



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Gabinete do Juiz Conselheiro

Processo n.º 3/2013-PRF-SRATC

SENTENÇA N.º 4/2014-PRF-SRATC

I - RELATÓRIO

Em processo de efectivação jurisdicional de responsabilidades financeiras, o Ministério Público (MP) requereu julgamento:

1. **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo**, Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo, residente em Praça da República, 9680-115 Vila Franca do Campo.
2. **Maria Eugénia Pimentel Leal**, Vereadora da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo, residente em Carreira de S. Francisco, n.º 26-1º-A, 9600-107 Vila Franca do Campo.
3. **José Daniel de Medeiros Raposo**, Vereador da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo, residente na R. do Açor, n.º 14, Ponta Garça, 9680-460 Vila Franca do Campo.
4. **Carlos Manuel de Melo Pimentel**, Vereador da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo, residente em R. Prof. Eduíno Terra Vargas, n.º 61, Ponta Garça, 9680-465 Vila Franca do Campo.





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

5. **António Fernando Raposo Cordeiro**, Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo, residente em Lugar da Praia, s/n, Agua d'Alto, 9680-360 Vila Franca do Campo.
6. **Nina Márcia Pacheco Rodrigues**, Vereadora da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo, residente em R. António Daniel de Carvalho e Melo, n.º 11, 9680-125 Vila Frem Praça da República, 9680-115 Vila Franca do Campo.
7. **Helga Margarida Soares Costa**, Vereadora da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo, residente na R. Figueira do Casquete, n.º 15, Ribeira Seca, 9680-155 Vila Franca do Campo.

Imputando-lhes a prática de infracções financeiras sancionatórias previstas e punidas pelas disposições conjugadas dos art.ºs 40.º, n.º 4, al. a) da Lei das Finanças Locais, 68.º, n.º 1, b), c) e g) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro¹, 37.º, n.º 2, e 39.º, n.º 3, da Lei n.º 2/2007, 15 de Janeiro², no art.º 65.º, n.ºs 1, als. b) e f), 2 e 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

¹ Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

² Lei das Finanças Locais.





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

O Tribunal é o competente em razão da matéria, da nacionalidade e da hierarquia. Os demandados suscitam as seguintes excepções:

A - Caducidade do direito de intentar a presente acção

Os demandados invocam a caducidade do direito de acção, por o relatório de auditoria n.º 17/2011-FS/SRATC, que subjaz a este processo, ter sido aprovado em 13 de Dezembro de 2011, mas a presente acção só ter dado entrada neste Tribunal em 19 de Março de 2013, cerca de 15 meses depois de o MP ter conhecimento dos factos. Como se vê de fls. 433 do processo de auditoria, este e o respectivo relatório foram efectivamente entregues pelo Tribunal ao MP em 27 de Dezembro de 2011.

Cumpre apreciar esta excepção.

1. O art.º 29.º, n.º 6, e o inquérito ou a instrução em processo penal

O art.º 29.º, n.º 6, da LOPTC, dá ao MP o poder de «realizar diligências complementares que entender adequadas que se relacionem com os factos constantes dos relatórios que lhe sejam remetidos, a fim de serem desencadeados eventuais procedimentos jurisdicionais».

Trata-se, pois, de diligências complementares resultantes de dúvidas ou deficiências que o MP deverá identificar, uma por uma, justificando especificadamente a necessidade de ulterior esclarecimento. O referido normativo não prevê a abertura pelo MP de qualquer instrução ou inquérito, posterior à elaboração e aprovação do relatório de auditoria pelo Tribunal, mas apenas pontuais e complementares esclarecimentos que se justifiquem e que sejam adequados.





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

Não é, portanto, uma instrução ou inquérito equiparável à instrução ou ao inquérito em processo penal, razão por que não tem sentido a pretensão dos demandados de verem declarada a caducidade da acção de responsabilidade financeira por instauração tardia. Com efeito, não está o MP vinculado a prazos expressamente fixados na lei para intentar este tipo de acções, embora o devesse estar para evitar o arrastamento destes processos e os consequentes perigos de erosão da prova e da prescrição do direito.

E a inconstitucionalidade que se verifica, por violação da celeridade compatível com as garantias de defesa dos demandados, prevista no art.º 32.º, n.º 2, da CRP, funda-se também na persistente omissão legislativa de impor um prazo para o MP requerer o julgamento de responsabilidades financeiras (art.º 283.º, n.º 1, da CRP).

2. A excessiva demora em requerer o julgamento

Com se viu, o relatório de auditoria n.º 17/2011-FS/SRATC foi aprovado, após o devido contraditório, e o respectivo processo foi entregue ao MP em 27-12-2011, tendo a presente acção dado entrada na Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas em 19-3-2013, cerca de 15 meses após a recepção pelo MP do processo de auditoria com o relatório aprovado pelo Tribunal.

Este processo, como outros, ficou do lado do Ministério Público, sem qualquer impulso deste, desde 27 de Dezembro de 2011 até Setembro de 2012, altura em que cessou funções a Ex.ma Magistrada. Seguiu-se um interregno, sem magistrado titular, até que a 18 de Fevereiro 2013





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro



foi nomeada a actual Exma. Senhora Magistrada, que de imediato pôs a andar este e outros processos parados de longa duração, integrantes da “herança” da sua antecessora.

Para a dilatada dormência deste processo, e doutros, sem impulso para julgamento, não se encontra explicação ou justificação, pois, desde que o Tribunal entregou o sobredito relatório até Setembro de 2012, o cargo de magistrado do MP, na Secção Regional dos Açores, esteve sempre preenchido pela respectiva agente.

