



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Processo n.º 15 JRF 2013, 3.ª secção

Mantida pelo acórdão 19/2014-3ª S,
de 29/10/2014

SENTENÇA N.º 7/2014

I - RELATÓRIO

O Magistrado do Ministério Público, nos termos dos artigos 57.º n.º 1 e 3, 58.º, 65º, n.ºs 1 alínea b), 2 a 5, 67.º e 89.º e seguintes, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), requer o julgamento, em processo de responsabilidade financeira sancionatória, de:

Vanda Cristina Lopes Nunes, residente Rua Silvestre Bernardo Lima n.º 36, 2.º Esquerdo, 2090-144 Alpiarça;

pedindo a sua condenação na multa de 20 Unidades de Conta (UC), a que correspondem **2040,00 euros** (20 UC x102,00 euros) euros, essencialmente por, em 14-11-2008, como vereadora da Câmara Municipal de Alpiarça ter nomeado funcionária para exercer o cargo de chefe da divisão administrativa e financeira, em regime de substituição, e por, em 20-02-2009, como presidente da mesma edilidade, com competência para fazer cessar essa situação de ilegalidade, ter assinado o aviso de nomeação da mesma dirigente, sem promover a abertura de concurso para nomeação de titular desse cargo, assumindo a despesa e autorizando o pagamento dos vencimentos dessa dirigente entre Janeiro e Outubro de 2009.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A – Os factos apurados

1. A demandada integrou nos anos de 2008 e 2009, na Câmara Municipal de Alpiarça, as funções de vereadora e de Presidente da Câmara (entre dezembro de 2008 e Outubro de 2009, em virtude da suspensão do mandato do Presidente Dr. Joaquim Rosa Narra).



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

2. Auferia, em outubro de 2009, o vencimento mensal líquido de 2.840,94 euros.
3. A Inspeção - Geral da Administração Local (IGAL) realizou, no período de 18 de janeiro de 2010 a 24 de março de 2010, uma inspeção ordinária ao Município de Alpiarça, (Proc. n.º 140400-10/2010, registado no tribunal de Contas sob o n.º 94/2012-IGF), na sequência da qual foi elaborado o relatório parcelar n.º 1 - "Eventuais Responsabilidades Financeiras", homologado por despacho do Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, de 15 de junho de 2012, que serviu de base à feitura do presente requerimento.
4. Por despacho de 14111/2008, a Demandada, na qualidade de vereadora do Pelouro de Recursos Humanos, nomeou, nos termos do artigo 27.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro (Estatuto do Pessoal Dirigente), aplicável à Administração Local *ex vi* artigo 1.º do D.L. n.º 104/2006, de 7 de junho, com fundamento na urgente conveniência de serviço e vacatura do lugar, a funcionária Maria do Céu Rodrigues Duarte Augusto, técnica superior de Economia, Finanças e Gestão Principal, para, *em regime de substituição*, exercer o cargo de Chefe de Divisão Municipal Administrativa e Financeira.
5. A referida nomeação, precedida de despacho de autorização, proferido em 09-10-2008, pelo Sr. Vereador dos Recursos Humanos da Câmara Municipal de Lisboa, produziu efeitos a partir de 1/11/2008.
6. Maria do Céu Rodrigues Duarte Augusto apresentou-se na Câmara Municipal de Alpiarça, em 1/11/2008, data do início de funções.
7. Em 20 de fevereiro de 2009, a Demandada, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, assinou o aviso que se encontra publicado no D.R. 2.ª Série, n.º 83, de 29 de abril de 2009, no qual é publicitada a nomeação da senhora Dra. Maria Céu Rodrigues Duarte Augusto, para em regime de substituição exercer o cargo de Chefe de Divisão



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juíz Conselheiro

Municipal Administrativa e Financeira.

8. Maria do Céu Rodrigues Duarte Augusto exerceu funções entre 1 de novembro de 2008 e março de 2010.
9. A Demandada não promoveu a abertura de qualquer procedimento concursal para nomeação do titular do cargo de Chefe de Divisão Municipal Administrativa e Financeira do Município de Alpiarça.
10. Pelo que o regime de substituição cessou automaticamente, no termo do prazo peremptório de 60 dias, por força do disposto no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente.
11. A demandada, Vanda Cristina Lopes Nunes, assumiu a despesa e autorizou o processamento dos vencimentos da dirigente em causa, entre janeiro e outubro de 2009.
12. Enquanto vereadora e presidente da Câmara Municipal em exercício, no período em que se manteve em funções de chefia a senhora Dra. Maria Céu Rodrigues Duarte Augusto, a demandada tinha competência para fazer cessar a situação de ilegalidade, bem sabendo que a nomeação era, por força da lei, transitória e provisória.
15. É, pois, manifesto que, por falta de cuidado e diligência inerentes às suas funções de dirigente máxima da Autarquia, permitiu que uma situação provisória, nos termos da lei, se convertesse numa situação de facto, com a aparência de ser definitiva e conforme à lei, sendo certo que a importância das funções inerentes ao cargo de dirigente em causa exigia uma atuação tempestiva e mais atenta no sentido de assegurar a estabilidade da permanência do respetivo titular.

