



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

Transitado em julgado 16/04/2015

## **RECURSO ORDINÁRIO N.º 7 RO-SRM/2014**

**(Processo n.º 2/2013-JRF-SRMTTC)**

**ACÓRDÃO N.º 12 /2015- 3ª SECÇÃO**

### **I – RELATÓRIO**

**1º.** Em 11 de Junho de 2014, no âmbito do processo de responsabilidade financeira n.º 2/2013, foi, na Secção Regional da Madeira deste Tribunal, proferida a douda sentença n.º 46/2014 que:

- Absolveu os Demandados José Ismael Fernandes, Rui Ramos Gouveia, Marcelino Jacinto Faria Pereira, Margarida Natividade Rodrigues Gonçalves, Alano Aires Santos Gonçalves, Rafael João Figueira de Sousa, José Manuel Laranjeiras Abreu Tomás e José Paulo Rodrigues Fernandes de infracções financeiras que lhes eram imputadas pelo Ministério Público;



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Condenou os Demandados José Ismael Fernandes e Rui Ramos Gouveia pela prática de uma infracção financeira sancionatória, cometida de forma negligente, prevista no artº 65º-nº 1-d) da L.O.P.T.C. <sup>1</sup>, dispensando-os da pena de multa;
- Condenou o Demandado Rui Ramos Gouveia pela prática de uma infracção financeira sancionatória prevista no artº 65º-nº 1-d) da L.O.P.T.C., dispensando-o da pena de multa;
- Não condenou os referidos Demandados em emolumentos.

**2º. Notificado da sentença, o Ministério Público interpôs o presente recurso, tendo formulado as seguintes conclusões:**

***a)- vicio da contradição insanável:***

*1ª – a douda sentença enferma do vício da contradição insanável entre os factos, a fundamentação e a decisão de direito julgando provada factualidade que integra a negligência consciente -ponto 29- (e até grosseira) e decidindo que a culpa posta na execução da infracção cometida é diminuta;*

---

<sup>1</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela pelas Leis nº 87-B/98, de 31 de Dezembro; 1/2001, de 4 de Janeiro; 55-B/2004, de 30 de Dezembro; 48/2006, de 29 de Agosto; 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril; 61/2011, de 7 de Dezembro; 2/2012, de 6 de Janeiro.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*2ª – a negligência consciente é a modalidade mais grave da culpa negligente, aquela em que o agente representa como possível a realização do facto que preenche o tipo de crime, atuando sem se conformar com essa realização;*

*3ª – não pode julgar-se diminuta a culpa negligente assente na representação como possível da realização do facto ilícito que realmente se vem a consumar.*

## **b)- impugnação do julgamento dos factos:**

### ***i. facto a julgar provado: dolo eventual:***

*4ª – a douda decisão em matéria de facto incorreu em erro de julgamento ao não dar como provado que os demandados agiram com dolo eventual;*

*5ª – os demandados representaram como possível consequência das suas condutas a realização dos tipos de ilícito financeiros que se lhes imputa, conformando-se com a sua realização;*

### ***ii. provas que impõem decisão diversa:***

*6ª – o dolo é uma realidade psicológica, a expressão de uma íntima convicção cuja prova normalmente é apenas indiciária, assente na conjugação dos factos materiais e das regras da experiência, da racionalidade e da lógica;*

*7ª – no caso, sustentam a prova do dolo precisamente a materialidade dos factos provados, a sua conjugação com o facto subjetivo vertido no ponto 29 e as regras da experiência comum;*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **c)- quanto à interpretação e aplicação do direito:**

### ***i. a dispensa de pena:***

*8ª – a dispensa de pena está concebida no ordenamento penal como medida de diversão exclusivamente destinada a tratar a criminalidade bagatelar;*

*9ª – não pode, por isso, aplicar-se a toda e qualquer infração financeira sancionatória;*

*10ª- estando em causa infrações financeiras que não são bagatelares não pode aplicar-se no caso;*

### ***ii. emolumentos:***

*11ª – a dispensa de pena, no ordenamento penal, equivale à condenação e dá lugar a taxa de justiça;*

*12ª – não pode ter um regime diferente na jurisdição financeira.*

*13ª – os demandados declarados culpados mas que foram dispensados da pena têm de pagar emolumentos.*

## **O Recorrente finaliza as suas alegações formulando o seguinte pedido:**

*a)- porque enferma de erro de julgamento deve modificar-se a douta sentença recorrida julgando provado que os demandados agiram com dolo eventual (representaram como possível consequência da sua conduta a realização do tipo de ilícito financeiro que se lhes imputa, conformando-se com a sua realização);*

*b)- porque enferma de contradição insanável entre os factos provados, a fundamentação e a decisão, deve retificar-se, decidindo que a culpa dos demandados não é diminuta;*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*c)- deve corrigir-se o erro de interpretação e aplicação do direito de que enferma a dita sentença, decidindo-se que:*

*i. a dispensa de pena não se aplica às infrações financeiras previstas no art. 65º do LOPTC ou, ao menos aquelas que não se considerem bagatelares;*

*ii. são devidos emolumentos quando o Tribunal se decidir pela dispensa de pena*

**3º.** Por despacho de 4 de Julho de 2014, foi o recurso interposto pelo Ministério Público admitido pelo Exmo. Juiz da Secção Regional dos Açores nos termos dos artigos 96º-nº 3, 97º-nº 1 e 109º-nºs 1 e 3 da L.O.P.T.C.

**4º.** **Os Demandados, notificados para responder ao recurso interposto pelo Ministério Público nos termos do disposto no artº 99º-nº 2 da L.O.P.T.C. vieram apresentar as respostas constantes dos autos tendo formulado as seguintes conclusões:**

**4.1 Demandado José Paulo Rodrigues Fernandes:**

- Com a introdução (recente) da plataforma eletrónica no Município da Ribeira Brava, por força do novo Código da Contratação Pública, a ACINGOV implementou uma plataforma, onde, ao contrário de outras que foram introduzidas na Administração Local e Regional por outras entidades habilitadas no mercado, foi especificamente previsto um campo para emitir parecer(es) jurídico(s) sobre as peças procedimentais existentes na plataforma e que compõem o respectivo procedimento*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*(convite à apresentação das proposta e respectivo caderno de encargos (vidé: art. 40, nº 1, al. a) do CCP) , onde existem normas jurídicas que importa analisar, de forma casuística e específica pelo jurista/consultor jurídico (o qual assegura a consultadoria e apoio jurídico aos serviços desta Edilidade, mediante despacho superior nesse sentido); com vista a essas mesmas peças do procedimento, serem aprovadas pelo órgão competente para a decisão de contratar (vidé: art. 40, nº 2 do citado CCP);*

- Sendo certo que, nesse estrito pressuposto e tendo em vista o vertido no nº 2 do citado art. 40 do CPC, no qual consta que, as peças do procedimento referido anteriormente são aprovadas pelo órgão competente para a decisão de contratar, o jurista, pronunciou-se apenas e só sobre as peças do procedimento nele existentes.*
- Flui do exposto anteriormente que, não incumbia qualquer responsabilidade ao jurista, em matéria que extravasasse a análise jurídica das peças procedimentais a que se faz referência no art. 40, nº 1, al. a) do CCP.*
- A importância da matéria em apreço, justifica, por isso, que o Gabinete Jurídico procedesse à análise jurídica das duas peças que compõem o procedimento.*
- Em claro reforço deste entendimento, surge o vertido expressamente no art. 12º da Portaria nº 701-G/2008 de 29 de Julho, segundo o qual: «(...) 1 - No âmbito de cada procedimento de formação de um contrato, a plataforma electrónica garante o acesso exclusivo dos interessados às peças do procedimento, (...)»*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Pelo que, repete-se, no âmbito dos procedimentos em causa, a emissão de parecer jurídico cingiu-se apenas e pelas razões sobreditas, às peças do procedimento (vidé: art. 12º da Portaria nº 701-G/2008 de 29 de Julho, conjugado com o art. 40 do C.C.P.).*
- *Flui ainda do duto despacho que fixou a matéria de facto, que não se provou o vertido no art. 26 do requerimento inicial do MP, de acordo com o qual: «( ... ) O 8º demandado, José Paulo Rodrigues Fernandes, por errada interpretação da lei, que, por ser jurista, não justifica a sua culpa, não teve o cuidado de melhor se informar sobre os requisitos legais para a celebração daqueles contratos para não induzir que os ditos (no artigo anterior) contratos fossem celebrados contra o estalecido na lei, e, nessa medida, agiu negligentemente.»*
- *A corroborar toda a matéria dada como provada, foi junto aos autos um documento, emitido pelo Presidente do Município, no decorrer da própria audiência, o qual esclarece, sem qualquer margem para dúvidas o seguinte:*