Este longo atraso em requerer julgamento só se afigura possível porque os magistrados do MP no Tribunal de Contas, embora exercendo em primeira instância, quiçá por estarem no topo da hierarquia e representarem o Procurador-Geral, não são inspeccionados com regularidade, contrariamente ao que acontece aos agentes que servem na primeira instância dos tribunais comuns. Se é certo que alguns não precisam, outros justificam a regra e o estímulo permanente da inspecção ou sindicância, para prevenir estes enormes atrasos violadores do art.º 20.º, n.º 4, da Constituição da República e do art.º 6.º (prazo razoável) da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. De referir que Portugal já foi condenado, múltiplas vezes e em muitos milhões de euros, no Tribunal Europeu por atrasos excessivos da sua Justiça.

Porém, no caso vertente, embora os demandados tenham razão em queixar-se da inusitada demora no requerimento do julgamento, já não a têm quando daí pretendem retirar uma caducidade do direito de





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

acção. É que esta lentidão do MP, apesar de inadmissível, do ponto de vista da razão e da experiência comum, não gera a invocada caducidade; primeiro porque a lei não a prevê e, segundo, porque não é lícito estabelecer qualquer analogia com os art.ºs 58.º, n.ºs 1 e 2, al. a), da Lei do Processo dos Tribunais Administrativos e Fiscais, nem com o art.º 111.º do Código de Procedimento Administrativo, nem com o art.º 144.º, n.º 4 (actual art.º 138.º, n.º 4), do Código de Processo Civil. Tão-pouco essa analogia pode ser estabelecida com um inquérito ou uma instrução criminais e as diligências complementares que o MP fundadamente pode fazer.

Contudo, na ausência de um prazo legal, não deixa o MP de estar obrigado a respeitar o **prazo razoável** imposto pelo art.º 6.º da mencionada Convenção Europeia e pela CRP (art.º 20.º, n.º 4), prazo esse que, no caso presente, se mostra largamente excedido. Mas o facto de não caber aqui a referida aplicação por analogia, não quer dizer que um atraso destes não possa ou não deva ter rigorosas consequências, nomeadamente, de natureza disciplinar. Os cidadãos em geral – e em particular os ora demandados – não compreendem, nem aceitam, que um magistrado do MP demore tanto tempo a requerer um julgamento, tarefa que, em concreto, não se revestia de complexidade que justificasse tão longa espera; sendo certo, por outro lado, que é também a própria Constituição a determinar que qualquer cidadão deve “ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa” – art.º 32.º, n.º 2.





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Gabinete do Juiz Conselheiro

Por conseguinte, esta delonga merece ser comunicada a quem de direito, o que se ordenará no final desta sentença.

Improcede, pois, a invocada excepção de caducidade.

B - Violação do princípio do juiz natural

Sobre este alegado vício, começam os demandados por dizer que o presente processo é de natureza jurisdicional, da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas (SRATC) e que, após a contestação, ou decurso do respectivo prazo, deve o mesmo ser distribuído pelo juiz da outra secção regional. Têm toda a razão os demandados, pois é isto que resulta do art.º 108.º da LOPTC. E o juiz da outra secção regional, não existindo, por enquanto, mais nenhuma, é o da Madeira, que aqui profere esta sentença.

Os demandados deixam, porém, de ter a razão do seu lado, do modo como pretendem, quando dizem (art.º 28.º da sua contestação) que este processo tem dois juizes: um até à contestação e outro a partir daí. Com efeito, o primeiro, por ter presidido à auditoria, não pode tomar qualquer decisão de fundo ou que influa no sentido da decisão jurisdicional final.

O objectivo da lei é aqui o de impedir que a sentença sobre o mérito seja proferida pelo mesmo juiz que acompanhou a auditoria subjacente e aprovou o respectivo relatório. O que se pretende é assegurar as garantias externas de independência e de imparcialidade, um pouco à semelhança do que acontece no processo





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

penal, em que o juiz instrutor não pode ser juiz julgador, no mesmo processo. E, assim, o juiz que apenas ordena a citação, a distribuição do processo jurisdicional e o manda seguir para o seu colega, não interfere nem influi no sentido da decisão final de fundo. Praticou unicamente actos de natureza formal e não de produção de prova ou de julgamento, pois nem a eventual prorrogação do prazo de contestação tem a natureza substancial que os demandados aí pretendem ver.

Violação do princípio do juiz natural existiria, sim, se o juiz que presidiu ao desenvolvimento da auditoria e à aprovação do relatório, ou só a uma destas actuações, presidisse depois á audiência, julgasse e sentenciasse.

Mas nada disto a lei permite que aconteça, nem aconteceu, e, portanto, não se violou o princípio de juiz natural protegido pelo art.º 32.º, n.º 9, da CRP. E, nesta conformidade, os números 2 e 3 art.º 108.º, ao contrário do que pretendem os demandados, não enfermam de inconstitucionalidade, nem da nulidade do art.º 201.º do CPC (antigo), art.º 195.º, n.º 1, do CPC novo.

Improcede, assim esta excepção.

C – Inconstitucionalidade por violação do princípio da igualdade

Os demandados invocam ainda a inconstitucionalidade das normas do art.º 57.º, n.º 1, e do art.º 89.º, n.º 1, e 61.º, n.º 2, da LOPTC, por não aplicarem o regime de responsabilidade financeira nelas contido, para





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

governantes, também a autarcas, violando, assim, segundo os demandados, o princípio da igualdade.

Nos termos do art.º 13.º da CRP, todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei. Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.

Este artigo manda tratar de forma igual o que é igual e desigualmente o que é desigual. O exercício da governação, seja de um país, seja de uma região deste, não é a mesma coisa que governar um município. Os governantes têm uma tarefa muito mais complexa e de muito maior responsabilidade na governação do todo, enquanto os autarcas, muito mais numerosos, se ocupam apenas da administração de uma pequena parcela de território e de população, excepção feita às grandes cidades de Lisboa e Porto.

