em matéria de planeamento e programação financeira municipal, ver artigo 17.º, alínea c) da LEO, aplicável aos orçamentos das autarquias locais, por força do artigo 2.º, n.º 5, da mesma Lei.



pela assembleia municipal (artigo 53, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 169/99, de 18/09), se converte em lei económica fundamental do governo local²⁹;

- Esta lei económica fundamental do governo local é um documento previsional elaborado e executado pela câmara municipal (vide artigo 64.º, n.º 2, alíneas c) e d) da Lei n.º 169/99, de 18/09);
- Os municípios que recorrem a empréstimos para saneamento financeiro estão vinculados a elaborar e a executar os orçamentos de acordo com os objetivos e metas calendarizados e quantificados no PSF, para que, no final do prazo de empréstimo, seja reposta a situação de equilíbrio das finanças municipais;
- Ou seja, o PSF contém ele próprio um conjunto de princípios e considerações técnicas de natureza financeira com vista à reposição do equilíbrio financeiro a que devem obedecer os orçamentos municipais com carácter vinculativo e normativo;
- O que significa que os orçamentos que desrespeitem o que, para cada ano, foi calendarizado e quantificado naquele plano, pode, pelo menos, em abstrato, fazer incorrer os seus responsáveis na infração financeira p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 1.ª parte, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL;

²⁹ Cf. Joaquim dos Santos Carvalho, in “O Processo Orçamental das Autarquias Locais”, Almedina, 1996, pág. 57.



B)

Do acompanhamento do Plano de Saneamento Financeiro (PSF).

A câmara municipal está vinculada a avaliar, periodicamente, as medidas tomadas em execução do plano de saneamento, devendo elaborar relatórios semestrais e anuais³⁰.

Os relatórios semestrais são remetidos à assembleia municipal e aos ministros com competência nas áreas das finanças e das autarquias locais, no prazo de 30 dias após o final do semestre³¹.

Os relatórios anuais, com a demonstração do cumprimento do plano de saneamento, integram os documentos de prestação de contas, em anexo ao balanço, pelo que, tal como estes, devem ser remetidos para apreciação da Assembleia Municipal e ficam sujeitos a divulgação no sítio do Município na *Internet*³².

Em matéria de acompanhamento do plano de saneamento, cabe ainda mencionar a obrigação da assembleia municipal comunicar aos ministros com competência nas áreas das finanças e das autarquias locais o incumprimento do plano de saneamento³³.

³⁰ Artigos 40.º, n.ºs 4, alínea *c*), e 7, e 47.º, n.º 1, da LFL e artigos 5.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março.

³¹ Artigo 40.º, n.º 4, alínea *c*), e artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março.

³² Artigos 47.º, n.º 1, e 49.º, n.º 2, alínea *b*), da LFL.

³³ Artigo 40.º, n.º 5, da LFL.



Em síntese:

Documentos de acompanhamento da execução do plano de saneamento

Documento	Obrigação de elaboração	Destinatários
Relatório semestral	Câmara Municipal	• Assembleia Municipal
Demonstração anual do cumprimento do plano de saneamento (em anexo ao balanço)	Câmara Municipal	• Assembleia Municipal • Publicitação na <i>Internet</i>
Comunicação do incumprimento do plano de saneamento	Assembleia Municipal	• Ministros com competência nas áreas das finanças e das autarquias locais ³⁴

Em caso de incumprimento do plano de saneamento financeiro, a assembleia municipal tem de comunicar tal facto aos membros do Governo com competências nas áreas das finanças e das autarquias locais.

Até à correção das causas que originaram o incumprimento do plano, o município fica impossibilitado de:

- Contrair novos empréstimos durante um período de 5 anos;
- Aceder à cooperação técnica e financeira com a administração central³⁵.

³⁴ Vide Relatório de auditoria.

³⁵ Artigo 40.º, n.º 5, da LFL, e artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março



C)

Do exposto resulta o seguinte:

O incumprimento do plano de saneamento financeiro tem consequências de cariz administrativo e financeiro, designadamente, as seguintes:

- No que se reporta ao Município, e até à correção das causas que lhe deram origem, determina: **(i)** a impossibilidade de contração de novos empréstimos durante um período de cinco anos; e **(ii)** a impossibilidade de acesso à cooperação técnica e financeira com a administração central (vide n.º 5 do artigo 40.º da LFL) – vide **alínea B)**, que antecede;
- No que se reporta aos titulares dos órgãos executivos, a sua eventual incursão em infração financeira sancionatória³⁶, nos termos do artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 1.ª parte, e 2, por violação do disposto na alínea a) do n.º 4 do artigo 40.º da LFL – vide **alínea A)**, que antecede.
- A sentença recorrida não se pronunciou sobre a invocada não previsão e punição daquela infração financeira sancionatória, quando a referida questão fazia parte do *thema decidendum*, o que determina a sua nulidade - vide artigo 379.º, n.º1, alínea c) do CPP, alínea d) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC, artigo 615.º, n.º 1, alínea d), do NCPC - que, a final, se declarará, com todas as consequências legais, e suprimindo-a, **declará-la improcedente** – vide artigos 379.º, n.º 2, do CPP, 715.º, n.º 1, do CPC, a que, atualmente, corresponde o artigo 665.º, n.º 1;

³⁶ Diz-se “eventual incursão em infração financeira sancionatória”, já que esta depende da verificação do elemento subjetivo da infração, ou seja, da culpa.



- **Improcedem com os mesmos fundamentos as conclusões 43 a 52**, sendo que a conclusão 42 será apreciada em momento próprio, ou seja, quando analisarmos a invocada inexistência de base legal para a condenação dos Demandados em várias infrações.

2.2.10.

Das infrações por que foram condenados cada um dos Recorrentes e sua análise.