*«( ... ) com a introdução na plataforma eletrónica neste Município, foi especificamente criado e mantém-se, um campo dirigido à emissão de um parecer técnico, bem como de um campo destinado à emissão de um parecer jurídico, com vista ao jurista (nesta última situação), analisar, sob o estrito ponto de vista jurídico, as peças dos procedimentos necessários à formação do contrato (vidé: art. 40, nº 1 e 2 do CCP, conjugado com o art. 12 da Portaria nº 701- G/29/07), como sejam, o convite à apresentação de proposta/programa do procedimento e o caderno de encargos ( ... )».*
- *Na verdade, o jurista, desempenha exclusivamente e na prática, funções de mera consulta jurídica e não de auditor ou qualquer*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*outro tipo de serviço de fiscalização dos demais serviços que, designadamente, preparam e elaboram todo o restante procedimento; até pela manifesta e notória insuficiência de meios já referidos (provado no ponto 22 do despacho de fixação da matéria de facto que, no quadro de pessoal do Município, apenas existia um jurista, o ora demandado).*

- Pelo que, ao contrário do que consta de fls. 12 do recurso interposto pelo MP, a emissão de parecer jurídico sobre as referidas peças do procedimento, rigorosamente nada tinha a ver com qualquer tipo de dolo eventual sobre uma matéria que não foi objecto de parecer jurídico, pelas específicas razões supra indicadas.*
- Daí não ser possível, o demandado representar como possível, (como alega o MP) a realização de um facto ilícito e típico, sobre uma matéria que não incidiu o parecer jurídico, dado que, pelas razões e fundamentos sobreditos, apenas incidiu sobre as peças do procedimento (art. 40 CPA), nos exactos termos supra referidos.*
- Não poderá, pois, existir, seja a que título for, qualquer tipo de dolo, designadamente eventual, pois, as especificidades próprias de um parecer jurídico restringem-se ao seu objecto, não podendo, de forma alguma, existir qualquer responsabilidade sobre outras matérias que extravasam o teor da estrita temática abordada que, repete-se, reportava-se exclusivamente às peças do procedimento, previstas no art. 40 do CCP, tendo sido essa, a conclusão do Tribunal, aquando da análise de prova produzida em julgamento; daí o teor da sentença, que absolve o ora demandado.*





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **4.2 Demandados José Ismael Fernandes, Rui Ramos Gouveia, Marcelino Jacinto Faria Pereira, Margarida da Natividade Rodrigues Gonçalves, Alano Aires Santos Gonçalves e José Manuel Laranjeiras Abreu Tomás:**

- *A síntese da matéria de facto dada como provada contida no recurso é incompleta, porquanto intenta reduzir os 29 (vinte e nove) factos dados como provados a uns singelos 6 (seis) itens e a uma consideração adicional (respeitante ao facto provado nº 29), sem que se tenha minimamente em conta os factos provados que são cabalmente demonstrativos da licitude e da ausência de censurabilidade (ou, em qualquer caso, de níveis francamente diminutos das mesmas) da actuação dos demandados, (é o caso designadamente, os factos provados nºs 5,10,13,16,17,21,22,23,25 e 26.*
- *Do mesmo modo, a síntese da matéria de facto contida no recurso também não tem em conta que na sentença recorrida não se deixou de qualificar como "factos não provados" "todos os que directa ou indirectamente entrem em contradição com os factos acima dados como provados, nomeadamente os constantes" - para o que aqui releva dos artigos 8.º, 10.º, 15º, 19.º e 24º do Requerimento Inicial, na exacta medida em que as imputações subjectivas contendam com o que ficou acima provado"*
- *Estas questões de ordem factual são tanto mais relevantes quanto é certo que o Ministério Público, tendo sido notificado do despacho, de fls .... , de fixação da matéria de facto proferido pelo Tribunal a quo em 18 de Março de 2014, dele não reclamou, tendo-se conformado com o mesmo.*
- *O recurso a que ora se responde não se deve traduzir, em substância e sob pena de subversão dos termos em que os processos de julgamento*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*de responsabilidades financeiras estão regulados pela lei, numa tentativa de ultrapassagem (i) da ausência de realização, pelo Ministério Público, das diligências complementares de prova referidas no nº 6 do artigo 29.º da LOPTC, (ii) de um requerimento inicial com a caracterização que dele é feita na sentença recorrida, nos termos acima expostos e (iii) da circunstância de o Ministério Público ter prescindido de duas das quatro testemunhas que indicara no requerimento inicial (sendo que uma das efectivamente inquiridas também fora indicada pelos demandados que ora se pronunciam).*

- *Só por si, os aspectos mencionados nas conclusões anteriores são demonstrativos da improcedência do recurso.*
- *Tendo em conta a doutrina firmada no Acórdão nº 284/2006, do Tribunal Constitucional, de 3 de Maio de 2006 (Processo nº 862/05) e secundada pelo Tribunal de Contas, no Acórdão nº 19/2012 – 3ª Secção, de 28 de Novembro de 2012 (Recurso Ordinário nº 5-JRF/2011/Processo nº 01- JRF/2010), não se deixa de pugnar pela absolvição dos demandados, nos casos em que teve lugar uma dispensa de pena.*
- *O recurso é totalmente improcedente no que respeita à invocada suposta contradição insanável, porquanto:*
  - *O recurso revela-se, objectivamente, contraditório nos seus próprios termos, em consequência de, por um lado, o que resulta de evidente de nele se defender, em sede de invocação de suposta contradição da sentença recorrida, que a conduta dos demandados devia ser qualificada como negligente e, por outro lado, em sede de impugnação do julgamento dos factos, se alegar que, neste mesmíssimo domínio, os demandados teriam actuado, afinal, em dolo eventual;*
  - *A argumentação nele oferecida obnubila, por completo, os factos provados (concretamente, os factos provados nºs 5, 22, 23 e 26 que denegam a imputação aos demandados de um grau de culpa que não seja muito reduzido.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Para além disso, a verdade é que, decorrendo do ponto 2.9.5 do POCAL normas de comando e em que o tipo de ilícito só se tem por preenchido se o agente não levar a cabo a acção esperada, estaria em causa uma infracção praticada por omissão, pela que, comprovando-se que os demandados não dispunham dos meios técnicos ou dos conhecimentos necessários a levar a cabo aquela acção (cfr. facto provado nº 22) se deveria concluir pela ocorrência de uma impossibilidade fáctica de acção.*
- *Pelo que, e sem prejuízo da absolvição dos demandados, sempre se deveria concluir, se não pela atipicidade da conduta dos demandados, pelo menos que, atenta a falta de meios disponíveis, não era exigível aos demandados conduta diferente ou, no mínimo, o reconhecimento de um grau de culpa diminuto.*
- *Com a excepção das questões da alteração do posicionamento remuneratório e da nomeação de coordenadores o recurso não concretiza qual o suposto interesse que os demandados teriam pretendido prosseguir, conformando-se com a verificação de um ilícito no quadro dessa prossecução.*
- *Nada se provou quanto à intencionalidade subjacente à actuação dos demandados.*
- *A alegação de que se deveria ter entendido que os demandados agiram com dolo eventual é feita em sede de impugnação do julgamento dos factos, mas o dolo eventual não é um facto.*
- *Quanto à questão do sistema de controlo interno, apenas a consideração dos factos provados (concretamente, dos factos provados nºs 5, 22, 23 e 26), bem como dos factos não provados determina a improcedência do recurso.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Quanto aos comprovativos da boa aplicação das verbas concedidas a clube desportivo, basta a circunstância de "o Ministério Público, no registo técnico minimalista que seguiu no requerimento ( ... ) [se ter limitado] a dar como violada a norma do art. 65.º, n.º 1, a. d) da Lei n.º 98/97, de 26/8, sem concretizar a norma legal ou regulamentar concretamente violada, em matéria de gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património" para determinar a improcedência do recurso, em razão de nulidade do requerimento inicial, por violação do disposto no artigo 283.º, n.º 3, alínea c), do Código de Processo Penal, ex vi artigo 80.º, alínea c), do mesmo Código.*
- *Para além disso, "não se provou que tenha havido dolo na conduta do demandado", tendo ficado "provado que a recomendação foi considerada cumprida pelo Tribunal, conforme evidenciado no facto provado n.º 10.*
- *Motivos estes suficientes para determinar a improcedência do recurso e a manutenção da sentença recorrida quanto a esta matéria.*
- *Para além disso, nenhum dos protocolos aqui relevantes contém qualquer previsão no sentido de o Município de Ribeira Brava dever exigir o que quer que seja ao Clube Desportivo de Ribeira Brava, em sede de apresentação de documentos relativos à execução dos mesmos, sendo que este é que tem o dever de apresentar ao Município de Ribeira Brava aqueles mesmos elementos.*
- *Não existe qualquer expressa recomendação do T. Contas no sentido da CMRB exigir do Clube Desportivo da Ribeira Brava os documentos comprovativos da aplicação das verbas que aquela edilidade lhe atribuiu em 2010, pelo que sempre seria aqui aplicável o disposto no artigo 17.º, n.º 1, do Código Penal.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Quanto à questão da modificação do posicionamento remuneratório por opção gestonária deve sublinhar-se que a invocação no recurso das eleições autárquicas de 2009 é totalmente improcedente, seja porque (i) não consta do processo referência alguma a qualquer suposta relação entre alterações ao posicionamento remuneratório e eleições autárquicas, seja porque (ii) os despachos relevantes são posteriores às referidas eleições.*
- *A actuação do demandado JOSÉ ISMAEL FERNANDES se pautou sempre pela observação das indicações em cada momento dadas pela Direcção Regional da Administração Pública e Local da Região Autónoma da Madeira - que mais não é do que a estrutura do Governo Regional da Madeira competente para exercer a tutela das (e prestar apoio jurídico às) autarquias locais madeirenses;*
- *O próprio Ministério Público tem entendido que nada de ilícito ou ilegal subjaz a actuações do tipo da que aqui releva;*
- *90% das restantes autarquias madeirenses fez exactamente o mesmo que o Município da Ribeira Brava nesta matéria.*
- *O recurso faz tábua rasa dos factos dados como provados na sentença recorrida e que são demonstrativos da inexistência da prática de qualquer infracção - concretamente, os factos provados nºs 13, 22, 25 e 26.*
- *Bem andou, por isso o Tribunal a quo ao entender, com base nos factos provados, que "estamos face de matéria altamente controvertida, com posições absolutamente contrárias ao nível da jurisprudência, quer na jurisdição administrativa, quer na financeira, o que, por si só, coloca desde logo em crise a pretensão do Ministério Público". Bem como que,*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*"se perante questão tão controvertida difícil é afirmar a materialidade da alegada infracção, mesmo a seguir a posição que o Tribunal de Contas vem afirmando, como se afigura mais consentâneo a uma boa interpretação da norma em causa, sempre o pedido improcederia pela vertente subjectiva,,.*