São situações e dimensões tão desiguais, que são incomparáveis e, por isso, as razões que fundaram a desresponsabilização dos governantes, como o facto de eles decidirem segundo os pareceres das estações que os devem informar e aconselhar, não colhem em relação aos eleitos locais, sem que tal constitua uma violação ao princípio da igualdade. Além de que o regime regra é o da responsabilidade, a





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

desresponsabilização é uma opção excepcional do legislador e funda-se em razões também excepcionais.

Improcede, pois, mais esta excepção de inconstitucionalidade e de nulidade.

D – Violação do princípio do contraditório

A necessidade de contradição tem assento nomeadamente na Constituição (art.º 32.º, n.º 5), na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (art.º 6.º) e no Código de Processo Civil (art.º 3.º), impondo-se assim como um princípio fundamental da dialéctica processual entre a acusação e a defesa, para que o processo seja equitativo e a decisão justa.

Alegam os demandados que «não puderam pronunciar-se sobre a qualificação dos factos que lhes foram imputados, pois tal qualificação está ausente do Relatório» (art.ºs 87.º das contestações) e, por isso, foi violado o art.º 13.º da LOPTC.

A auditoria é uma perícia técnica, contabilística, jurídica e financeira, um trabalho de recolha, análise e avaliação de elementos feito por especialistas em assuntos jurídico-financeiros ou jurídico-económicos, cujo resultado é plasmado no relatório final. Antes, porém, de o tribunal formular juízos públicos sobre o que encontrou, é feito o relato e posto em contraditório, para que os visados possam exercer o seu direito de defesa e, só depois, é que, tendo em conta as razões dos demandados, o relatório é elaborado. Aí, em função da lei, estabelece-





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

se a ligação dos factos a quem os praticou ou que por eles é, objectiva e legalmente, responsável.

O relatório da auditoria não tem a natureza de uma acusação criminal nem de uma petição inicial civilística, não é uma peça processual jurisdicional elaborada por advogado ou procurador. Se a prática dos factos foi dolosa ou negligente, essa é uma qualificação a fazer e a discutir posteriormente, desde logo pelo MP, ao instaurar ou não a acção de efectivação de responsabilidades financeiras, e depois a decidir pelo juiz, após novo e amplo contraditório, em julgamento. A imputação pelo MP de uma conduta dolosa ou negligente aos demandados, no requerimento de julgamento, com base no relatório, é legítima, numa perspectiva acusatória, e não pode constituir surpresa, primeiro porque os factos descritos no relatório permitem apontar nesse sentido e depois porque o processo jurisdicional, que é o próprio para discutir e decidir a culpa, oferece todas as garantias de defesa.

Na auditoria subjacente a este processo jurisdicional foi observado o contraditório, foi dado aos ora demandados a possibilidade de se defenderem dos factos apurados no relato que lhes diziam respeito. Só depois das respostas dos demandados, e tendo-as em conta, é que foi elaborado o relatório que, aprovado, foi entregue ao MP, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, para os efeitos dos art.ºs 57.º, n.º 3, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC. Não foi precludida qualquer fase própria para a defesa dos demandados.





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

Deste modo, não se vislumbra qualquer violação do princípio do contraditório, pelo que improcede, assim, também esta excepção.

E – Inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março

Os demandados invocam a inconstitucionalidade orgânica do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, cujo objecto, nos termos do seu art.º 1.º, é densificar «as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, previstos nos art.ºs 40.º e 41.º da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL), e regulamenta o Fundo de Regularização Municipal, consagrado no art.º 42 da LFL».

Dizem os demandados que, embora no requerimento inicial não se indique a violação de disposições deste diploma, «há que convocar as regras deste regime para apurar das eventuais infracções» que lhes são imputadas. Na tese dos demandados, o Governo invocou a sua competência legislativa do art.º 198.º, n.º 1, al. a), da CRP, mas esta matéria é da reserva relativa de competência da Assembleia da República (AR) e só podia legislar com autorização desta. A confirmar-se este vício, o diploma em causa é inválido, porque «A validade das leis e dos demais actos do Estado, das regiões autónomas, do poder local e de quaisquer outras entidades públicas depende da sua conformidade com a Constituição» - art.º 3.º, n.º 3, da CRP.





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

O artigo 198.º da CRP, sobre a competência legislativa do Governo, dispõe que: «1. Compete ao Governo, no exercício de funções legislativas: a) Fazer decretos-leis em matérias não reservadas à Assembleia da República;».

O artigo 165.º da CRP, sobre a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, preceitua que: «1. É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo: q) **Estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais;**»

Pela análise destas duas normas fundamentais verifica-se que o que é da competência da AR é o Estatuto das Autarquias, que compreende o regime das suas finanças, mas não a densificação das regras do saneamento e do reequilíbrio financeiros municipais previstos estatutariamente na Lei das Finanças Locais. Do que se trata é de densificar, que significa tornar mais denso, mais pormenorizado, mais exequível, e não de rever o Estatuto das Autarquias Locais, nem sequer no plano financeiro. O que este diploma faz é tornar o que existe mais operacional e adequado, através da adopção de planos de saneamento e de reequilíbrio financeiro e da definição dos pressupostos da sua declaração conjuntural ou estrutural, bem como o seu conteúdo. O mesmo Decreto-Lei regulamenta o Fundo de Regularização Municipal (FRM) criado pela LFL, passando assim este a ficar composto pelos montantes correspondentes à redução das transferências financeiras aos municípios que violem o limite legal de





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

endividamento líquido. O Governo define por este meio regras de acompanhamento e critérios de afectação do Fundo norteadas por transparência equidade e solidariedade recíproca. É claro, que se algum aspecto da problemática visada no diploma escapou à sua regulamentação tentar-se-á supri-lo, nem era preciso este diploma dizê-lo, recorrendo subsidiária e naturalmente à Lei das Finanças Locais.