-|-

- **Rui Melo**, na qualidade de Presidente da Câmara de VFC, **na gerência de 2008**, foi condenado, a título de dolo, pelas infrações financeiras sancionatórias p. p. no artigo 65.º, nºs 1, alíneas b) e f), 2 e 4, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da Lei n.º 2/2007, de 15/01, e da Lei do OE: incumprimento do plano de saneamento financeiro e violação da Lei do OE;

Tais ilegalidades fundamentaram-se nos pontos **5 a 10** do probatório, tendo-se traduzido no seguinte: **(i)** já depois da aprovação do Plano, em 16-10-2008, com desrespeito no aí previsto, foram feitas modificações das dotações da despesa inscritas no Orçamento para 2008, em particular para a componente corrente, cuja evolução ultrapassou a taxa global pela Lei do OE para as rubricas da mesma natureza (+3,0%); **(ii)** as dotações finais excederam os limites fixados no plano, para a evolução da despesa global e respetiva componente corrente, em



40,3% e 11,2%, respetivamente, conforme resulta do Quadro XIII de fls. 338 do R.A³⁷ – ver págs. 32 e 33 da sentença recorrida.

Por essa infração foi este condenado Recorrente em 4.800€ (50 UC) – ver pág. 45 da sentença recorrida.

-II-

- **Rui Melo**, na qualidade de Presidente da Câmara de VFC, **Maria Eugénia Leal**, Vereadora a tempo inteiro, **José Daniel Raposo**, Vereador a tempo inteiro, e **Carlos de Melo Pimentel**, Vereador, **na gerência de 2008**, foram condenados, os três primeiros a título de dolo, e o 4.º a título de negligência, pela infrações financeiras sancionatórias p. p. no **artigo 65.º, nºs 1, alíneas b) e f), 2 e 4, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da Lei n.º 2/2007, de 15/01, e da Lei do OE**: incumprimento do PSF, no que se reporta à elaboração do orçamento, e da Lei do OE.

Tais ilegalidades fundamentaram-se nos pontos **11 a 16** do probatório, tendo-se traduzido no seguinte: **(i) por deliberação camarária de 22-12-2008**, o referido Rui Melo, bem como Maria Eugénia Leal, Vereadora a tempo inteiro, José Daniel Raposo, Vereador a tempo inteiro, e Carlos de Melo Pimentel, Vereador, **foi aprovado o Orçamento para 2009**, com a abstenção de Carlos de Melo Pimentel, sendo que, para o ano de 2009, a despesa global e respetiva componente corrente, não podia ultrapassar a taxa global de 2,2% fixada pela Lei do OE; **(ii) as dotações aprovadas a tais títulos excederam em 123,3% e 14,6%**,

³⁷ Cf. “Tabela 9, do Plano, a fls. 87, e Tabela 11- Plano Financeiro e Evolução da Tesouraria”, a fls.87 e 92 do P.A., respetivamente.



respetivamente, os limites fixados no PSF para a sua evolução, conforme resulta do Quadro XIV de fls. 339 do R.A³⁸ – ver págs. 33 e 34 da sentença recorrida.

Por essa infração foram os Recorrentes Rui Melo, Maria Eugénia Leal, José Daniel Raposo, condenados, cada um, na multa de 4.800€ (50 UC), e Carlos de Melo Pimentel, na multa de 2.550€ (25 UC) – ver págs. 45, 46 e 47 da sentença recorrida.

-III-

Rui Melo, na qualidade de Presidente da Câmara de VFC, no período compreendido entre 1.1.2009 a 31.10.2009, **António Raposo Cordeiro**, na qualidade de Presidente da Câmara, no período compreendido entre 1.11.2009 a 31.12.2009, foram condenados, a título de dolo, pelas infrações financeiras sancionatórias p. p. no **artigo 65.º, nºs 1, alíneas b) e f)**, 2 e 4, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da Lei n.º 2/2007, de 15/01: incumprimento do PSF, no que à execução do orçamento se reporta.

O incumprimento do PSF fundamentou-se na factualidade constante nos pontos **17 a 21** do probatório, tendo-se traduzido no seguinte:

- O PSF previa a manutenção do valor da despesa com o pessoal registado em 2007, sendo que nessa rubrica, no exercício de **2009**, verificou-se um acréscimo de 3,7%, conforme se pode ver do quadro XVI, a fls. 347 do P.A – ver págs. 34 e 35 da sentença recorrida.

³⁸ Cf. “Tabela 9, do Plano, a fls. 87, e Tabela 11- Plano Financeiro e Evolução da Tesouraria”, a fls.87 e 92 do P.A., respetivamente



Por essa infração foram os Recorrentes Rui Melo e António Raposo Cordeiro condenados, cada um, na multa de 5.100€ (50 UC) – ver págs. 45 e 46 e 47 da sentença recorrida.

-IV-

- **Rui Melo**, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de VFC, **no período compreendido entre 1.1.2009 a 31.10.2009**, foi condenado, a título de dolo, pelas infrações financeiras sancionatórias p. p. no artigo **65.º, nºs 1, alíneas b) e f)**, 2 e 4, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da Lei n.º 2/2007, de 15/01: incumprimento do PSF, no que se reporta à execução do orçamento.

O incumprimento do PSF fundamentou-se na factualidade constante nos pontos **22 a 28** do probatório, tendo-se traduzido no seguinte: **(i)** o PSF (fls. 84) estipulava a contratação de um trabalhador por cada três desvinculações (aposentações ou outras desvinculações); **(ii)** as empresas Vila Solidária-EEM e Atlântico, S.A, são participadas pelo município que suporta os encargos com o seu pessoal, umas vezes total, outras vezes parcialmente; **(iii)** no seu conjunto, essas empresas contrataram, no referido período **(1.1.2009 a 31.10.2009)**, 5 novos trabalhadores; **(iv)** à contratação de 5 novos trabalhadores teria de corresponder a desvinculação de 15 outros, conforme quadro XVII, a fls. 349 do P.A – ver pág. 35 da sentença recorrida.



Por essa infração foi este Recorrente condenado na multa de 5.100€ (50 UC) – ver pág. 35 da sentença recorrida.