- Nunca nos presentes autos foram, sequer, alegados factos que permitissem fundamentar alguma eventual responsabilidade financeira com cominação reintegratória.*
- O tipo objectivo de ilícito não foi preenchido, visto que do disposto nos artigos 47.º e 113.º da Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, bem como no nº 2 do artigo 30º do Decreto Regulamentar nº 18/2009, de 4 de Setembro, decorre - sob pena de inconstitucionalidade do mesmo regime por violação do princípio da igualdade e não discriminação, o que desde já se invoca para todos os efeitos legais - que a circunstância de um trabalhador que exerce funções públicas junto de uma autarquia local não ter sido efectivamente avaliado em 2004, em 2005, em 2006, em 2007, em 2008 e/ou em 2009 tem como consequência atribuição de um ponto por cada ano não avaliado, o que traduz uma avaliação de desempenho presumida e implica a relevância desse ponto para efeitos de alteração do posicionamento remuneratório por opção gestonária.*
- Fosse como fosse, à luz dos elementos disponíveis pelo demandado à data das deliberações, nunca lhe seria censurável ter decidido do modo como decidiu.*
- Não tendo ocorrido qualquer infracção financeira determinante de responsabilidade sancionatória, evidentemente que também não se verifica qualquer fundamento para imputação ao demandado JOSÉ ISMAEL FERNANDES de responsabilidade reintegratória alguma,*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*designadamente por referência à realização de pagamentos indevidos.*

- *Também não ocorreu qualquer dano, o que seria sempre essencial à efectivação de qualquer responsabilidade financeira com cominação reintegratória.*
- *Em qualquer caso, atenta a manifesta ausência de dolo, sempre se deveria relevar (ou pelo menos, reduzir) a responsabilidade reintegratória do demandado JOSÉ ISMAEL FERNANDES, nos termos do disposto no nº 2 do artigo 64.º da LOPTC, ou, no mínimo, converter a condenação do mesmo demandado em reposição no pagamento de multa, nos termos do disposto no nº 7 do artigo 65.º da LOPTC.*
- *Motivos estes pelos quais sempre improcederia o recurso a que ora se responde.*
- *Quanto à questão da nomeação dos coordenadores, o argumento do recurso respeitante à não licenciatura de um dos nomeados é totalmente improcedente, visto que nada se provou (nem alegou) quanto a uma suposta intencionalidade ou, sequer, consciência do demandado relativamente a este ponto.*
- *Conforme se afirma na sentença recorrida, "em julgamento, apenas se provou que o arguido agiu com conhecimento das normas legais existentes, pelo que fica "afastado deste modo o dolo ( ... )" e "( ... ) não deixa de ser evidente o diminuto grau de culpa com que actuou - sublinhando-se, inclusivamente, que "tal se conclui, além do mais, do facto de nada mais se ter provado quanto à subjectividade da conduta em apreço ( ... )".*
- *Tais aspectos e, bem assim, o facto provado nº 16 são o que basta para*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*determinar a improcedência do recurso quanto a esta matéria.*

- *Em qualquer caso, sublinha-se que a actuação do demandado RUI RAMOS GOUVEIA deveria acarretar uma absolvição, porquanto nem sequer se mostra preenchido o tipo de ilícito objectivo não apenas porque a matéria aqui em causa nada tem que ver com contratação pública (diversamente do que se entendeu na sentença recorrida), mas, também, porque, conforme decorre, desde logo dos despachos relevantes (cfr. facto provado nº 15), com as referidas designações a Câmara Municipal de Ribeira Brava não admitiu pessoal algum, visto que as pessoas designadas já eram, anteriormente, pertencentes aos quadros da autarquia.*
- *Nos próprios textos dos despachos relevantes se explícita, além de qualquer dúvida, que os mesmos não se traduzem na designação de chefes de divisão qualificáveis como cargos dirigentes.*
- *Do mesmo modo, é manifesto que nunca o demandado RUI RAMOS GOUVEIA representou como possível defraudar as regras relativas ao recrutamento de dirigentes, tendo apenas procurado obviar à patente falta de recursos (cfr. facto provado nº 15).*
- *Donde resulta que, a existir alguma violação típica e ilícita por parte do demandado, ter-se-ia por excluída a culpa, nos termos do artigo 17.º, nº 1, do Código Penal.*
- *Também quanto à questão dos contratos de prestação de serviços deve o recurso improceder.*
- *Relativamente ao conhecimento do que quer que fosse, apenas se provou que os demandados conheciam as normas relevantes, nos exactos termos decorrentes do facto provado nº 29 e do relatório de auditoria mencionado no facto provado nº 2.*





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *O recurso obnubila por completo que, relativamente aos demandados que ora se pronunciam, o requerimento inicial só intenta imputar responsabilidades relativamente a um dos 4 (quatro) contratos nele mencionados.*
- *Nem no requerimento inicial se alegou nem em sede de julgamento se provou o que quer que fosse relativamente a supostas intencionalidades dos demandados nesta matéria*
- *Bem andou, por isso, o Tribunal a quo ao absolver os demandados, considerando, além do mais, que, "relativamente ao contrato de serviços de implementação de um projecto de dinamização e animação da biblioteca municipal está-se mais uma vez no âmbito restrito de interpretação de normas legais, no caso se a obrigatoriedade de emissão de parecer prévio à celebração de contratos de prestação de serviços se aplica a este contrato".*
- *E tanto é o que basta para demonstrar que não se verificou aqui dolo eventual algum (nem qualquer outra forma de imputação subjectiva), o que, evidentemente, determina a improcedência do recurso e a manutenção da sentença recorrida quanto a este ponto.*
- *De entre as disposições legais e regulamentares mencionadas no requerimento inicial, apenas o nº 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei nº 209/2009, de 3 de Setembro, releva no caso dos autos. O mesmo é dizer que não são aqui aplicáveis o nº 4 do artigo 35.º da Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, o artigo 44.º do Decreto-Lei nº 72-A/2010, de 18 de Junho, o nº 2 do artigo 3.º da Portaria nº 371-A/2010, de 23 de Junho, do Ministro de Estado e das Finanças, os nºs 2 e 4 do artigo 22.º da Lei nº 55-A/2010, de 31 de Dezembro e as disposições constantes da*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*Portaria nº 4/2011, de 3 de Janeiro.*