Portanto, não se vislumbra a alegada desconformidade orgânica do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, com a Constituição da República Portuguesa, pelo que o Governo não necessitava de autorização da AR para exercer uma competência legislativa que é sua. Improcede, pois, a excepção de inconstitucionalidade de todo o Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, e também a suscitada nulidade processual baseada no art.º 195.º do CPC.

Inexistem outras excepções, nulidades ou questões prévias de que ora cumpra conhecer e que obstem ao conhecimento do mérito da causa, o que se fará de seguida.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A – Factos provados





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

-A-

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 art.º 40º da LFL e do DL 38/2008 de 7 de Março, no montante de 9.500.000,00€ destinado à reprogramação da dívida e à consolidação de passivos financeiros.





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

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

-B-

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 adoptar 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 a 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 respectiva componente corrente, em 40,3% e 11,2%, respectivamente, conforme melhor se documenta no **Quadro XIII de fls 338** que de seguida se transcreve:





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

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%
		4.785,12	3,6%	5.136,97	11,2%
		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	-
		5.088,35	25,4%	7.034,55	73,3%
		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.

-C-

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





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Gabinete do Juiz Conselheiro

12. As dotações aprovadas a tais títulos excederam em 123,3% e 14,6%, respectivamente, 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, aqui transcrito:

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%
Despesas Correntes			14,6%	6.446,00	31,3%	4.843,00	5.887,25	21,6%
Despesas de Capital			161,1%	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	-
Despesas de Capital			262,2%	8.406,00	118,8%	3.277,00	6.761,81	106,3%
Despesas Totais			123,3%	14.852,00	69,7%	8.120,00	12.649,06	85,5%

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 de Presidente da Câmara;





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

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 excepção de Carlos Manuel de Melo Pimentel que agiu livre e conscientemente.

-D-

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

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

António Fernando raposo Cordeiro, no período compreendido entre 1.11.2009 e 31.12.2009,





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Gabinete do Juiz Conselheiro

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:

Rubricas	2007		2008			2009			Euro
	Montante	Var. anual	Montante	Var. anual	OI	Montante	Var. anual	OI	
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 - Abonos variáveis			82.821,09	13,3%	-	85.051,32	-8,4%	-	
01.02.03 - Abonos eventuais			50.857,62	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			2.243.065,71	-0,4%	0,1%	2.429.054,55	3,7%	-20,0%	

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 Das C. C. e Melo**, uma





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

vez mais não foi cumprido o plano de saneamento a nível da contenção da 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, SA, são participadas pelo município que suporta os encargos com o seu pessoal, umas vezes total, outras parcialmente.
25. No seu conjunto, essas empresas contrataram, no referido período (1.1.209 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:

Entidades	Effectivos					
	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 efectivos			1	137	-5	-4

27. O demandado Rui Melo, enquanto Presidente da Câmara e titular do órgão competente para assegurar a execução do plano de saneamento



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

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 respectivos 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 23.6.2010, participaram os ora demandados,

António Fernando Raposo Cordeiro, na qualidade de Presidente
Nina Márcia Pacheco Rodrigues, Vereadora,
Helga Margarida Soares Costa, Vereadora,
Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo, Vereador,
Maria Eugénia Pimentel Leal, Vereadora,

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.





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

32. Aos seis contratos acabados de referir, acrescem os cinco celebrados em 2009 e referidos nos n.ºs 26 a 29 supra; e aos 11 destes dois conjuntos teria que 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 C. C e Melo**, no período compreendido entre 1.1.2009 e 31.10.2009;
- António Fernando Raposo Cordeiro**, no período compreendido entre 1.11.2009 e 31.12.2009,





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Gabinete do Juiz Conselheiro

36. Ambos estavam vinculados aos objectivos do plano que estipulara a redução da despesa corrente e ao disposto no alínea c) do nº 2 do art.º 4º 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 ao ano anterior, como melhor se documenta no **Quadro XIX, de fls 353**, que se transcreve:

Rubricas	2007			2008			2009			Euro
	Montante	Var. anual	Montante	Var. anual	OI	Montante	Var. anual	OI		
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%		
			6.076.289,54	-10,8%	3,0%	6.076.289,54	19,5%	2,7%		
			576,07	-12,6%	2,6%	5.198.426,59	22,3%	0,5%		
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%	-		
			5.870,22	-46,1%	-0,2%	4.601.888,88	10,0%	11,3%		
			1.086,32	-31,2%	2,8%	10.678.178,42	15,2%	2,8%		



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

38. Na execução do orçamento para 2009, cuja responsabilidade cabia aos Presidentes da Câmara, ora demandados **Rui Melo e António Cordeiro**, não foram observados os objectivos estabelecidos no plano de saneamento, nem foi respeitado o limite fixado na lei (DL 38/2008 de 7.3) 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 entre 1 de Novembro e 31 de Dezembro de 2009.

-H-

41. Em 2008 os demandados

Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo, na qualidade de 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 adoptado pelo Município de Vila Franca do Campo que assumira o compromisso do integral cumprimento das regras de equilíbrio das contas e desrespeitando, ainda, o nº 3, do art.º 39º 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.





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Gabinete do Juiz Conselheiro

42. Na verdade, em 2008, o Município de Vila Franca do Campo excedeu em 10 620 532,76€ o respectivo 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 €, respectivamente;

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

		Euro					
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%		
		-374.118,69			-1.313.919,64		
		-347.509,32		-9,3%	-836.247,25	-6,4%	

		Euro				
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%		
		-727.890,82		-1.654.230,01		
		8.956.493,33	123,0%	356.973,80	2,2%	

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).





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

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.