-V-

- **António Raposo Cordeiro**, na qualidade de Presidente da Câmara de VFC, **Nina Rodrigues**, na qualidade de Vereadora a tempo inteiro, **Helga Soares Costa**, na qualidade de Vereadora a tempo inteiro, **Rui Melo**, na qualidade de Vereador, e **Maria Eugénia Leal**, na qualidade de Vereadora, foram condenados, a título de dolo, pelas infrações financeiras sancionatórias p. p. no artigo **65.º, nºs 1, alíneas b) e f)**, 2 e 4, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da Lei n.º 2/2007, de 15/01: incumprimento do PSF, no que se reporta à execução do orçamento.

O incumprimento do PSF fundamentou-se na factualidade constante nos pontos **29 a 34** do probatório, tendo-se traduzido no seguinte: **(i) por deliberação de 23-06-2010**, foi autorizada a abertura de concursos tendentes à celebração de 6 contratos, na modalidade de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado; **(ii)** o PSF impunha a contenção da despesa corrente em recursos humanos, prevendo a contratação de mais 1 trabalhador por cada 3 aposentações ou desvinculações; **(iii)** àqueles 6 contratos, acrescem 5 celebrados em 2009; e aos 11 destes dois conjuntos teria de corresponder a desvinculação de 33 trabalhadores para que o PSF fosse cumprido; **(iv)** os demandados não podiam, pois, autorizar a contratação de pessoal sem que se demonstrasse a observância do limite, fixado no PSF,



de contratação de apenas 1 trabalhador por cada 3 aposentações ou desvinculações – vide pág. 36 da sentença recorrida.

Por essa infração foram os Recorrentes condenados, cada um, na multa de em 5.100€ (50 UC) – ver pág. 35 da sentença recorrida.

-VI-

- **Rui Melo e António Raposo Cordeiro**, sucessivamente Presidentes da CMVFC, **aquele nos primeiros 10 meses de 2009 e este nos dois últimos do mesmo ano**, foram condenados, a título de dolo, pelas infrações financeiras sancionatórias p. p. no **artigo 65.º, nºs 1, alíneas b) e f)**, 2 e 4, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da Lei n.º 2/2007, de 15/01, e do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), do DL 38/2008, de 07/03: incumprimento do PSF, no que se reporta à execução do orçamento, e violação do disposto no artigo 4.º, n.º 2, alínea c), do DL 38/2008.

O incumprimento do PSF e do referido normativo fundamentou-se na factualidade constante nos pontos **35 a 40** do probatório, tendo-se traduzido no seguinte: **(i)** vinculação aos objetivos do PSF, que impunha uma redução de despesa, e ao disposto no artigo 4.º, n.º 2, alínea c), do DL 38/2008, de 7 de Março, segundo o qual a evolução da despesa corrente dos municípios sujeitos a processos de saneamento financeiro não podia ultrapassar a taxa global homóloga fixada no Orçamento de Estado (2,2%, em 2009), sendo que, nesse ano, se verificou um crescimento das despesas correntes de 19,5% e da despesa corrente primária de 22,3%, em comparação com o ano anterior **(ii)** daí que não



tivessem sido observados os objetivos do PSF nem respeitado o limite legal da evolução da despesa.

Por essa infração foram os Recorrentes condenados, cada um, na multa de 5.100€ (50 UC).

-VII-

- **Rui Melo**, na qualidade de Presidente da CMVFC, com referência **ao exercício de 2008**, e **Maria Eugénia Leal e José Daniel Raposo**, nas qualidades de Vereadores a tempo inteiro da mesma edilidade e relativamente ao mesmo exercício, foram condenados, a título de dolo, pela infrações financeiras sancionatórias p. p. no artigo **65.º, nºs 1, alíneas b) e f)**, 2 e 4, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da Lei n.º 2/2007, de 15/01, e nos artigos 37.º, n.º 2, e 39.º, n.º 3, da LFL: incumprimento do PSF, no que se reporta à elaboração do orçamento, e ultrapassagem dos limites da capacidade de endividamento.

O incumprimento do PSF e a ultrapassagem dos limites da capacidade de endividamento fundamentou-se na factualidade constante nos pontos **35 a 40** do probatório, tendo-se traduzido no seguinte: **(i)** votaram favoravelmente a aprovação dos documentos previsionais para o **ano de 2008**, desrespeitando o PSF adotado pelo Município que assumira o compromisso do integral cumprimento das regras do equilíbrio das contas e desrespeitando o n.º 3 do artigo 39.º da LFL que impõe a redução, em cada ano subsequente, de, pelo menos, 10% do montante que exceda tais limites, até que os mesmos sejam



observados; **(ii) em 2008**, o Município excedeu em 10.620 532,76€ o respetivo limite de empréstimos a médio e longo prazos e em 16 542 300,05€ o limite do endividamento líquido, tendo o excesso sido de 6 633 827,04€ e 8 956 493, 32€, respetivamente; **(iii)** a obrigação era de os reduzir, pelo menos, em 10% (€374 118,69 e €727 890,82, respetivamente), como se pode ver do quadro XXIV e XXXI, a fls. 359 e 361, com referência a 2008; **(iv)** o incumprimento da obrigação de redução, **em 2008** de, pelo menos, 10% dos montantes que excederam os limites de empréstimos a médio e longo prazos e do endividamento líquido verificados em 2007, contraria o disposto no n.º 2 do artigo 37.º e n.º 3 do artigo 39.º, ambos da LFL, à data em vigor.

Por essa infração foram os Recorrentes condenados, cada um, na multa de 5.100€ (50 UC).

-VIII-

- **Rui Melo**, na qualidade de Presidente da CMVFC, com referência ao exercício de 2009, e **Maria Eugénia Leal e José Daniel Raposo**, nas qualidades de Vereadores a tempo inteiro da mesma edilidade e relativamente ao mesmo exercício, foram condenados, a título de dolo, pela infrações financeiras sancionatórias p. p. no artigo 65.º, nºs 1, alíneas b) e f), 2 e 4, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da Lei n.º 2/2007, de 15/01, e nos artigos 37.º, n.º 2, e 39.º, n.º 3, da LFL: incumprimento do PSF, no que se reporta à elaboração



do orçamento, e ultrapassagem dos limites da capacidade de endividamento.