- A câmara municipal o órgão executivo competente para emitir o parecer referido no nº 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei nº 209/2009, de 3 de Setembro.*
- Como não tem qualquer sentido que uma dada entidade emita um parecer relativamente a uma matéria em que ela mesma decida, impõe-se concluir que quando a decisão de contratar ou de celebrar determinado contrato seja do próprio executivo municipal, o parecer referido no nº 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei nº 209/2009, de 3 de Setembro, também não tem qualquer sentido - pelo que não é exigível.*
- A não ocorrência de um desenvolvimento regulamentar da norma decorrente do nº 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei nº 209/2009, de 3 de Setembro, inviabiliza a aplicação da exigência de um parecer prévio.*
- Ainda que assim não se entendesse, sempre estaríamos diante de uma situação de atipicidade dos factos imputados aos demandados, atenta a existência de uma impossibilidade fáctica de acção.*
- Fosse como fosse, sempre se deveria entender que os demandados se encontrariam numa situação de incapacidade técnica e de meios de auxílio que lhes permitisse levar a cabo a acção esperada.*
- Ainda que assim não se entendesse, sempre se deveria, quando muito, admitir-se que os demandados actuaram sem consciência da ilicitude dos factos que lhes são imputados.*
- O recurso também improcede no que respeita à pretendida não aplicabilidade do mecanismo da dispensa de pena.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Desde logo, porque a admissibilidade da dispensa de pena se encontra firme e consistentemente reconhecida na jurisprudência do Tribunal de Contas.*
- *Por outro lado, o artigo 75º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas dispõe-se, apenas, que "o Relatório deverá contemplar a verificação dos pressupostos estabelecidos no nº 8 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, quando se decida relevar responsabilidades ou quando tal questão tenha sido suscitada no processo" - o que, como é evidente, não prejudica nem obstaculiza a possibilidade de decretamento posterior de uma medida de dispensa da pena.*
- *O recurso obnubila que os juízes que intervêm nas auditorias e nos processos de julgamento de responsabilidade financeira serem diferentes.*
- *O recurso obnubila que os termos em que decorre a produção de prova em sede de audiência de julgamento e as garantias reconhecidas aos demandados em sede de processo de julgamento de responsabilidade financeira nada têm que ver com o que se verifica no quadro das auditorias.*
- *Se mesmo no domínio penal se admite a dispensa de pena, por maioria de razão deve a sua aplicabilidade ser reconhecida no domínio das infracções financeiras;*
- *As considerações respeitantes à medida da culpa e caracterização da negligência não têm sentido, pela simples razão que é o próprio Ministério Público a reconhecer a diminuta culpa dos demandados, ao afirmar que os demandados deveriam ser condenados "em multa cuja*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*medida deve situar-se ligeiramente acima da respectiva moldura penal,,.*

- *A sentença recorrida contém a análise de todos os requisitos necessários ao decretamento da dispensa de pena (os quais se encontram efectivamente preenchidos, de harmonia, aliás, com a prática usual do Tribunal de Contas.*
- *O recurso também improcede no que respeita à supostamente exigível condenação dos demandados JOSÉ ISMAEL FERNANDES e RUI RAMOS GOUVEIA no pagamento de emolumentos.*
- *Isto porque decorre do disposto no nº 5 do artigo 94º da LOPTC o não pagamento de emolumentos mesmo em situações de dispensa de pena.*
- *O recurso obnubila por completo o disposto no nº 1 do artigo 14º do RJETC, no qual se estabelece que "o valor dos emolumentos em processo de multa ou de julgamento de responsabilidade financeira é de 15% sobre o valor da sanção aplicada ou da reposição ordenada, com o limite máximo correspondente ao valor do VR,, - sendo que, havendo dispensa de pena, não existe "valor da sanção" aplicada do qual faça sentido extrair uma percentagem de 15% que corresponda a um suposto valor dos emolumentos a pagar.*
- *A invocação no recurso do disposto no artigo 15º do RJETC não implica qualquer alteração a tal conclusão, porquanto esta disposição é cronologicamente anterior ao nº 5 do artigo 94º da LOPTC presentemente em vigor.*

#### **4.3 O Demandado Rafael João Figueira Sousa não apresentou resposta ao recurso.**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

5º. Obtidos os "Vistos" dos Exmos. Adjuntos nada obsta à prolação do Acórdão.

## **II – OS FACTOS**

### **FACTOS PROVADOS**

- 1. Os demandados, à data dos factos, eram, respetivamente, Presidente da Câmara Municipal da Ribeira Brava, o 1º, Vereador a tempo inteiro na mesma Câmara, o 2º e 3º, Vereadores os 4º a 7º, e funcionário da mesma Câmara, com as funções de consultor jurídico, o 8º, todos com os vencimentos constantes do Requerimento Inicial, que se dão por reproduzidos.*
- 2. A Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas realizou uma auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal da Ribeira Brava, processo n.º 1/2012-Aud/FC, que culminou com o Relatório nº 11/2012-FC/SRMTC, aprovado em 24 de outubro de 2012, para seguimento de recomendações formuladas no Relatório nº 19/2006-FC/SRMTC, referente a uma ação de controlo concomitante à mesma Câmara.*
- 3. Nesse relatório de 2006 foi formulada a recomendação 1.4.1. do seguinte teor: "Na definição das funções de controlo, o município deve atender à identificação das responsabilidades funcionais, aos circuitos obrigatórios dos documentos e às verificações respetivas, bem como observar o princípio da segregação de funções, em sintonia com as orientações contidas no ponto 2.9.5 do POCAL ", relativa ao controlo interno administrativo.*
- 4. Em março de 2012, por informação remetida por correio eletrónico pela Coordenadora Funcional das Divisões de Administração Geral e Recursos Humanos, Financeira e Património, Maria Isabel Silva Andrade Freitas, a Câmara Municipal da Ribeira Brava informou ainda que "não foi possível efetuar a*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

*implementação das normas de funcionamento no prazo previsto" e que "os serviços estão a proceder à implementação", "prevendo-se a sua conclusão o mais breve possível'.*

- 5. Por despacho de 19 de dezembro de 2013 proferido na informação nº 145/2013-UATI, cujo teor se dá por reproduzido, a recomendação referida no ponto 3 e reiterada no relatório nº 11/2012-FC/SRMTC, foi considerada como acolhida.*
- 6. No mesmo relatório de 2006 foi formulada a recomendação 1.4.6. do seguinte teor: "Na execução do protocolo celebrado com o CDRB deve ser exigida documentação comprovativa da aplicação das verbas nas finalidades para as quais foram concedidas, nos precisos termos constantes do mesmo protocolo".*
- 7. Em 20 de janeiro de 2010 foram celebrados entre a Câmara Municipal da Ribeira Brava e o Clube Desportivo da Ribeira Brava dois protocolos, "Renovados com os mesmos montantes do ano transacto", como seguem:*

CARACTERIZAÇÃO	PROTOCOLO DE DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO NO SETOR FEDERADO	... PROTOCOLO DE DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO NO SETOR FEDERADO E NO SETOR DA FORMAÇÃO DESPORTIVA
<b>Objeto:</b>	O "Desenvolvimento desportivo no sector federado através da cooperação na promoção da prática desportiva do futebol sénior de dimensão nacional".	O "Desenvolvimento desportivo no sector federado através da cooperação na promoção da prática desportiva do futebol sénior de dimensão nacional" e o "Desenvolvimento desportivo na formação desportiva na modalidade de Futsal".
<b>Subvenção financeira:</b>	Anual, de 156 085,32€, a ser atribuída em prestações mensais de 13 007,11€. Possibilidade de adiantamento das prestações.	Anual, de 52 088,95€, assim distribuída: • 39 504,79€, na vertente formativa, a ser atribuída em prestações mensais de 3.292,07€; • 6 584,16€, para custear as despesas de combustível das viaturas do Clube, ser atribuída em prestações mensais de 548,68€; • 6 000,00€ (anual), para aquisição de equipamento desportivo. Possibilidade de adiantamento das prestações.
<b>Outras formas de apoio:</b>	Disponibilização de viaturas de transporte de passageiros para os atletas, para treinos e competição.	Disponibilização de viaturas de transporte de passageiros para os atletas, para treinos e competição.
<b>Obrigação do Clube:</b>	Apresentar à CMRB: • Plano de atividades para 2010; • Relatório global das atividades realizadas e Relatório anual comprovativo da boa aplicação das verbas	Apresentar à CMRB: • Proposta anual das atividades de promoção da prática desportiva; • Plano de atividades para 2010; • Relatório global das atividades realizadas e Relatório anual



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

CARACTERIZAÇÃO	PROTOCOLO DE DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO NO SETOR FEDERADO	PROTOCOLO DE DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO NO SETOR FEDERADO E NO SETOR DA FORMAÇÃO DESPORTIVA
	atribuídas, até ao final de 2011.	comprovativo da boa aplicação das verbas atribuídas, até ao final de 2011.
<b>Prazo e produção de efeitos:</b>	1 Ano, de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2010.	1 Ano, de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2010.