-I-

47. Em 2009 os mesmos demandados

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

Maria Eugénia Pimentel Leal, Vereadora;

José Daniel de Medeiros Raposo, Vereador

votaram favoravelmente a aprovação de documentos previsionais para 2009 que desrespeitaram o plano de saneamento que assumira o compromisso do integral cumprimento das regras de equilíbrio das contas e, também, o nº 2 do art.º 37º da LFL de redução, em cada ano, de pelo menos 10% do montante que excede o limite de 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

€ 356 973,80, quando o Município tinha obrigação de o reduzir, pelo menos,

10% (€ 1 654 230,01), como melhor se documenta no Quadro XXXI que se

encontra a fls 361 (com referencia a 2009) e que se transcreve:





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Gabinete do Juiz Conselheiro

		Euro				
	Designação	2007	2008	V 07/08	2009	V 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%	
	Alteração		-727.890,82		-1.654.230,01	
	Alteração efectiva		8.956.493,33	123,0%	356.973,80	2,2%

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.

-J-

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

- **Rui Melo**, em 2008, 2.647 €; e em 2009 2.367 €. Actualmente auferir 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 €. Actualmente auferir um vencimento líquido de 1900 euros mensais.





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

- **Nina Rodrigues**, auferiu actualmente um vencimento líquido de 1200 euros 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 Novembro 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.

B – O direito

1. Enquadramento legal

O art.º 40.º da Lei das Finanças Locais, Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, na redacção introduzida pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, em matéria de saneamento financeiro municipal dispõe que:

1— Os municípios que se encontrem em 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 dos municípios.





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

- 2—Os pedidos de empréstimos para saneamento financeiro dos municípios são instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia e um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo.
- 3—O estudo e o plano de saneamento financeiro referidos no número anterior são elaborados pela câmara municipal e propostos à respectiva assembleia municipal para aprovação.
- 4—Os órgãos executivos, durante o período do empréstimo, ficam obrigados a:
 - a) Cumprir o plano de saneamento financeiro mencionado no número anterior;
 - b) Não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro;
 - c) Elaborar relatórios semestrais sobre a execução do plano financeiro mencionado no número anterior e remetê-los, para apreciação, aos órgãos deliberativos;
 - d) Remeter ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais cópia do contrato do empréstimo, no prazo de 15 dias a contar da data da sua celebração.
- 5—O incumprimento do plano de saneamento financeiro, referido no n.º 2, é comunicado, pela assembleia municipal, ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais e, até à correcção das causas que lhe deram origem, determina:
 - a) A impossibilidade de contracção de novos empréstimos durante um período de cinco anos;
 - b) A impossibilidade de acesso à cooperação técnica e financeira com a administração central.
- 6—Os empréstimos para saneamento financeiro não podem ter um prazo superior a 12 anos e um período máximo de diferimento de 3 anos.
- 7—Durante o período de vigência do contrato, a apresentação anual de contas à assembleia municipal inclui, em anexo ao balanço, a demonstração do cumprimento do plano de saneamento financeiro.

A regulamentação adoptada pelo art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, sobre saneamento e desequilíbrio financeiro financeiros municipais, preceitua que:

- 1 — Os municípios que se encontrem em 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 respectivo endividamento líquido, nos termos do n.º 1 do artigo 40.º da LFL.





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

- 2 — Os empréstimos para saneamento financeiro não podem ter um prazo superior a 12 anos e têm um período máximo de diferimento de 3 anos.
- 3 — O limite geral de empréstimos de médio e longo prazos previsto no n.º 2 do artigo 39.º da LFL e o limite previsto no n.º 1 do artigo 37.º da LFL não prejudicam a contracção de empréstimos para saneamento financeiro, nos termos do presente decreto -lei.
- 4 — Constituem fundamentos da necessidade de recurso a empréstimo para saneamento financeiro o preenchimento de uma das seguintes situações:
 - a) A ultrapassagem do limite de endividamento líquido previsto no n.º 1 do artigo 37.º da LFL;
 - b) A existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 40 % das receitas totais do ano anterior, tal como definidas no artigo 10.º da LFL;
 - c) O rácio dos passivos financeiros, incluindo o valor dos passivos excepcionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido, em percentagem da receita total superior a 200 %;
 - d) Prazo médio de pagamentos a fornecedores superior a seis meses.

Por sua vez, o art.º 68.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, sobre as competências do presidente da câmara, dispõe que compete a este, além do mais:

- a) Representar o município em juízo e fora dele;
- b) Executar as deliberações da câmara municipal e coordenar a respectiva actividade;
- c) Assegurar a execução das deliberações da assembleia municipal e dar cumprimento às decisões dos seus órgãos;
-
- g) Autorizar a realização de despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal, com a excepção das referidas no n.º 2 do artigo 54.º;

2. Ilícitude





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

A) Está provado que de 1 de Janeiro de 2008 a 31 de Outubro de 2009 faziam parte do executivo camarário de Vila Franca do Campo, responsáveis pela gerência, o presidente da Câmara **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo**, **Maria Eugénia Pimentel Leal**, vereadora a tempo inteiro, **José Daniel de Medeiros Raposo**, vereador a tempo inteiro, **António Fernando Raposo Cordeiro**, vereador, e **Carlos Manuel de Melo Pimentel**, vereador. Mais se provou que entre 1 de Novembro de 2009 e 31 de Outubro de 2010 constituíam o executivo camarário **António Fernando Raposo Cordeiro**, presidente, **Helga Margarida Sores Costa**, vereadora a tempo inteiro, **Nina Márcia Pacheco Rofrigues**, vereadora a tempo inteiro, **Maria Eugénia Pimentel Leal**, vereadora, **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo**, vereador.

Para enfrentar o desequilíbrio financeiro, a Câmara recorreu a um plano de saneamento financeiro, que foi aprovado pela Assembleia Municipal em 16-10-2008.

B) O demandado **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo**, presidente da Câmara no exercício de 2008, tinha o dever de promover e concretizar as medidas necessárias à boa execução do Plano de Saneamento Financeiro. No entanto, já depois de aprovado o Plano, foram feitas modificações das dotações da despesa inscritas no orçamento do Município para 2008, em particular na componente corrente, que não podia ultrapassar a taxa global fixada pela Lei do Orçamento do Estado para as rubricas da mesma natureza (+3%). As dotações



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

finais excederam os limites da evolução da despesa global, em 40,3%, e da despesa corrente, em 11,2%.