O incumprimento do PSF e a ultrapassagem dos limites da capacidade de endividamento fundamentou-se na factualidade constante nos pontos **41 a 46** do probatório, tendo-se traduzido no seguinte: **(i)** votaram favoravelmente a aprovação dos documentos previsionais para **o ano de 2009**, desrespeitando o PSF adotado pelo Município que assumira o compromisso do integral cumprimento das regras do equilíbrio das contas e desrespeitando o n.º 2 do artigo 37.º da LFL que impõe a redução, em cada ano subsequente, de, pelo menos, 10% do montante que excede o limite líquido do Município; **(ii) em 2009**, o Município excedeu em 15 610 914,09€ o limite do endividamento líquido, o qual aumentou €356 973,80, quando o Município tinha obrigação de o reduzir, pelo menos, 10% (€1 654 230,01), conforme se pode ver do quadro XXXI, a fls. 361 do PA (com referência a 2009); **(iii)** o incumprimento da obrigação de redução, em 2009, de, pelo menos, 10% dos montantes que excederam o limite do endividamento líquido verificados em 2008, contraria o disposto no n.º 2 do artigo 37.º da LFL, à data em vigor.

Por essa infração foram os Recorrentes condenados, cada um, na multa de 5.100€ (50 UC).



2.2.10.1.

Os ora Recorrentes foram todos condenados pelas infrações financeiras sancionatórias p. p. no artigo 65.º, nºs 1, alíneas **b) e f)**, 2 e 4, da LOPTC.

Conforme vimos no **ponto 2.2.9** deste Acórdão, o incumprimento do PSF é suscetível de integrar a infração financeira no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 1.ª parte, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da Lei n.º 2/2007.

Os ora Recorrentes, porém, foram também condenados pela alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º, da LOPTC.

O artigo 65.º da LOPTC, sob a epígrafe “*Responsabilidades financeiras sancionatórias*” na alínea f) do seu n.º 1, dispõe o seguinte:

O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos seguintes casos:

Pela utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista, bem como pela ultrapassagem dos limites da capacidade de endividamento.

Ora, se analisarmos cada uma daquelas infrações, verificamos o seguinte:

- Relativamente às infrações identificadas em **I e II** por que foram condenados os Recorrentes, nada se deu como provado e nenhuma argumentação foi aduzida demonstrativa da incursão dos Demandados na previsão da alínea **f)** do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. E isto porque o que aí está em causa é a violação da



Lei do OE³⁹, matéria não subsumível ao disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC;

- Relativamente às infrações identificadas em **III, IV, V e VI** por que foram condenados os Recorrentes, também nada se deu como provado e nenhuma argumentação foi aduzida demonstrativa da incursão dos Demandados na previsão da alínea **f)** do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. E isto porque o que aí está em causa é tão-só a violação do PSF, que, como dissemos, é subsumível à 1.ª parte do n.º 1 da alínea b) do artigo 65.º da LOPTC; refira-se que, relativamente às infrações identificadas em **VI**, a invocada violação do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), do DL 38/2008 é ela própria uma imposição inerente à elaboração do PSF, não tendo, por isso, autonomia;
- Mas mais: relativamente às infrações identificadas em **III e VI**, imputadas aos Demandados António Cordeiro e Rui Melo - como refere o M.P. no seu parecer – importa realçar o seguinte: *tendo o Demandado António Cordeiro e Rui Melo iniciado funções em 1.11.2009 e não se tendo apurado e especificado os factos praticados no período de 1.11.2009 a 31.12.2009, é logicamente impossível determinar em que momento do ano foi ultrapassado o limite da despesa, isto é, em que o momento a evolução desta passou a estar em desconformidade com os limites estabelecidos no PSF.*

³⁹No que se reporta às infrações identificadas em **I**, foram feitas modificações das dotações da despesa inscritas no Orçamento para 2008, em particular para a componente corrente, cuja evolução ultrapassou a taxa global fixada na Lei do OE, para rubricas da mesma natureza (+3,05); no que se reporta às infrações identificadas em **II**, quando da aprovação do Orçamento para 2009, foi deliberado propor a inscrição de despesa global e da respetiva componente corrente a uma taxa global superior à fixada para o OE (+2,2%).



Consequentemente, em obediência ao princípio *in dúbio pro reo*, deve considerar-se improcedente a imputação aos referidos Demandados das infrações identificadas em III e IV – violação do artigo 40.º, n.º 4, alínea a) da LFL, e conseqüente incursão na infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (na sentença recorrida correspondiam aos factos descritos nas alíneas D e G).

- Já, relativamente às infrações identificadas em **VII e VIII** por que foram condenados os Recorrentes, existe, por um lado, factualidade e argumentação relativa à ultrapassagem dos limites da capacidade de endividamento, por violação do disposto nos artigos 39.º, n.º 3, e 37.º, n.º 2, da LFL, respetivamente, o que pode fazer incorrer os ora Recorrentes em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da 2.ª parte da alínea **f)** do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC;
- Mas, por outro lado, não existe factualidade suficiente para imputar aos Recorrentes autonomamente a infração p.p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea **b)**, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL, já que a afirmação de que aqueles teriam “*desrespeitado o PSF adotado pelo Município que assumira o compromisso integral das regras do equilíbrio das contas*”, sem qualquer outro elemento fáctico associado ao PSF, designadamente temporal (v.g. com referência aquele ano



económico) é manifestamente insuficiente para daí concluir pela imputação de tal infração⁴⁰.

2.2.10.2.

Do erro de julgamento, por violação do disposto na Lei n.º 53-F/2006, de 29/12, e do artigo 65.º da LOPTC (conclusões 54 a 57 da alegação).

Alegam, a propósito, os Recorrentes:

- A sentença recorrida, para efeitos de contabilização do número de trabalhadores face ao PSF, englobou os trabalhadores do município e das empresas do setor empresarial local;
- Daí terem sido condenados por alegadamente terem violado os limites da contratação de pessoal estabelecido no PSF;
- A Lei 53-F/2006, de 29/12, não prevê a contabilização do pessoal das empresas do setor empresarial local no âmbito do Município;
- Incorreu, por isso, a sentença recorrida no invocado erro de julgamento.

Mas sem razão.