*E que previam a apresentação de um relatório anual comprovativo da boa aplicação das verbas atribuídas até ao final de 2011.*

8. *O Clube Desportivo da Ribeira Brava enviou à Câmara, em cumprimento dos protocolos, os relatórios de atividades e de contas, ambos de 2010, constantes de fls. 376 a 420 do processo, que se dão por reproduzidos, neles não havendo referência aos comprovativos "da boa aplicação das verbas atribuídas".*
9. *Por correio eletrónico de 1 de março de 2012 a Câmara informou que "nunca solicitou à entidade em causa qualquer programa ou plano de desenvolvimento desportivo" e que "(...) o Município até à data pedia somente o relatório de atividades e nunca era pedido a justificação da utilização dada do referido subsídio" e que "(...) o Município até à data nunca acompanhou a execução do subsídio atribuído ao Clube Desportivo nem a qualquer outra entidade".*
10. *Por despacho de 8 de maio de 2013, proferido com base na informação nº 64/2013-UATI, cujo teor se dá por reproduzido, na sequência de documentação remetida em abril de 2013 pela Câmara Municipal da Ribeira Brava, esta recomendação foi considerada acolhida pelo Tribunal.*
11. *Por despachos do 1º demandado, José Ismael Fernandes, de 14 de dezembro de 2009 e 12 de julho de 2010, com efeitos a 1 de janeiro de 2009 e 01 de janeiro de 2010, respetivamente, foi determinado que se procedesse à alteração do posicionamento remuneratório por opção gestionária de vários funcionários da Câmara Municipal da Ribeira Brava, conforme quadro que, segue, e que implicou pagamentos no valor global de mais 43.637,79€.*



# Tribunal de Contas

Gabinete do  
Juiz Conselheiro

NOMES		CARREIRA/CATEGORIA	EFEITOS	RETROATIVOS		TOTAL A REPOR
1	Adriano Gomes Andrade	Assistente Operacional	01/01/2010	Vencimento	370,68 €	432,46 €
				Subs. F	61,78 €	
2	Agostinho Abreu Rocha	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	755,15 €	892,45 €
				Subs F/N	137,30 €	

NOMES		CARREIRA/CATEGORIA	EFEITOS	RETROATIVOS		TOTAL A REPOR
3	Ana Gonçalves Ascensão	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	679,69 €	803,27 €
				Subs F/N	123,58 €	
4	António Faria de Gouveia	Assistente Operacional	01/01/2010	Vencimento	226,50 €	264,25 €
				Subs F	37,75 €	
5	António Luís Gouveia Fernandes	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	566,50 €	669,50 €
				Subs F/N	103,00 €	
6	António dos Santos Pereira Gonçalves	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	679,58 €	803,14 €
				Subs F/N	123,56 €	
7	António Viríssimo Gonçalves Nascimento	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	717,42 €	847,86 €
				Subs F/N	130,44 €	
8	Arlindo Santos Abreu	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	755,15 €	892,45 €
				Subs F/N	137,30 €	
9	Arminda Freitas dos Santos	Assistente Operacional	01/01/2010	Vencimento	329,46 €	384,37 €
				Subs F	54,91 €	
10	Artur Aguiar Ganilo	Assistente Operacional	01/01/2010	Vencimento	370,68 €	432,46 €
				Subs F	61,78 €	
11	Aurélio de Andrade do Nascimento	Assistente Operacional	01/01/2010	Vencimento	370,68 €	432,46 €
				Subs F	61,78 €	
12	Bruno da Silva Gomes Mateus	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	566,50 €	669,50 €
				Subs F/N	103,00 €	
13	Carlos Francisco Rodrigues Abreu	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	566,50 €	669,50 €
				Subs F/N	103,00 €	
14	Carlos Jorge Henriques	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	339,68 €	401,44 €
				Subs F/N	61,76 €	
15	Celeste Magna Faria Silva	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	679,58 €	803,14 €
				Subs F/N	123,56 €	
16	Cesaltino Guilherme Faria	Assistente Operacional	01/01/2010	Vencimento	370,68 €	432,46 €
				Subs F	61,78 €	
17	Clementino Sousa Rodrigues	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	604,01 €	713,83 €
				Subs F/N	109,82 €	
18	Domingos Sidónio Gonçalves Nascimento	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	755,15 €	892,45 €
				Subs F/N	137,30 €	
19	Domingos Tomás Corte Faria	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	755,15 €	892,45 €
				Subs F/N	137,30 €	
20	Eduardo Teles	Assistente Operacional	01/01/2010	Vencimento	309,00 €	360,50 €
				Subs F	51,50 €	
21	Elias Policarpo Oliveira Gonçalves	Assistente Operacional	01/01/2010	Vencimento	329,46 €	384,37 €
				Subs F	54,91 €	
22	Fernando Gonçalves dos Reis	Assistente Operacional	01/01/2010	Vencimento	453,06 €	528,57 €
				Subs F	75,51 €	
23	Firmo Fernandes	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	679,69 €	803,27 €
				Subs F/N	123,58 €	
24	Francisco Faria Abreu	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	679,69 €	803,27 €
				Subs F/N	123,58 €	
25	Francisco Pestana Abreu Zeferino	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	755,15 €	892,45 €
				Subs F/N	137,30 €	





# Tribunal de Contas

Gabinete do  
Juiz Conselheiro

	NOMES	CARREIRA/CATEGORIA	EFEITOS	RETROATIVOS		TOTAL A REPOR
26	Francisco Pestana Sousa	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	566,50 €	669,50 €
				Subs F/N	103,00 €	
27	Francisco Silvestre Ferreira Maltez	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	679,69 €	803,27 €
				Subs F/N	123,58 €	
28	Gilberto Ramos Ferreira	Encarregado Operacional	01/01/2009	Vencimento	605,33 €	715,39 €
				Subs F/N	110,06 €	
29	Guilherme Horácio Gonçalves Fernandes	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	566,50 €	669,50 €
				Subs F/N	103,00 €	
30	Herberto Brazão Figueira da Silva	Técnico de Informática	01/01/2009	Vencimento	754,93 €	960,82 €
				Subs F/N	205,89 €	
31	Isaque Camarata Sá Pereira	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	755,15 €	892,45 €
				Subs F/N	137,30 €	
32	João Américo Reis Pereira	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	792,88 €	937,04 €x
				Subs F/N	144,16 €	
33	João André Teixeira Faria	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	339,68 €	401,44 €
				Subs F/N	61,76 €	
34	João Batista Andrade Câmara	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	415,25 €	490,75 €
				Subs F/N	75,50 €	
35	João Carlos Andrade Ferreira Rodrigues	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	566,50 €	669,50 €
				Subs F/N	103,00 €	
36	João da Silva Pereira	Assistente Operacional	01/01/2010	Vencimento	453,06 €	528,57 €
				Subs F	75,51 €	
37	João Domingos Abreu Silva	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	679,69 €	803,27 €
				Subs F/N	123,58 €	
38	João Guilherme Gonçalves Jesus	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	604,01 €	713,83 €
				Subs F/N	109,82 €	
39	João José Figueira Abreu	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	566,50 €	669,50 €
				Subs F/N	103,00 €	
40	João Luís Pereira Araújo	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	339,68 €	401,44 €
				Subs F/N	61,76 €	
41	João Manuel de Abreu Faria Lala	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	339,68 €	401,44 €
				Subs F/N	61,76 €	
42	Joaquim Gonçalves Jesus	Assistente Operacional	01/01/2010	Vencimento	411,90 €	480,55 €
				Subs F	68,65 €	
43	Jorge Nélio Abreu Silva	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	717,42 €	847,86 €
				Subs F/N	130,44 €	
44	Jorge Paulo Conceição Fernandes	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	830,61 €	981,63 €
				Subs F/N	151,02 €	
45	José Avelino Silva Nabo	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	830,61 €	981,63 €
				Subs F/N	151,02 €	
46	José Bento dos Santos	Assistente Operacional	01/01/2010	Vencimento	309,00 €	360,50 €
				Subs F	51,50 €	
47	José dos Reis Rodrigues Martins	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	566,50 €	669,50 €
				Subs F/N	103,00 €	
48	José Ilídio Faria Nascimento	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	566,50 €	669,50 €
				Subs F/N	103,00 €	