Com este incumprimento livre, consciente e deliberado do plano de saneamento financeiro, **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo** violou o disposto no art.º 40.º, n.º 4, al. a), em conjugação com as alíneas b) e c) do n.º 1 do art.º 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, e, por consequência, cometeu uma infracção financeira sancionatória prevista no art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC.

C) Os demandados **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo**, presidente da Câmara, **Maria Eugénia Pimentel Leal**, **José Daniel de Medeiros Raposo** e **Carlos Manuel de Melo Pimentel**, vereadores, com a abstenção deste último, deliberaram, em 22-12-2018, aprovando o orçamento das despesas para o ano de 2009, com os valores constantes do quadro XIV do facto provado n.º 13, supra. As dotações assim aprovadas excederam em 123,3% e 14,6%, os limites fixados no plano de saneamento. Com efeito, para o ano de 2009, a despesa global e a respectiva componente corrente, não podia ultrapassar a taxa global de 2,2% fixada pela Lei do Orçamento do Estado.

Os demandados sabiam perfeitamente que não podiam aprovar documentos previsionais que implicassem a violação dos limites impostos pelo plano e que não podiam ultrapassar esses limites, devendo cumprir o plano de saneamento financeiro.





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

A conduta dos demandados **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo**, **Maria Eugénia Pimentel Leal** e **José Daniel de Medeiros Raposo**, foi deliberada, livre e consciente (factos provados 15 e 16). A conduta de **Carlos Manuel de Melo Pimentel** foi livre e consciente.

Assim, estes três primeiros demandados violaram o disposto no art.º 40.º, n.º 4, al. a), da Lei das Finanças locais, e, por consequência, cometeu cada um deles uma infracção financeira sancionatória prevista no art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC. Carlos Pimentel violou a mesma disposição da Lei das Finanças Locais, mas negligentemente, cometendo, por isso, uma infracção financeira sancionatória prevista no art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 5, da LOPTC

D) No exercício de 2009 foram presidentes da Câmara **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo**, entre 1-1-2009 e 31-10-2009, e **António Fernando Raposo Cordeiro**, entre 1-11-2009 e 31-12-2009. O Plano de Saneamento Financeiro previa a manutenção das despesas com pessoal no valor registado em 2007, mas estas sofreram um aumento de 3,7% (factos provados n.ºs 18 e 19).

Os demandados sabiam perfeitamente que deviam cumprir, na execução do orçamento para 2009, o limite das despesas com pessoal fixado no Plano de Saneamento Financeiro. A sua conduta foi deliberada, livre e consciente (factos provados n.ºs 20 e 21).

Violou, assim, cada um destes dois demandados o disposto no art.º 40.º, n.º 4, al. a), da Lei das Finanças Locais, em conjugação com o art.º 68.º, n.º 1, als. b) c) e g) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro e, por consequência, cometeu cada um





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

deles uma infracção financeira sancionatória prevista no art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC.

E) No período compreendido entre 1-1-2009 a 31-10-2009, sob a presidência de **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo**, mais uma vez, o Plano de Saneamento Financeiro não foi cumprido no tocante a contenção de despesas em recursos humanos. O Plano previa a contratação de apenas um trabalhador por cada três desvinculações (aposentações ou outras). Todavia as empresas participadas pelo Município, no seu conjunto e nesse período, contrataram cinco novos trabalhadores, mas não se verificou uma desvinculação de 15 trabalhadores, como se vê pelo quadro XVII (facto provado n.º 26, supra).

O demandado **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo** sabia que a contratação de pessoal sem a observância do limite fixado no Plano de Saneamento Financeiro, implicava o incumprimento do Plano desde que os respectivos encargos fossem suportados por verbas provenientes do orçamento municipal.

A conduta deste demandado foi deliberada, livre e consciente (factos provados 22 a 26).

Violou, assim, o disposto no art.º 40.º, n.º 4, al. a), da Lei das Finanças Locais, em conjugação com o art.º 68.º, n.º 1, als. b) c) e g) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, e, por consequência, cometeu uma infracção financeira sancionatória prevista no art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC.





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

F) Em 23-6-2010, **António Fernando Raposo Cordeiro**, presidente da Câmara, **Nina Márcia Pacheco Rodrigues**, **Helga Margarida Sores Costa**, **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo** e **Maria Eugénia Pimentel Leal**, vereadores, tomaram a deliberação, que 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. Mas o Plano de Saneamento Financeiro impunha a contenção da despesa corrente com recursos humanos, prevendo a contratação de apenas um trabalhador por cada três aposentações ou desvinculações. Aos seis contratos referidos, acrescem cinco celebrados em 2009; e aos 11 destes dois conjuntos teria que corresponder a desvinculação de 33 trabalhadores para que o Plano de Saneamento Financeiro fosse cumprido.

Estes demandados sabiam que deviam cumprir o limite das despesas com pessoal fixado no plano de saneamento financeiro. A sua conduta foi deliberada, livre e consciente (factos provados 33 a 34).

Violaram, assim, estes demandados o art.º 40.º, n.º 4, al. a), da Lei das Finanças Locais, e, conseqüentemente, cometeu uma infracção financeira sancionatória prevista e punida no art.º 65.ºs, n.º 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC.