⁴⁰ Anote-se que o próprio R.A. não faz alusão à alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, quanto às infrações identificadas de I a VI; não faz também alusão à alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, quanto às infrações identificadas de VII a VIII, o que pode suscitar dúvidas de legalidade, no que ao contraditório diz respeito (vide pontos 12.1.1. e 12.1.2, 12.1.3).



Vejamos:

Esta infração diz respeito à infração identificada em **IV**.

Do que se trata, como resulta do ponto que antecede, é da violação do disposto no artigo 40.º, n.º4, al. a), da LFL, o que poderá fazer incorrer os Demandados em causa na infração p. p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 1.ª parte, da LOPTC.

Em causa está, portanto, o incumprimento do PSF.

Com incidência ao nível das despesas com o pessoal, o plano de saneamento definido, incluía, entre outras, a redução efetiva, no longo prazo, do número de trabalhadores do Município, aplicando como regra a contratação de um trabalhador por cada três aposentações ou desvinculações.

O cumprimento desta medida deverá ser aferido de acordo com o universo das contratações pagas com dinheiros provenientes do orçamento do Município⁴¹.

Daí que tal análise não se circunscreva ao pessoal pago com dinheiro pago pelas rubricas 01.01.02 a 01.01.09, abrangendo todo o pessoal pago por verbas do orçamento municipal, de modo a quantificar na íntegra o impacto da medida na recuperação da situação financeira do Município.

As empresas Vila Solidária-EEM e Atlântico Vila S.A., são participadas pelo Município, que suporta os encargos com o seu pessoal, umas vezes total, outras vezes parcialmente.

⁴¹ Ver PSF, ponto “4.1.Recursos Humanos”, inserto a fls. 84 do processo, e relação do pessoal contratado desde 01-01-2009 pelas empresas Vila Solidária, EEM, e Atlântico Vila, S.A.



Aquelas empresas contrataram cinco novos trabalhadores, tendo como contrapartida uma redução de quatro trabalhadores, quando, de acordo com o PSF, seria necessário, para o efeito, uma redução de 15 trabalhadores.

Ora, a contratação de pessoal sem observância do limite fixado no PSF, de contratação de apenas um trabalhador por cada três aposentações ou desvinculações, implica o incumprimento do plano, desde que os respetivos encargos sejam suportados por verbas do orçamento municipal.

Verifica-se, assim, o elemento objetivo da infração p.p. na 1.ª parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º4, al. a), da LFL.

Improcede, por isso, o invocado erro de julgamento.

2.2.10.3.

Da invocada violação do disposto no artigo 29.º, n.º 5, da CRP, por os Demandados terem sido condenados várias vezes pelo mesmo facto: o incumprimento do plano de saneamento financeiro (conclusões 53 e 42).

O artigo 29.º da CRP, sob a epígrafe “*Aplicação da lei criminal*”, no seu n.º 5, dispõe o seguinte:



“Ninguém pode ser julgado mais do que uma vez pela prática do mesmo crime” (aplicado “*mutatis mutandis*” ao direito sancionatório financeiro deverá ler-se em vez de “crime” “*infração financeira sancionatória*”).

O n.º 5 deste preceito, como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira⁴², dá dignidade constitucional ao princípio “*non bis in idem*”, que comporta duas dimensões: **(a)** como *direito subjetivo fundamental*, garante ao cidadão o direito de não ser julgado mais do que uma vez pelo mesmo facto, conferindo-lhe, ao mesmo tempo, a possibilidade de se defender contra atos estaduais violadores desse direito (*direito de defesa negativo*); **(b)** como *princípio constitucional objetivo* (dimensão objetiva do direito fundamental), obriga fundamentalmente o legislador à conformação do direito processual e à definição do caso julgado material, de modo a impedir a existência de vários julgamentos pelo mesmo facto.

E, mais à frente, dizem os referidos autores: “A Constituição proíbe rigorosamente o *duplo julgamento* e não a *dupla penalização*, mas é óbvio que a proibição do duplo julgamento pretende evitar tanto a condenação de alguém que já tenha sido definitivamente absolvido pela prática da infração, como a aplicação renovada de sanções jurídico-penais pela prática do “mesmo crime”.

Ora, como é bom de ver, não estamos perante um *duplo julgamento*, mas perante um único julgamento, no qual foram julgados diversos agentes por diversas infrações financeiras sancionatórias, sendo umas do mesmo tipo – as consubstanciadas na violação da alínea a) do n.º 1 do artigo 40.º, n.º 4, da LFL - e outras de outros tipos –as

⁴² In “Constituição da República Anotada”, Coimbra Editora, Vol. I, 4.ª edição, nota XI ao artigo 29.º



Tribunal de Contas

consubstanciadas na violação daquela norma e ainda na violação dos artigos 37.º, n.º 2, e 39.º, n.º 3, da LFL.

A questão é, pois, a de saber se estamos perante uma infração financeira sancionatória continuada, para o que nos temos de socorrer do conceito de crime continuado previsto no Código Penal.

O artigo 30.º do Código Penal dispõe, no seu n.º 2:

“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, executado por forma essencialmente homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente”.

Assim, e quanto à proteção do mesmo bem jurídico, parece-nos óbvio que o que os artigos 40.º, n.º 4, alínea a), 37.º, n.º 2 e 39.º, n.º 3, todos da LFL de 2007, visam é proteger, salvaguardar e repor o equilíbrio das finanças públicas municipais. Este é, pelo menos, o seu fio condutor comum; estamos, por isso, perante a proteção do mesmo bem jurídico.

Quanto à execução daquelas infrações, estas foram sempre executadas no âmbito da elaboração e execução dos orçamentos municipais de diversos anos económicos, tendo por pano de fundo um PSF requerido pelo Município e a que este se auto vinculou, condicionando toda a atividade previsional para o período a que respeita o empréstimo; estamos, por isso, perante uma execução infracional que podemos caraterizar como essencialmente homogénea.

Quanto ao quadro em que tais infrações foram cometidas, afigura-se-nos também que aquele diminuiu consideravelmente a culpa dos Demandados; na verdade, foi no quadro de uma situação exterior de



enorme constrangimento financeiro e em execução de um PSF, que tais infrações ocorreram.