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

NOMES		CARREIRA/CATEGORIA	EFEITOS	RETROATIVOS		TOTAL A REPOR
49	José Paulo Rodrigues Fernandes	Técnico Superior	01/01/2009	Vencimento	1.132,34 €	1 338,22 €
				Subs F/N	205,88 €	
50	José Trindade Fernandes	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	604,01 €	713,83 €
				Subs F/N	109,82 €	
51	José Williams Faria do Nascimento	Assistente Operacional	01/01/2010	Vencimento	370,68 €	432,46 €
				Subs F	61,78 €	
52	Juvenal Fernandes Jardim	Assistente Operacional	01/01/2010	Vencimento	432,48 €	504,56 €
				Subs F	72,08 €	
53	Luís Faria dos Santos	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	604,01 €	713,83 €
				Subs F/N	109,82 €	
54	Luís Trindade Fernandes	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	604,01 €	713,83 €
				Subs F/N	109,82 €	
55	Manuel Agostinho Pestana	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	679,58 €	803,16 €
				Subs F/N	123,58 €	
56	Manuel António Vieira Rodrigues	Assistente Operacional	01/01/2010	Vencimento	309,00 €	360,50 €
				Subs F	51,50 €	
57	Manuel da Silva Pestana	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	339,68 €	401,44 €
				Subs F/N	61,76 €	
58	Manuel Elias Nascimento Laranjeiras	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	377,52 €	446,16 €
				Subs F/N	68,64 €	
59	Manuel Lourenço Gomes Mateus	Assistente Operacional	01/01/2010	Vencimento	370,74 €	432,53 €
				Subs F	61,79 €	
60	Maria Clara Fernandes	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	717,42 €	847,86 €
				Subs F/N	130,44 €	
61	Maria Vieira Fontes Gouveia	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	566,50 €	669,50 €
				Subs F/N	103,00 €	
62	Moisés da Silva Gomes	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	755,15 €	892,45 €
				Subs F/N	137,30 €	
63	Noé Francisco da Silva	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	679,47 €	803,01 €
				Subs F/N	123,54 €	
64	Ricardo Manuel da Silva Gomes	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	415,25 €	490,75 €
				Subs F/N	75,50 €	
65	Tony Álvaro Ferreira Ascensão	Assistente Operacional	01/01/2010	Vencimento	309,00 €	360,50 €
				Subs F	51,50 €	
66	Virgílio Santos Teixeira	Assistente Operacional	01/01/2009	Vencimento	755,15 €	892,45 €
				Subs F/N	137,30 €	
TOTALS				Vencimento	36 944,35 €	43 637,79 €
				Subs F/N	6 693,44 €	

12. O demandado fundamentou estes despachos em normas legais da Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro, conforme interpretação então vertida em pareceres da Direção Regional de Administração Pública e Local.

13. A Câmara Municipal da Ribeira Brava, por deliberação de 7 de março de 1 2013, cujo teor se dá por reproduzido, na sequência da recomendação sobre o



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*posicionamento remuneratório formulada no Relatório do Tribunal de Contas de 2012, revogou os dois despachos referidos.*

- 14. Em consequência de um procedimento cautelar seguidamente instaurado pelos trabalhadores abrangidos e aceite pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal, foi suspensa a eficácia desta deliberação, tendo a providência cautelar sido decretada por sentença de 29 de outubro de 2013, e ainda não transitada.*
- 15. Por despachos de 2011, a fls. 1594, 1595, 1600, 1601, 1607, 1608 e 1609 do volume IV da Documentação de Suporte do Relatório de Auditoria, cujo teor se dá por reproduzido, do 2º demandado Rui Ramos Gouveia, vereador a tempo inteiro com a área de Gestão e Planeamento e no uso de competências delegadas pelo Presidente da Câmara, foram nomeados, com efeitos imediatos, os coordenadores funcionais das Divisões de Urbanismo e Projetos Municipais, de Obras Municipais, Ambiente e Serviços Urbanos e de Gestão e Planeamento, sem procedimento concursal que precedesse as nomeações.*
- 16. Na sequência de ofício da Câmara Municipal da Ribeira Brava de 20 de novembro de 2013 que informou que "a partir de 1 de dezembro de 2012 foram suspensos os despachos de nomeação de cargos dirigentes, o Tribunal, pelo já referido despacho de 19 de dezembro de 2013, considerou cumprida a recomendação respeitante a estas nomeações formulada no Relatório de Auditoria de 2012.*
- 17. Todas as pessoas nomeadas como coordenadores eram já funcionárias da autarquia.*
- 18. Em 2010 e 2011 a Câmara Municipal da Ribeira Brava celebrou contratos de prestação de serviços, conforme quadro que segue, sem que tivesse obtido parecer prévio favorável.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

OBJETO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO	ADJUDICATÁRIO	VALOR DA ADJUDICAÇÃO (SEM IVA)	DECISÃO DE CONTRATAR E RESPECTIVA DATA	DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO E PRAZO DE EXECUÇÃO
Serviços de reparação e manutenção de viaturas da limpeza urbana	Emanuel Gouveia Rodrigues - Comércio e Reparação de Automóveis Unipessoal, Lda.	94 985,00€	Vereador Rui Ramos Gouveia (19-07-2011)	11-10-2011 1 Ano, renovável até ao máximo de 3 anos
Serviços de saneamento e limpeza em áreas rurais nos sítios da Furna e Apresentação - Ribeira Brava	PERNETA CONSTRUÇÕES, S.A.	83 500,00€	Executivo Municipal (Ata n.º 12/2010, de 24-06-2010)	27-04-2011 180 Dias
Serviços de limpeza e desobstrução de Caminho Municipal, freguesia da Serra de Água, aquando da intempérie de 20 de fevereiro de 2010	MARQUES E CORTES, CONSTRUÇÕES LDA.	77 544,00€	Vereador Rui Ramos Gouveia (29-11-2010)	30-12-2010 19 Dias
Serviços de implementação de um projeto de dinamização e animação da biblioteca municipal	Laura Cristina Ramos de Sousa	49 253,73€	Executivo Municipal (Ata n.º 19/2010, de 30-09-2010)	15-03-2011 3 Anos

19. *O contrato referente ao serviço de implementação de um projeto de dinamização e animação da biblioteca municipal, no valor de 49.253,73 foi aprovado pelo executivo municipal na reunião de 30 de setembro de 2010, com votação favorável dos sete primeiros demandados.*
20. *O 8º demandado, na qualidade de jurista da Câmara Municipal da Ribeira Brava, emitiu pareceres "positivos" relativamente aos 3 primeiros contratos do mapa referido no ponto 18, respetivamente em 18/07/2011, 10/09/2011 e 26/11/2010, que precederam as respetivas deliberações, todos na chamada "plataforma electrónica".*
21. *Pelo já referido despacho de 19 de dezembro de 2013, foi considerada como acolhida a recomendação respeitante a estes contratos, formulada no Relatório de Auditoria de 2012.*
22. *O município da Ribeira Brava tinha um quadro de pessoal de 110 funcionários em 2010, 107 em 2011 e 88 em 2012. Desses, 6 eram técnicos superiores, sendo 5 licenciados e apenas um deles jurista, o 8º o demandado. Em Fevereiro de 2011, por propostas da Câmara, a Assembleia Municipal da Ribeira Brava aprovou a Estrutura Orgânica Flexível dos Serviços do Município e o respectivo Regulamento, de fls. 421 a 435 destes autos.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

23. *Em 27 de agosto de 2007, a Câmara, através do ofício nº 2253, a fls. 202 e seguintes destes autos, cujo teor se dá por reproduzido, comunicou ao Tribunal de Contas a contratação de uma empresa de auditoria, consultadoria e formação para apoio na elaboração de um manual de procedimentos na área do controlo interno administrativo.*
24. *O segundo demandado e os serviços da Câmara nunca solicitaram ao Clube Desportivo da Ribeira Brava os elementos referidos no ponto 9 por terem inteira confiança na forma como os responsáveis do Clube aplicavam as verbas proveniente dos protocolos.*
25. *Em 9 dos 11 municípios da Região Autónoma da Madeira foi aplicada a alteração do posicionamento remuneratório por opção gestionária nos mesmos termos em que o fez o 1º demandado nos referidos despachos de 2009 e 2010.*
26. *Na sequência das fortes chuvadas de fevereiro de 2010 e incêndios florestais no mesmo ano houve um significativo acréscimo de trabalho para a autarquia da Ribeira Brava.*
27. *O demandado Rafael João Figueira Sousa foi eleito Vereador pelo CDS- PP, não tinha pelouro atribuído e apenas participava nas reuniões quinzenais da Câmara Municipal.*
28. *Após a notificação do Relatório referente à auditoria de 2012, no campo destinado à emissão de parecer jurídico, além do que já constava foi acrescentada a expressão "às peças do procedimento" a seguir a "nada a opor".*
29. *Os demandados, quanto aos factos que a cada um são imputados, agiram*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*conhecendo as recomendações anteriores do Tribunal, bem como as correspondentes normas legais e regulamentares, e ainda as respeitantes ao posicionamento remuneratório dos funcionários municipais, à celebração de contratos de prestação de serviços.*

## **FACTOS NÃO PROVADOS:**

*Todos os que direta ou indiretamente entrem em contradição com os factos acima dados como provados, nomeadamente os constantes dos arts. 8º, 10º, 15º, 19º, 24º e 26º do Requerimento Inicial na exacta medida em que as imputações subjectivas contendam com o que ficou acima provado.*

## **III- O DIREITO**

### **1. DOS VÍCIOS PROCEDIMENTAIS E DA IMPUGNAÇÃO DO JULGAMENTO DOS FACTOS**

Alega o Ministério Público que existe uma contradição insanável entre os factos, a fundamentação e a decisão de direito constante da sentença recorrida, no que respeita, especificamente, ao grau de culpa dos Demandados.