G) No exercício de 2009, **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo** e **António Fernando Raposo Cordeiro**, sucessivamente presidentes da Câmara, aquele nos primeiros 10 meses e este nos dois últimos, estavam ambos vinculados aos objectivos do Plano de Saneamento Financeiro, que impunha





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

uma redução da despesa corrente, e ao disposto no art.º 4.º, n.º 2, al. c), do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, segundo o qual a evolução da despesa corrente dos municípios sujeitos a processos de saneamento financeiro não pode ultrapassar a taxa global homóloga fixada no Orçamento do Estado (2,2%, em 2009). Porém, nesse ano, verificou-se um crescimento das despesas correntes de 19,5% e da despesa corrente primária de 22,3%, em comparação com o ano anterior (quadro XIX). Portanto, cabendo a estes dois demandados a execução do orçamento da edilidade de Vila Franca do Campo, verifica-se que não foram observados os objectivos do Plano de Saneamento Financeiro, nem respeitado o limite legal da evolução da despesa.

A conduta destes dois presidentes de Câmara foi deliberada, livre e consciente (facto provado 39).

Violaram, assim, o art.º 40.º, n.º 4, al. a), da Lei das Finanças Locais, e, conseqüentemente, cada um deles cometeu uma infracção financeira sancionatória prevista e punida no art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC.

H) Em 2008, **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo**, presidente da Câmara, **Maria Eugénia Pimentel Leal** e **José Daniel de Medeiros Raposo**, vereadores, votaram favoravelmente a aprovação de documentos previsionais para 2008, desrespeitando o Plano de Saneamento Financeiro adoptado pelo município de Vila Franca do Campo, que assumira o compromisso do integral cumprimento das regras de equilíbrio das contas e afrontando, ainda, o art.º 39.º, n.º 3, da Lei das Finanças Locais, que impõe a redução, em cada ano





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

subsequente, de pelo menos 10% do montante que exceda tais limites, até que estes sejam observados. Efectivamente, o município excedeu em €10.620532,76 o respectivo limite de empréstimos a médio e a longo prazos e em €16.542.300,05 o limite do endividamento líquido, tendo o excesso sido, respectivamente, de €6.633.827,04 e €8.956.493,32. Isto quando a obrigação era de os reduzir, pelo menos, 10% (€374.118,69 e 727.890,82, respectivamente) – quadros XXIV e XXXI. Estes demandados tinham perfeito conhecimento de que não podiam aprovar documentos previsionais que conduzissem à violação desses limites. A conduta destes demandados foi deliberada, livre e consciente (factos provados 45 a 46). Violou, assim, cada um deles, os art.ºs 37.º, n.º 2, e 39, n.º 3, da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro) e, conseqüentemente, cada um deles cometeu uma infracção financeira sancionatória prevista e punida no art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC.

I) Em 2009, **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo**, presidente da Câmara, **Maria Eugénia Pimentel Leal**, **José Daniel de Medeiros Raposo**, vereadores, votaram favoravelmente a aprovação de documentos previsionais para 2009, desrespeitando o Plano de Saneamento Financeiro e o compromisso do integral cumprimento das regras de equilíbrio das contas e afrontando, também, o art.º 37.º, n.º 2, da Lei das Finanças Locais, que impõe a redução, em cada ano subsequente, de pelo menos 10% do montante que exceda o limite de endividamento líquido do Município. Efectivamente, em 2009, o Município excedeu em €15.610.914,09 o limite do endividamento líquido, que aumentou





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

€356.073,80, quando o Município tinha obrigação de o reduzir, pelo menos, 10% (€1.654.230,01) – quadro XXXI.

A conduta destes três demandados foi deliberada, livre e consciente (facto provado 50).

Violou, assim, cada um deles o disposto nos referidos art.ºs 37.º, n.º 2, e 39.º, n.º 3, da Lei das Finanças Locais e, conseqüentemente, cometeu também cada um deles uma infracção financeira sancionatória prevista e punida no art.º 65.º, n.ºs 1, al. f), 2 e 4, da LOPTC.

3. Culpa

Nos termos do art.º 13.º do Código Penal (CP), sobre dolo e negligência, só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência. Este princípio estende-se a todo o direito sancionatório, inclusive ao direito financeiro.

No caso dos autos, vem provado que a conduta de todos os demandados, com excepção da de Carlos Manuel de Melo Pimentel (facto provado n.º 16), foi deliberada livre e consciente. Actuaram, pois, os demandados com conhecimento da ilicitude e com a intenção de praticarem as condutas integradoras das infracções que lhes são imputadas. Nos termos do art.º 14.º, n.º 1, do Código Penal: “age com dolo quem, representando um facto que preenche um tipo de crime, actuar com intenção de o realizar”. Nestes autos, embora não





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

se trata de crime, mas sim de infracção financeira sancionatória, encontram-se bem preenchidos os elementos intelectual e volitivo do dolo dos demandados.

Por sua vez, o demandado Carlos Pimentel, embora não tenha votado a favor, na deliberação que aprovou o orçamento das despesas para 2009, com a sua indiferença participou, negligentemente, nessa decisão colegial de aprovação que violou os limites impostos pelo Plano de Saneamento Financeiro. Nos termos do art.º 15.º do Código Penal «[a]ge 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».

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

No caso presente, os demandados António Cordeiro e Rui Melo, como sucessivos presidentes da Câmara, eram os responsáveis máximos pela execução e bom cumprimento do plano de saneamento financeiro e pela não ultrapassagem dos limites de endividamento líquido, bem como pela redução da





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

despesa. Quanto aos restantes, demandados, incluindo Rui Melo, vereador em 2010, eram também responsáveis pela boa execução do plano de saneamento financeiro, estando-lhes vedado aprovarem decisões violadoras dos limites impostos pelo referido plano, das reduções de despesas que este também impunha e que aumentassem o endividamento. O vereador Carlos Pimentel absteve-se, na referida deliberação, mas a abstenção, naturalmente, não é voto contra e, por isso não desresponsabiliza o seu autor. Se tivesse deixado o seu voto contra exarado em acta, podia agora concluir-se que discordou e não colaborou nem viabilizou a deliberação em causa. Mas não foi isto que aconteceu.

Embora não se tenha apurado que os demandados tenham deixado de acatar qualquer recomendação do Tribunal, o volume dos fundos movimentados é elevado e, à excepção de Carlos Pimentel, o grau da sua culpa, dolosa, é também alto.