Anote-se que, de acordo com o relatório de auditoria (ver ponto 6.5), na data da aprovação do PSF (16-10-2008), já se encontravam reunidos os pressupostos para que fosse declarada a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira, o que acabou por ocorrer por deliberação da Assembleia Municipal, de 31-08-2010. Tudo isto mostra bem as dificuldades que os titulares dos órgãos executivos do município tiveram em dar cumprimento ao PSF, bem como aos limites legais da capacidade de endividamento do Município⁴³.

Concorda-se, assim, com o M.P. quando afirma estarem verificados os pressupostos da infração continuada, nos termos do artigo 30.º, n.º 2, do Código Penal (vide ponto 9. do Parecer).

2.2.10.4.

Do alegado erro na apreciação da prova e na aplicação do direito aos factos, por da prova produzida não resultar provada a atuação dolosa dos Demandados (conclusões 34.^a a 41.^a).

Para tanto, alegam:

- O dolo não se presume, tendo de ser provado;

⁴³ A propósito dos crimes continuados, ver Germano Marques da Silva, in “Direito Penal Português, Teoria do Crime, Universidade Católica Portuguesa, págs. 427 a 438, Teresa Pizarro Beleza, in “Direito Penal”, Vol. II, aafdl, págs. 548 a 556



- Quer do Relatório de Auditoria junto aos autos, quer da prova documental ou testemunhal produzida não resulta provada a atuação dolosa dos Recorrentes;
- Do depoimento dos Auditores conclui-se que aqueles não tiveram qualquer contacto com os Demandados durante a realização da auditoria;
- Do mesmo modo, não há nos autos qualquer documento (incluindo ata do executivo municipal) contendo informação de que os ora recorrentes tenham tomado conhecimento quanto a uma eventual ultrapassagem dos limites de endividamento, despesa corrente ou despesa de pessoal;
- Como resulta, também, do depoimento do Dr. Rui Nóbrega Santos – DVD – VTS -01 -03.VOB, no segmento 00.09.39 a 00.10.44;
- Não foi, assim, apurada a culpa dos Recorrentes, não podendo, por isso mesmo, ser condenados ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e f) e n.ºs 2 e 4 da LOPTC.

Concorda-se com os recorrentes quando afirmam que o dolo não se presume, tendo de ser provado.

Concorda-se ainda com os Recorrentes quando afirmam que o dolo não se mostra provado.

Na verdade, não basta afirmar, como se faz no probatório e na sentença recorrida, que os Demandados, “*nas qualidades apontadas e enquanto membros do executivo municipal*”, “*tinham perfeito conhecimento*” de que deviam cumprir o plano de saneamento financeiro e observar os limites legais da capacidade de endividamento, e que atuaram “*deliberada, livre e conscientemente*”.



Tribunal de Contas

Os factos dados como provados têm a seguinte fundamentação⁴⁴:

As respostas supra baseiam-se na documentação junta a estes autos e ao processo de auditoria, nomeadamente no relatório de auditoria (fls. 313 e seguintes do processo de auditoria), na certidão de fls. 47 e seguintes e no plano de saneamento financeiro de fls. 64 e seguintes, do mesmo processo.

As mesmas respostas resultam também da globalidade dos depoimentos prestados na audiência, especialmente nos de João José Cordeiro de Medeiros, ao tempo auditor-chefe, e Rui Nóbrega Santos, ao tempo auditor, ambos na Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas. Estas testemunhas intervieram neste caso, na fase de auditoria, e demonstraram terem conhecimento direto e pormenorizado dos factos, tendo deposto com convicção e segurança.

Ora, nem dos depoimentos das testemunhas de acusação, que visionamos, designadamente do depoimento Rui Nóbrega – DVD-VTS-01-03.VOB, no segmento 00.09.39 a 00.10.44, nem dos documentos referidos, designadamente dos documentos acima referidos resulta que os Demandados “*tinham perfeito conhecimento*” de que deviam cumprir o PSF e observar os limites legais da capacidade de endividamento, tendo atuado “*deliberada, livre e conscientemente*”.

De resto, o despacho que fundamentou o probatório não faz uma análise crítica das provadas indicadas, como o impõe o artigo 653.º, n.º 2, do CPCivil (artigo 628.º, n.º 4 do NCPC), pelo que se fica sem saber por que razão o juiz recorrido tirou aquelas ilações.

Na verdade, o que se pode afirmar - e afirma - é, tão-só, que os Demandados, ao terem incumprido os artigos 40.º, n.º 4, alínea a), 37.º,

⁴⁴ Não há factos dados como não provados.



Tribunal de Contas

n.º 2, e 39.º, n.º 3, da LFL, agiram sem o cuidado a que estavam obrigados e eram capazes, atentas suas qualidades funcionais e cargos exercidos (presidentes de câmara, vereadores a tempo inteiro, ou simplesmente vereadores).

Agiram, pois, com culpa, sob a forma de negligência.

Procede, assim, em parte, o imputado erro de julgamento.

2.2.10.5.

Em jeito de conclusão dir-se-á o seguinte:

- As imputações aos Recorrentes Rui Melo e António Raposo Cordeiro, relativamente às **infrações identificadas em III e VI** (D e G da sentença recorrida) são improcedentes, pelas razões expostas no ponto **2.2.10.1.** (5.º e 6.º parágrafos);

- No que se reporta às **infrações identificadas em I, II, IV e V**, (B,C, E e F) da sentença recorrida) apenas se verifica o ilícito financeiro consubstanciado na violação da 1.ª parte da alínea **b)** do n.º 1 do artigo 65.º, a LOPTC, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL de 2007, pelas razões expostas nos pontos **2.2.10.1.** (6.º a 8.º parágrafos) e **2.2.10.2.**, quanto à infração identificada em **IV** (E da sentença recorrida);

- No que se reporta às **infrações identificadas em VII e VIII** (H e I da sentença recorrida) apenas se verifica o ilícito financeiro consubstanciado na violação da 2.ª parte da alínea **f)** do n.º 1 do artigo



Tribunal de Contas

65.º, a LOPTC, por violação do disposto nos artigos 37.º, n.º 2, e 39.º, n.º 3, da LFL, pelas razões expostas no ponto **2.2.10.1.** (9.º e 10.º parágrafos);

- Os Recorrentes **Rui Melo, Maria Eugénia Leal e José Daniel** praticaram, cada um, apenas, uma infração financeira sancionatória continuada, a título de negligência, atentas as razões expostas nos pontos **2.2.10.3 e 2.2.10.4**;

- Aos restantes Recorrentes, porque, por uma única vez, apenas violaram um único tipo de infração, não se coloca a questão da continuidade da conduta infracional.