Em síntese, alega o Magistrado do Ministério Público que, atenta a factualidade provada, a conduta dos Demandados deverá integrar a negligência consciente, que é a modalidade mais grave da culpa



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

negligente. Não poderá, assim, julgar-se, como se julgou, “*diminuta a culpa negligente assente na representação como possível da realização do facto ilícito que realmente se vem a consumir*”.

Anota-se, no entanto, que o Ministério Público vem, de seguida, impugnar o julgamento dos factos, considerando que “*a decisão em matéria de facto incorreu em erro de julgamento ao não dar como provado que os Demandados agiram com dolo eventual porque representaram como possível consequência das suas condutas a realização dos tipos de ilícitos financeiros que se lhes imputa, conformando-se com a sua realização*”.

Como resulta das transcrições do requerimento do Ministério Público, é patente a contradição em que aquele incorre ao afirmar que a conduta dos Demandados deveria ser qualificada de negligência consciente e, logo a seguir, que afinal, deveria ser qualificada como dolo eventual.

**De todo o modo, o que se evidencia é a discordância do Ministério Público quando ao julgamento de elemento subjectivo das infracções imputadas, sendo que estamos, indiscutivelmente, em matéria de direito quando apreciamos se, face aos factos provados, se pode considerar como culposa e a que titulo as condutas dos Demandados.**

Essa é a tarefa que nos propomos realizar.

Vejamos, desde logo, o que de relevante para a decisão neste domínio se retira da factualidade apurada na 1ª instância.

Assim, o último facto provado (facto nº 29) foi o seguinte:



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*"Os demandados, quanto aos factos que a cada um são imputados, agiram conhecendo as recomendações anteriores do Tribunal, bem como as correspondentes normas legais e regulamentares, e ainda as respeitantes ao posicionamento remuneratório dos funcionários municipais, à celebração de contratos de prestação de serviços".*

Este facto assume particular relevância uma vez que enquadra e abrange todas as condutas/factos imputados a cada um dos Demandados, pelo que se conclui, sem margem para dúvidas que:

- Os Demandados conheciam as leis e os regulamentos que enquadravam as recomendações anteriores do Tribunal;
- Os Demandados conheciam as leis e regulamentos relativas ao posicionamento remuneratório dos funcionários municipais e à celebração dos contratos de prestação de serviços.

## **2. DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE CONTROLO INTERNO**

Sobre esta questão, relevam os factos provados nºs 2, 3, 4, 5, 22, 23 para além do já referido facto nº 29.

Na sentença foi julgado verificado o cometimento, pelos Demandados José Ismael Fernandes e Rui Ramos Gouveia, enquanto Presidente e Vereador a tempo inteiro na Câmara Municipal da Ribeira Brava (CMRB) da prática de uma infracção financeira sancionatória prevista no artº 65º-nº 1-d) da





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

L.O.P.T.C. por violação negligente do disposto no ponto 2.9.5 do P.O.C.A.L., tendo-se dispensado os Demandados da multa, face à consideração da diminuta ilicitude dos factos, ao diminuto grau de negligência, ao tempo entretanto decorrido e não haver razões de prevenção que obstassem a tal consideração.

## Vejam os:

Da factualidade atinente a este ponto (falta de controlo interno) resulta, em síntese relevante, o seguinte:

- Em 2006 a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) aprovou o Relatório nº 19/06, relativo a uma acção de controlo concomitante à C.M.R.B., em que se formulou uma recomendação (1.4.1) para o cumprimento do ponto nº 2.9.5 do P.O.C.A.L., relativo ao controlo interno administrativo, especificamente, que a C.M.R.B. deveria proceder à identificação das responsabilidades funcionais, aos circuitos obrigatórios dos documentos e às verificações respectivas, bem como observar o princípio da segregação de funções.

(Factos nº 2 e 3 )

- Em 24 de Outubro de 2012 foi aprovado na SRMTC o Relatório nº 11/2012, de fiscalização concomitante à C.M.R.B., para seguimento de recomendações formuladas no Relatório nº 19/2006.

(Facto nº 2)



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- A recomendação formulada sobre o controlo interno no Relatório de 2006 ainda não se mostrava cumprida tendo sido reiterada no Relatório nº 11/2012.

(Facto nº 4)

- A recomendação foi considerada como acolhida em 19 de Dezembro de 2013.

(Facto nº 5)

- O quadro de funcionários da CMRB só tinha 6 técnicos superiores, sendo 5 licenciados e um deles jurista.

(Facto nº 22)

- Em 2007, a CMRB comunicou à SRMTC a contratação de uma empresa de auditoria, consultadoria e formação para apoio na elaboração de um manual de procedimentos na área de controlo interno administrativo.

(Facto nº 23)

**Desta factualidade, a que acresce o enquadramento global resultante no facto nº 29, concluimos, em síntese relevante:**

- Os 1º e 2º Demandados conheciam as recomendações anteriores da SRMTC relativas à omissão de um sistema de controlo interno, legalmente exigível.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Tais recomendações foram emitidas em 2006 e 2012 e só foram consideradas acolhidas em 19 de Dezembro de 2013.

Do exposto, considera-se inadequado o juízo de censura feito na 1ª instância que, embora acolhendo a verificação de uma infracção financeira, considerou meramente negligente e diminuta a culpa dos Demandados.

Na verdade, tal juízo não tem conforto nos factos provados, sendo de difícil sustentação considerar-se como diminuta a culpa de responsáveis financeiros que, durante sete anos, não cumpriram a recomendação da SRMTC relativa à necessidade e à exigência legal de implementação de um sistema de controlo interno.

O facto de, em 2007, se ter contratado uma empresa para apoiar a elaboração de um manual de procedimentos na área do controlo interno administrativo e que foi considerado ponto favorável aos Demandados não nos parece correcto.

Na verdade, e contrariamente ao entendimento sufragado na douta sentença da 1ª instância este facto penaliza os Demandados em termos de culpa porque desta contratação nada resultou de positivo para a implementação de um sistema de controlo interno legalmente exigível. Não basta contratar uma empresa, é necessário que, dessa contratação resulte trabalho efectivo e visível, o que não transparece em nenhum dos pontos do enquadramento factual, sendo certo que a contratação ocorreu em 2007 e em 2012 a CMRB foi objecto de nova recomendação.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **Em conclusão:**

- Os 1º e 2º Demandados actuaram com censura elevada pois, conhecendo a recomendação sobre a necessidade de implementar um sistema fiável e legalmente exigido de um controlo interno, evidenciaram uma postura de indiferença pela violação continuada do bem jurídico, conformando-se com a possível realização de uma infracção financeira decorrente da sua indiferença.
- **Agiram, pois, os 1º e 2º Demandados como dolo eventual, nos termos do disposto no artº 14ºnº 3 do C. Penal, o que determinará a revogação da douda sentença nesta matéria no que respeita à aplicação do instituto da dispensa de pena previsto no artº 74º-nº 1 do C. Penal por não ser diminuta a culpa do agente.**

### **3. FALTA DE CONTROLO DE VERBAS PARA CLUBE DESPORTIVO**

Sobre esta questão, a sentença da 1ª instância deu como provado os factos nºs 6, 7, 8, 9, 10 e 24 do despacho sobre a matéria de facto, para além do já referido facto nº 29.

Na sentença, e nesta parte, foi proferida decisão absolutória, tendo sido fundamentada na insuficiência do requerimento inicial relativamente à imputação objectiva da infracção prevista no artº 65º-nº 1-d) da L.O.P.T.C.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

**Da materialidade apurada e pertinente apurou-se, em síntese relevante, o seguinte:**

- A SRMTC, no já referido Relatório 19/06, fez uma recomendação à CMRB no sentido de ser exigida documentação comprovativa das verbas protocoladas com o Clube Desportivo da Ribeira Brava (CDRB).

(Factos nºs 6 e 7)

- Nos protocolos celebrados em 2010 previa-se a apresentação, pelo CDRB, de um relatório anual comprovativo da boa aplicação das verbas atribuídas mas que não foi apresentado.

(Facto nº 8)

- O 2º Demandado e a CMRB nunca solicitaram ao CDRB a justificação da utilização dada aos subsídios por terem inteira confiança na forma como as verbas eram aplicadas pelo CDRB.

(Facto nº 24)

- Em 8 de Maio de 2013, a SRMTC considerou acolhida a recomendação na sequência de documentação recebida da CMRB.

(Facto nº 10)

**Do enquadramento factual adquirido na 1ª instância e supra-referenciado podemos concluir o seguinte:**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- A recomendação formulada pela SRMTC em 2006 não foi cumprida pela CMRB até 8 de Maio de 2013;
- **Não se peticionaram nem se apuraram factos susceptíveis de poderem integrar uma infracção financeira estatuída no artº 65º-nº 1-d) da L.O.P.T.C. neste particular domínio processual.**

Na verdade, desconhecem-se os exactos contornos e as avaliações que foram feitas no Município relativamente ao uso das verbas atribuídas ao Clube Desportivo da Ribeira Brava. Foram utilizados para os fins e nos condicionalismos acordados nos protocolos? Houve violação de normas legais ou regulamentares em matéria de gestão, controlo orçamental, de tesouraria e de património? Em caso afirmativo, quais?