B – O direito



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

1. Enquadramento legal

O Estatuto do Pessoal Dirigente, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, dispõe o seguinte, na sua secção V, sobre **substituição**, no artigo 27.º, sob a epígrafe **nomeação em substituição**:

- 1 - *Os cargos dirigentes podem ser exercidos em regime de substituição nos casos de ausência ou impedimento do respectivo titular quando se preveja que estes condicionalismos persistam por mais de 60 dias ou em caso de vacatura do lugar.*
- 2 - *A nomeação em regime de substituição é feita pela entidade competente, devendo ser observados todos os requisitos legais exigidos para o provimento do cargo. (Redação introduzida pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto)*
- 3 - ***A substituição cessa na data em que o titular retome funções ou passados 60 dias sobre a data da vacatura do lugar, salvo se estiver em curso procedimento tendente à nomeação de novo titular.***
- 4 - *A substituição pode ainda cessar, a qualquer momento, por decisão da entidade competente, ou a pedido do substituto, logo que deferido.*
- 5 - *O período de substituição conta, para todos os efeitos legais, como tempo de serviço prestado no cargo anteriormente ocupado, bem como no lugar de origem.*
- 6 - *O substituto tem direito à totalidade das remunerações e demais abonos e regalias atribuídos pelo exercício do cargo do substituído, independentemente da libertação das respectivas verbas por este, sendo os encargos suportados pelas correspondentes dotações orçamentais.*

Este Estatuto foi tornado aplicável à Administração Local pelo Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de Abril, nos seguintes termos:

Artigo 1.º **Objecto e âmbito de aplicação**:

- 1 - *A Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, com excepção da secção III do capítulo I, aplica-se ao pessoal dirigente das câmaras municipais e dos serviços municipalizados, com as adaptações constantes do presente diploma.*
- 2 - *O presente diploma aplica-se nas Regiões Autónomas, sem prejuízo da publicação de diploma regional adequado que o adapte às especificidades orgânicas do pessoal dirigente da respectiva administração local.*
- 3 - *O estatuto do pessoal dirigente de outras entidades autárquicas ou equiparadas é regulado por legislação especial.*

A Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei 91/2001, de 20/08 (com a alteração introduzida pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto), no seu capítulo III, execução



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

orçamental, art.º 42.º impõe os seguintes princípios:

- 1 — *As operações de execução do orçamento das receitas e das despesas obedecem ao princípio da segregação das funções de liquidação e de cobrança, quanto às primeiras, e de autorização da despesa, de autorização de pagamento e de pagamento, quanto às segundas.*
- 2 — *A segregação de funções a que se refere o número anterior pode estabelecer-se entre diferentes serviços ou entre diferentes agentes do mesmo serviço.*
- 3 — *Nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente:*
 - a) *Tenha sido objecto de correcta inscrição orçamental;*
 - b) *Esteja adequadamente classificada.*
- 4 — *A liquidação e a cobrança podem, todavia, ser efectuadas para além dos valores previstos na respectiva inscrição orçamental.*
- 5 — *As dotações constantes do orçamento das despesas constituem o limite máximo a utilizar na realização destas.*
- 6 — ***Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente:***
 - a) ***O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis;***
 - b) *A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvo, nesta última matéria, as excepções previstas na lei;*
 - c) *A despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.*
- 7 — *Salvo disposição legal em contrário, o cabimento a que se refere a alínea b) do número anterior afere-se pelas rubricas do nível mais desagregado da classificação económica e respeitando, se aplicável, o cabimento no programa, projecto ou actividade.*
- 8 — *O respeito pelos princípios da economia, eficiência e eficácia, a que se refere a alínea c) do n.º 6, deverá ser verificado, em particular, em relação às despesas que, pelo seu elevado montante, pela sua continuidade no tempo, uma vez iniciadas, ou por qualquer outro motivo envolvam um dispêndio significativo de dinheiros públicos.*
- 9 — *Para além dos requisitos exigíveis, a realização de qualquer despesa à qual esteja consignada determinada receita fica também condicionada à cobrança desta receita em igual montante.*