2.2.11.

Da medida da multa aplicável.

Conforme resulta do exposto, os Demandados e ora recorrentes praticaram, assim, as seguintes infrações:

a) Rui Melo - uma infração financeira sancionatória continuada, a título de negligência, p. e p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alíneas b), 1.ª parte, 2 e 5, e f), 2.ª parte, da LOPTC, por, nos anos 2008 e 2009, na qualidade de Presidente da Câmara, ter violado os artigos 40.º, n.º 4, alínea a), 37.º, n.º 2, e 39.º, n.º 3, da LFL, e, no ano de 2010, aqui, na qualidade de Vereador, ter violado o disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL;

b) Maria Eugénia Leal - uma infração financeira sancionatória continuada, a título de negligência, p. e p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alíneas b), 1.ª parte, 2 e 5, e f), 2.ª parte, da LOPTC, por, nos anos 2008 e 2009, na qualidade de Vereadora a tempo inteiro, ter violado os artigos 40.º, n.º 4, alínea a), 37.º, n.º 2, e 39.º, n.º 3, da LFL, e, no ano de 2010,



Tribunal de Contas

aqui, na qualidade de Vereadora, ter violado o disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL;

c) José Daniel Raposo – uma infração financeira sancionatória continuada, a título de negligência, p. e p. no artigo 65.º, nºs 1, alíneas b), 1.ª parte, 2 e 5, e f), 2.ª parte, da LOPTC, por, nos anos 2008 e 2009, na qualidade de Vereador a tempo inteiro, ter violado os artigos 40.º, n.º 4, alínea a), 37.º, n.º 2, e 39.º, n.º 3, da LFL;

d) Carlos de Melo Pimentel - uma infração financeira sancionatória, a título de negligência, p. e p. no artigo 65.º, nºs 1, alíneas b), 1.ª parte, 2 e 5, da LOPTC, por, no ano 2008, na qualidade de Vereador, ter violado o artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL;

e) António Fernando Raposo Cordeiro - uma infração financeira sancionatória, a título de negligência, p. e p. no artigo 65.º, nºs 1, alínea b), 1.ª parte, 2 e 5, da LOPTC, por, no ano de 2010, na qualidade de Presidente, ter violado o disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL;

f) Nina Márcia Pacheco - uma infração financeira sancionatória, a título de negligência, p. e p. no artigo 65.º, nºs 1, alíneas b), 1.ª parte, 2 e 5, da LOPTC, por, no ano de 2010, na qualidade de Vereadora a tempo inteiro, ter violado o disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL;

g) Helga Soares da Costa - uma infração financeira sancionatória, a título de negligência, p. e p. no artigo 65.º, nºs 1, alíneas b), 1.ª parte, 2 e 5, da LOPTC, por, no ano de 2010, na qualidade de Vereadora a tempo inteiro ter violado o disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL.



Considerando:

- Que **Rui Melo e António Raposo Cordeiro** foram Presidentes da Câmara de Vila Franca do Campo, nos períodos de 1JAN2008 a 31OUT2009 e 1NOV2009 a 31OUT2009, respetivamente, competindo-lhes, nessas qualidades, assegurar o cumprimento do plano de saneamento financeiro, conforme resulta das b) e c) do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18/09;
- Que **Rui Melo** incorreu numa infração financeira sancionatória continuada, ao invés do que ocorreu com **António Raposo Cordeiro** que, por uma única vez, apenas violou um único tipo de infração financeira;
- Que **Maria Eugénia Leal, José Daniel Raposo, Nina Márcia Pacheco, Helga Soares da Costa**, eram Vereadores a tempo inteiro, tendo, por isso, responsabilidades acrescidas;
- Que **Maria Eugénia Leal e José Daniel Raposo** incorreram numa infração continuada, ao invés do que ocorreu com **Nina Márcia Pacheco e Helga Soares da Costa**, que, por uma única vez, violaram apenas um tipo de infração financeira;
- Que, apesar de **Maria Eugénia Leal e José Daniel Raposo** terem ambos incorrido numa infração financeira sancionatória continuada, a **Maria Eugénia**, comparativamente com **José Daniel Raposo**, violou também o artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da Lei 272007, de 15/01, com referência ao ano de 2010;
- Que **Carlos de Melo Pimentel**, comparativamente com os outros Recorrentes, era apenas Vereador, e que, por uma única vez, praticou um único tipo de infração, tendo-se absterido na deliberação camarária em que se consumou aquela infração, a



que acresce o facto de tal abstenção não ter tido influência no resultado final da votação daquela deliberação;

- Que o grau de culpa dos Recorrentes - à exceção do Recorrente Carlos de Melo Pimentel, que é diminuto – tem um relativo grau de gravidade, já que, pelas funções exercidas, tinham um dever reforçado de responder às exigências de cuidado inerentes ao cumprimento das normas legais violadas; não se mostram, assim, verificados os requisitos para, quanto a estes, lhes ser aplicado o instituto da dispensa de multa (vide artigo 74.º, n.º 1, do Código Penal), sendo que a 3.ª Secção deste Tribunal tem entendido que o instituto de relevação da responsabilidade não é aplicável a esta Secção, sendo restrito às 1.ª e 2.ª Secções – vide art.º 65.º, n.º 8, da LOPTC, na redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 28 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto⁴⁵;
- Que, quanto a todos os Recorrentes, não há notícia de recomendações anteriores, relativamente a estas infrações financeiras ou a outro tipo de infrações financeiras,

Entendemos, face ao disposto no artigo 64.º, n.º 1, da LOPTC, dispensar de multa o Recorrente Carlos de Melo Pimentel, nos termos 74.º do Código Penal, e condenar os restantes Recorrentes nas multas que a seguir se discriminam:

a) Rui Melo, na multa de 55 UC, a que corresponde 5.560€ (55 UCX102€);

⁴⁵ Vide, entre muitos arestos, o Acórdão n.º 4/2011.