4. Medida da sanção

O Tribunal de Contas gradua as multas tendo em consideração o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, 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).





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

Ora, como se viu, a parte Carlos Pimentel, o grau de culpa de todos os demandados é elevado. Os montantes em causa são igualmente altos. O nível hierárquico dos demandados é de topo, membros do executivo camarário, os presidentes e os vereadores. As respectivas situações económicas, tendo em conta o que se apurou sobre os vencimentos dos demandados (facto provado n.º 51), não são elevadas, mas também não são propriamente débeis. Sobre esta matéria, nada se apurou em relação à demandada Helga Costa. Não há notícia de não acatamentos de recomendações do Tribunal.

Ponderando tudo isto, tem-se por adequado aplicar aos demandados as seguintes multas:

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

- 4.800,00,00€ (50UCx96,00€), factos de B.
- 4.800,00,00€ (50UCx96,00€), factos de C.
- 5.100,00€ (50UCx102,00€), factos de D.
- 5.100,00€ (50UCx102,00€), factos de E.
- 5.100,00€ (50UCx102,00€), factos de F.
- 5.100,00€ (50UCx102,00€), factos de G.
- 4.800,00€ (50UCx96,00€) factos de H.,
- 5.100,00€ (50UCx102,00€), factos de I.





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

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

António Fernando Raposo Cordeiro, como autor de três infracções financeiras de natureza sancionatória, previstas no art.º 65º, 1, b) e f) da LOPTC e punidas nos termos do n.º 2 e 4 da referida LOPTC, nas multas parcelares seguintes:

- 5.100,00€ (50UCx102,00€), factos de D.
- 5.100,00€ (50UCx102,00€), factos de F.
- 5.100,00€ (50UCx102,00€), factos de G.

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

Maria Eugénia Pimentel Leal, como autora de quatro infracções financeiras de natureza sancionatória, previstas no art.º 65º, 1, b) e f) da LOPTC e punidas nos termos do n.º 2 e 4 da LOPTC, nas multas parcelares seguintes:

- 4.800,00€ (50UCx96,00€), factos de C.
- 5.100,00€ (50UCx102,00€), factos de F.
- 4.800,00€ (50UCx96,00€), factos de H.
- 5.100,00€ (50UCx102,00€), factos de I.

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





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

José Daniel de Medeiros Raposo, como autor de três infracções financeiras de natureza sancionatória, previstas no art.º 65º, 1, b) e f) da LOPTC e punidas nos termos do n.º 2 e 4 da LOPTC, nas multas parcelares seguintes:

- 4.800,00,00€ (50UCx96,00€), factos de C.
- 4.800,00€ (50UCx96,00€), factos de H.
- 5.100,00€ (50UCx102,00€), factos de I.

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

Carlos Manuel de Melo Pimentel, como autor de uma infracção financeira de natureza sancionatória, prevista no art.º 65º, 1, b) e f) da LOPTC e punida nos termos do n.º 2 e 5 da referida LOPTC, na multa seguinte:

- 2550,00€ (25UCx96.00€), factos de C.

Nina Márcia Pacheco Rodrigues, como autora de uma infracção financeira de natureza sancionatória, prevista no art.º 65º, 1, b) e f) da LOPTC e punida nos termos do n.º 2 e 4 da referida LOPTC, na multa seguinte:

- 5.100,00 €(50UCx102,00€), factos de F.

Helga Margarida Soares Costa, como autora de uma infracção financeira de natureza sancionatória, prevista no art.º 65º, 1, b) e f) da LOPTC e punida nos termos do n.º 2 e 4 da LOPTC, na multa seguinte:





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

- 5.100,00€ (50UCx102,00€), factos de F.

III – DECISÃO

Pelo exposto, julgando a acção procedente:

1. Condeno os demandados:

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

- 4.800,00,00€ (50UCx96,00€)
- 4.800,00,00€ (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€.





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

b) **António Fernando Raposo Cordeiro**, como autor de três infracções financeiras de natureza sancionatória, previstas no art.º 65º, 1, b) e f) da LOPTC e punidas nos termos do n.º 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€

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

- 4.800,00,00€ (50UCx96,00€)





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Gabinete do Juiz Conselheiro

- 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 infracção financeira de natureza sancionatória, prevista no art.º 65º, 1, b) e f) da LOPTC e punida nos termos do n.º 2 e 5 da referida LOPTC, na multa seguinte:

- 2550,00€ (25UCx96.00€)

f) **Nina Márcia Pacheco Rodrigues**, como autora de uma infracção financeira de natureza sancionatória, prevista no art.º 65º, 1, b) e f) da LOPTC e punida nos termos do n.º 2 e 4 da LOPTC, na multa seguinte:

- 5.100,00 €(50UCx102,00€)

g) **Helga Margarida Soares Costa**, como autora de uma infracção financeira de natureza sancionatória, prevista no art.º 65º, 1, b) e f) da LOPTC e punida nos termos do n.º 2 e 4 da LOPTC, na multa seguinte:

- 5.100,00€ (50UCx102,00€)

2. São devidos emolumentos legais – art.º 14.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31-5.





Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Gabinete do Juiz Conselheiro

3. Oportunamente, remeta a presente sentença para publicação na 2.ª série do Diário da República e no Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores, nos termos do art.º 9.º, n.ºs 2, al. f), e 3, da LOPTC, e do art.º 7.º, n.º 1, al. ao) do Regulamento de Publicação de Actos no Diário da República.
4. Extraia duas certidões desta sentença e, oportunamente, remeta uma ao Presidente do Tribunal de Contas e do Conselho de Prevenção da Corrupção e outra ao Conselho Superior do Ministério Público.

Registe e notifique.

Funchal, 17-4-2014

O Juiz Conselheiro

João Aveiro Pereira