Acresce que o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, preceitua, no seu ponto n.º 2.3.4.2:



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Na execução do orçamento das autarquias locais devem ser respeitados os seguintes princípios e regras:

- a) As receitas só podem ser liquidadas e arrecadadas se tiverem sido objecto de inscrição orçamental adequada;*
- b) A cobrança de receitas pode no entanto ser efectuada para além dos valores inscritos no orçamento;*
- c) As receitas liquidadas e não cobradas até 31 de Dezembro devem ser contabilizadas pelas correspondentes rubricas do orçamento do ano em que a cobrança se efectuar;*
- d) As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente;***
- e) As dotações orçamentais da despesa constituem o limite máximo a utilizar na sua realização;*
- f) As despesas a realizar com a compensação em receitas legalmente consignadas podem ser autorizadas até à concorrência das importâncias arrecadadas;*
- g) As ordens de pagamento de despesa caducam em 31 de Dezembro do ano a que respeitam, devendo o pagamento dos encargos regularmente assumidos e não pagos até essa data ser processado por conta das verbas adequadas do orçamento que estiver em vigor no momento em que se proceda ao seu pagamento;*
- h) O credor pode requerer o pagamento dos encargos referidos na alínea g) no prazo improrrogável de três anos a contar de 31 de Dezembro do ano a que respeita o crédito;*
- i) Os serviços, no prazo improrrogável definido na alínea anterior, devem tomar a iniciativa de satisfazer os encargos, assumidos e não pagos, sempre que não seja imputável ao credor a razão do não pagamento.*

Finalmente, o art.º 65.º, n.º 1, da LOPTC, dispõe que [o] Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: al. b) [p]ela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos.

2. Da ilicitude

A ilicitude manifesta-se numa afronta à ordem jurídica na sua globalidade através de uma factualidade contrária ao direito ou numa ofensa material a determinados bens jurídicos, neste caso a transparência, concorrência e a boa gestão dos compromissos e da aplicação dos dinheiros públicos.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

A demandada vem acusada de violar o disposto no artigo 27.º n.º 3 do Estatuto do Pessoal Dirigente, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, aplicável à Administração Local *ex vi* artigo 1.º do D.L. n.º 104/2006, de 7 de junho, e de, assim, ter dado causa a manifesta à realização da despesa pública ilegal, correspondente às remunerações auferidas pela referida Chefe de Divisão, entre janeiro de 2009 e março de 2010, num total de 48.640,77€, por força do disposto no artigo 42.º n.º 6, alínea a), da Lei do Enquadramento Orçamental e alínea d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro.

A matéria de facto supra descrita como provada demonstra que efectivamente assim aconteceu, revelando-se, por isso, no plano da imputação objectiva, plenamente comprovada a acusação deduzida nestes autos pelo Ministério Público.

Com efeito, a conduta da demandada preenche objectivamente previsão do art.º 65.º, n.º 1, al. b) da LOPTC, restando aferir o elemento subjectivo da imputação para se decidir ou não pelo preenchimento completo da infracção financeira apontada pela acusação.

3. Da culpa

Para que exista responsabilidade financeira é necessário que haja culpa na prática dos respectivos factos, nos termos do art.º 61.º, n.º 5, da LOPTC. E a culpa pode ser dolosa ou negligente. No caso em apreciação não vem configurada factualmente a existência de dolo, pois apenas se provou que a demandada agiu com falta de cuidado e diligência inerentes às suas funções de dirigente máxima da autarquia, permitindo que uma situação provisória, por lei, se convertesse numa situação de facto, com a aparência de definitiva e conforme à lei.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Por estarmos no âmbito de um direito sancionatório substancialmente de natureza contraordenacional, aplica-se supletivamente a matriz penal substantiva, nomeadamente os conceitos de dolo, negligência e respectivas causas de exclusão. Nos termos do artigo 15.º do Código Penal, age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

No caso presente a demandada entende não existir culpa da sua parte, estribando-se na quantidade de trabalho, em ter confiado que as despesas que autorizou cumpriam a lei e ausência de comunicação dos serviços da Câmara.

Acontece, no entanto, que, como responsável máxima por uma autarquia, a demandada tinha o dever de se certificar da legalidade de todos os seus actos, inclusive deste que gerou um exercício ilegal de funções e despesa pública também ilegal. Uma dirigente máxima da Câmara não pode alijar a sua responsabilidade desculpando-se com os serviços ou com as condições de trabalho pelos quais afinal também é responsável. Se os colaboradores não a informavam ou não a apoiavam devidamente, deveria rodear-se de outros mais capazes e actuantes para a auxiliarem a cumprir cabalmente as suas funções e não ficar sujeita a cometer ilegalidades destas ou outras.