- b)** Maria Eugénia Leal, na multa de 45 UC, a que corresponde 4.590€ (45 UC X 102€);
- c)** José Daniel Raposo, na multa de 40UC, a que corresponde 4.080€ (40UCX102€);
- d)** António Raposo Cordeiro, na multa de 35UC, a que corresponde 3.570€ (35UCX102€);
- e)** Nina Márcia Pacheco, na multa de 20UC, a que corresponde 2.040€ (20UCX102€);
- f)** Helga Soares da Costa, na multa de 20UC, a que corresponde 2.040€ (20UCX102€).

3. DECISÃO.

Termos em que acordam em julgar os recursos interpostos parcialmente procedentes, por provados, e, em consequência, decidir:

- a)** Declarar nula a sentença, na parte em que não se pronunciou sobre a alegada inexistência de infração financeira sancionatória, por incumprimento do plano de saneamento financeiro, e, em substituição do tribunal recorrido, declarar tal questão improcedente, por se considerar que tal incumprimento é subsumível ao disposto na 1.^a parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por violação da alínea a) do n.º 4 do artigo 40.º da LFL de 2007 – vide **ponto 2.2.9** deste Acórdão;



Tribunal de Contas

b) Absolver os Recorrentes **Rui António Dias da Câmara Carvalho e Melo e António Fernando Raposo Cordeiro** das infrações identificadas em III e VI do ponto 2.2.10.1 deste Acórdão;

c) Condenar o Recorrente **Rui António Dias da Câmara Carvalho e Melo** como autor de uma infração financeira sancionatória continuada, a título de negligência, p. e p. nos artigo 65.º, nºs 1, alíneas b), 1.ª parte, 2 e 5, e f), 2.ª parte, da LOPTC, por violação dos artigos 40.º, n.º 4, alínea a), 37.º, n.º 2, e 39.º, n.º 3, da LFL de 2007, na multa de 55 UC, a que corresponde **5.560€** (55 UCX102€);

d) Condenar a Recorrente **Maria Eugénia Pimentel Leal** como autora de uma infração financeira sancionatória continuada, a título de negligência, p. e p. nos artigo 65.º, nºs 1, alíneas b), 1.ª parte, 2 e 5, e f), 2.ª parte, da LOPTC, por violação dos artigos 40.º, n.º 4, alínea a), 37.º, n.º 2, e 39.º, n.º 3, da LFL de 2007, na multa de 45 UC, a que corresponde **4.590€** (45 UC X 102€);

e) Condenar o Recorrente **José Daniel de Medeiros Raposo** como autor de uma infração financeira sancionatória continuada, a título de negligência, p. e p. no artigo 65.º, nºs 1, alíneas b), 1.ª parte, 2 e 5, e f), 2.ª parte, da LOPTC, por violação dos artigos 40.º, n.º 4, alínea a), 37.º, n.º 2, e 39.º, n.º 3, da LFL de 2007, na multa de 40UC, a que corresponde **4.080€** (40UCX102€);

f) Declarar o Recorrente **Carlos Manuel de Melo Pimentel** culpado, pela prática de uma infração financeira sancionatória, a título de negligência, p. e p. nos artigos 65.º, nºs 1, alíneas b), 1.ª parte, 2 e 5, da LOPTC, por violação do artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL, **dispensando-o**, no entanto, **do pagamento de qualquer multa**;



g) Condenar o Recorrente **António Fernando Raposo Cordeiro** como autor de uma infração financeira sancionatória, a título de negligência, p. e p. nos artigo 65.º, nºs 1, alíneas b), 1.ª parte, 2 e 5, e f), 2.ª parte, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL, na multa de 35UC, a que corresponde **3.570€** (35UCX102€);

h) Condenar a Recorrente **Nina Márcia Pacheco Rodrigues**, como autora de uma infração financeira sancionatória, a título de negligência, p. e p. no artigo 65.º, nºs 1, alíneas b), 1.ª parte, 2 e 5, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL, na multa de 20UC, a que corresponde **2.040€** (20UCX102€);

i) Condenar a Recorrente **Helga Margarida Soares Costa**, como autora de uma infração financeira sancionatória, a título de negligência, p. e p. no artigo 65.º, nºs 1, alíneas b), 1.ª parte, 2 e 5, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da LFL, na multa de 20UC, a que corresponde **2.040€** (20UCX102€);

d) Condenar os Recorrentes identificados nas alíneas c), d), e), g), h) e i) em emolumentos, nos termos do artigo 16.º, n.º 1, alínea b), do DL n.º 66/96, de 31 de Maio.

Lisboa, 17 de Dezembro de 2014

Os Juízes Conselheiros

Helena Ferreira Lopes – Relatora

Carlos Alberto L. Morais Antunes

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha



DECLARAÇÃO DE VOTO

Voto o projecto embora não me reveja no entendimento perfilhado nos pontos nº 2.2.6 e 2.2.7.

Na verdade, entendo que a expressão que os Demandados agiram "de forma deliberada, livre e consciente" não é idónea em sede de despacho sobre a matéria de facto por ser um conjunto de adjectivos qualificativos de acções e omissões, ou seja, matéria de direito, pelo que se devem considerar como não escritos (artº 646º-nº 4 – 1ª parte do C.P.C.).

Quanto à inexistência de factos não provados no referido despacho, a consequência seria a nulidade do mesmo e da subsequente sentença por violação do disposto nos artºs 368º-nº 2, 374º-nº 2 e 379º-nº 1-a) do C.P. Penal e artº 80º-c) da L.O.P.T.C.

Lisboa, 17 de Dezembro de 2014

O Juiz Conselheiro,

(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)