A demandada tinha o dever de efectuar todas as diligências que lhe competiam e de que era capaz para cumprir as normas legais violadas. Se não era capaz, se não dava conta do serviço, tinha a obrigação de tal confessar e, ou não aceitar o cargo ou, posteriormente, ceder o lugar a outro autarca, mais capacitado. Com efeito, exercer um cargo público para o qual não se está preparado revela já de si uma violação dos deveres de cuidado e de diligência. Vem a propósito citar aqui um acórdão do Tribunal de Contas, n.º 9/2010-



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

3.^a secção, recurso ordinário n.º 6-JC/2009, www.tcontas.pt: *...a impreparação dos responsáveis pela gestão e administração pública não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões. Há muito que este Tribunal, e o Plenário da 3.^a Secção vem sustentando tal entendimento, como se evidencia, entre outros, nos seguintes Acórdãos. E cita os acórdãos n.º 3/7, de 27-06-07, www.tcontas.pt; n.º 02/08, de 13-03-08, Revista do Tribunal de Contas, n.ºs 49; 02/07, de 16-5-07, Revista do Tribunal de Contas, n.º 48.*

No mesmo aresto, lê-se a seguinte citação de Figueiredo Dias (Direito Penal, Parte Geral, Tomo I, Coimbra Editora, p. 445): na “*assunção de tarefas ou na aceitação de responsabilidades para as quais o agente não está preparado, porque lhe faltam condições objectivadas, os conhecimentos ou mesmo o treino necessários ao correcto desempenho de actividades*”, “*...o que se passa é que a assunção ou aceitação da actividade como tal constitui já uma contradição com o dever de cuidado referido ao tipo que virá a ser preenchido*”.

Agiu, assim, a demandada de modo negligente.

O Tribunal avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros e valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, o organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição – art.º 64.º, n.º 1, da LOPTC.

4. Da medida da sanção

A demandada, Vanda Cristina Lopes Nunes, incorreu na prática da infracção financeira sancionatória, permanente, prevista e punida pelo artigo 65.º n.º 1, alínea b) - violação de normas de assunção, autorização e pagamento de despesas públicas -, da LOPTC, por violação do artigo 27.º n.º 3, do Estatuto do Pessoal Dirigente, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 5/01, aplicável às Autarquias Locais por força do artigo 1.º do Decreto-Lei



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juíz Conselheiro

n.º 104/2006, de 7 de junho, e ainda artigo 42.º n.º 6, alínea a), da Lei do Enquadramento Orçamental, e alínea d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro.

A moldura abstracta da multa aplicável, anterior à alteração introduzida na LOPTC pela Lei n.º 61/2011, de 7 de Dezembro, é de 15 a 150 UC, mas não sendo aqui o caso de dolo, e sim de negligência, os limites são de 15 e 75 UC, nos termos do art.º 65.º, n.º 5, da LOPTC.

As multas são graduadas em função da gravidade dos factos e suas consequências, o grau de culpa, o montante dos valores públicos em risco, o nível hierárquico do responsável, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal (art.º 67.º, n.º 2, da LOPTC).

Neste caso, e em relação à sua infração financeira continuada (art.º 30.º do Código Penal), importa ter em conta a longa duração da ilegal situação de substituição e das despesas também ilegais, sendo certo que a demandada, como dirigente máxima, tinha competência para pôr cobro a tais ilegalidades.

Assim, embora se não tenha evidenciado a existência de antecedentes ou de eventuais recomendações não acatadas, o grau de culpa da demandada é elevado e, por isso, tenho por adequado condená-la na multa de 20 UC, ou seja, 20x102.00, 2040,00 euros, nos termos dos art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, com referência aos art.ºs 27.º, n.º 3, do Estatuto do Pessoal Dirigente, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 5 de Janeiro, 42.º, n.º 6, al. a), da Lei de Enquadramento Orçamental, e ponto n.º 2.3.4.2., al. d) do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

III – DECISÃO



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Pelo exposto, julgo a acção procedente e, por conseguinte:

- a) Declaro a demandada autora de uma infracção prevista e punida pelo art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC; e
- b) Condeno-a no pagamento da multa de 2040,00 euros, nos termos dos n.ºs 2 e 5 deste mesmo artigo.

Emolumentos legais a cargo da demandada, nos termos dos art.ºs 14.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.

Registe e notifique.

Lisboa, 15-05-2014

O Juiz Conselheiro

João Aveiro Pereira