O incumprimento das recomendações da SRMTC nesta concreta matéria é claro, tendo-se passado cerca de sete anos desde a formulação inicial da recomendação (2006) até ao acolhimento e cumprimento da mesma (2013) tendo ficado provado que a CMRB nunca solicitou ao Clube Desportivo a justificação da utilização dada aos subsídios e nunca acompanhou a execução dos subsídios.

(Facto nº 9)

Como sabemos, o incumprimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas é, se reiterado e injustificado, susceptível de ser sancionado – artigo 65º-nº 1-j) da L.O.P.T.C.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

No entanto, no processo em análise, o 2º Demandado não foi citado pela eventual infracção financeira sancionatória decorrente de um alegado incumprimento reiterado e injustificado de recomendações do Tribunal, antes, pela infracção financeira sancionatória prevista no artº 65º-nº 1-d) da L.O.P.T.C. pelo que não se justificará qualquer sancionamento ao abrigo do disposto no artº 65º-nº 1-j) da L.O.P.T.C.

- **Do exposto, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos, se confirma a decisão absolutória proferida na 1ª instância no que concerne a este pedido do Ministério Público uma vez que não se alegaram factos concretos constitutivos da infracção peticionada (artº 65º-nº 1-d) da L.O.P.T.C. ) nem se requereu o julgamento pela infracção estatuída no artº 65º-nº 1-j) da L.O.P.T.C.**

#### **4. A PROGRESSÃO REMUNERATÓRIA POR OPÇÃO GESTIONÁRIA**

Nesta matéria, a sentença deu como provados os factos nºs 11, 12, 13, 14, 25, para além do já referido facto nº 29.

A sentença da 1ª instância decidiu absolver o 1º Demandado por não se provar que tenha agido culposamente.

Os despachos do 1º Demandado, enquanto Presidente da Câmara, datam de 14 de Dezembro de 2009 e 12 de Julho de 2010, invocando a Lei nº 12-A/08, de 27 de Fevereiro e determinaram pagamentos no valor global de mais 43.637,79€.

(Factos nºs 11 e 12)



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Ficou, também, provado, que a interpretação feita pelo 1º Demandado das normas aplicáveis era seguida por 9 dos 11 municípios da Região Autónoma da Madeira.

(Facto nº 25º)

Como se sublinha na douta sentença recorrida, a questão era controvertida, havendo interpretações dispares do artº 47º-nº 1-c) da Lei nº 12-A/2008, ou seja, se a alteração do posicionamento remuneratório pelo sistema de pontos ali mandado aplicar poderia ter lugar sem que, nos anos 2004 a 2009 se tivesse procedido a avaliações de desempenho.

Assim, a posição assumida então pela Direcção Geral da Administração e do Emprego Público, adoptada pela DGAL e homologada pelo despacho de 15.06.2010 do Secretário de Estado da Administração Local era contrária ao entendimento perfilhado pelo 1º Demandado e que era a defendida pela Direcção Regional de Administração Pública e Local.

Estamos perante matéria altamente controvertida, com posições jurídicas absolutamente contrária ao nível da jurisprudência, quer na jurisdição administrativa quer na financeira, como se sublinha na sentença da 1ª instância.

Um exemplo claro desta dissonância é a dos autos: Na sequência da recomendação sobre o posicionamento remuneratório que foi formulado pela SRMTC no relatório de 2012, a CMRB, por deliberação de 7 de Março de 2013, revogou os despachos do 1º Demandado supra-referidos.

(Facto nº 13)





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

No entanto, na sequência de um procedimento cautelar instaurado pelos trabalhadores da CMRB abrangidos foi, pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal, suspensa a eficácia dessa deliberação, providência decretada por sentença de 29 de Outubro de 2013.

(Facto nº 14)

**A situação que vimos analisando permite-nos concluir que os despachos sindicados pelo Ministério Público não consubstanciam um agir culposo do agente, ainda que a alteração do posicionamento remuneratório resultante do despacho que, no caso, a autorizou, constitua, objectivamente, infracção financeira sancionatória e reintegratória.**

Na verdade, seria um exercício complexo e artificioso descortinar nos despachos proferidos pelo 1º Demandado uma acção censurável, resultante de falta de cuidado, de zelo, próprios de uma personalidade sem uma adequada consciência ético-jurídica.

A interpretação subjacente das normas era admissível e suportada pela Administração Regional e Local: em 9 dos 11 municípios da Região Autónoma da Madeira foi aplicada a alteração do posicionamento remuneratório nos mesmos termos que o 1º Demandado despachou.

Devemos, ainda, relevar e sublinhar que os despachos foram revogados, como já se sublinhou, logo que foi recebida uma recomendação nesse sentido da SRMTC, o que evidencia uma consciência ético-jurídica de rectidão e de adesão ao direito.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- **Do exposto, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos, se confirma a sentença da 1ª instância nesta parte, mantendo-se a absolvição do 1º Demandado.**

## **5. A NOMEAÇÃO DOS COORDENADORES**

A sentença da 1ª instância julgou verificada a infracção financeira sancionatória prevista no artº 65º-nº 1 d) da L.O.P.T.C., da responsabilidade do 2º Demandado, com dispensa da pena nos termos do disposto no artº 74º-nº 1 do C. Penal.

A factualidade pertinente para análise e enquadramento do recurso é a constante dos factos nºs 15, 16 e 17, para além do facto nº 29.

Estão em causa despachos do 2º Demandado, do ano 2011, que procedeu à nomeação de quatro funcionários da Autarquia para funções de chefia como coordenadores funcionais das Divisões de Urbanismo e Projectos Municipais, de Obras Municipais, Ambiente e Serviços Urbanos e de Gestão e Planeamento sem procedimento concursal que precedesse as nomeações.

(Factos nºs 15 e 17)

Em 20 de Novembro de 2013 a a CMRB informou a SRMTC que os despachos de nomeação dos cargos dirigentes em causa tinham sido suspensos, tendo a SRMTC, por despacho de 19.12.13, considerado cumprida a recomendação formulada no Relatório de Auditoria de 2012.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

A nomeação dos coordenadores não tinha base legal como se reconhece na sentença da 1ª instância, violando de forma directa o Estatuto do pessoal dirigente da administração central e regional (Lei nº 2/04, de 15 de Janeiro, adaptado à Região Autónoma da Madeira pelo DLR nº 26/2008-M, de 24 de Junho, especificamente o disposto no artº 8º-nº 1 e o artº 20º-nº 1 e 2 do Estatuto, na redacção da Lei nº 51/2005, de 30 de Agosto.

A nomeação dos dirigentes sem prévio procedimento concursal é uma afronta grave aos princípios gerais que norteiam o recrutamento para a função pública. A Constituição da República garante a todos os cidadãos o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos (artº 50º).

Estamos, assim, perante matéria muito delicada, que deve ser escrupulosamente aplicada por todos os que, designadamente na Administração Pública, exercem funções de responsabilidade.

Assim, não se acolhe o entendimento adoptado na 1ª instância quando considerou que estávamos perante uma situação de "*diminuta ilicitude e de diminuto grau de negligência do Demandado*". As nomeações sem concurso quando exigível – o que é a norma e não a excepção – não podem ser desvalorizadas pois, como já se sublinhou, são uma afronta aos princípios enquadramentos da Administração Pública.

Acresce que o 2º Demandado, Vereador a tempo inteiro, conhecia as normas legais (facto nº 29) sendo, aliás, ainda mais censurável se não conhecesse o princípio estruturante da nomeação por concurso vigente na Administração Pública.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Sublinhe-se, ainda, que o recrutamento para os cargos de direcção intermédia obedecia às exigências do nº 1 e 2 do artº 20º da Lei nº 2/2004, de 15 de Janeiro (na redacção da Lei nº 51/2005, de 30 de Agosto) como expressamente decorria do artº 8º-nº 1 do Decreto Legislativo Regional nº 26/2008-M de 24 de Junho.

Ora, nos termos do artº 20º-nº 1 da Lei nº 2/2004 "*os titulares dos cargos de direcção intermédia são recrutados, por procedimento concursal ...*" , sendo, pois, indiscutível e claro o regime legal vigente, constitucionalmente adequado e que o 2º Demandado não podia desconhecer pelo exercício de funções de autarca. E que qualquer gestor ou responsável autárquico não pode ignorar, sendo censurável e grave a sua conformação pelo incumprimento de um princípio informador dos procedimentos para a nomeação de pessoal dirigente.

Conhecendo, como lhe era exigível, o regime legal e estando a nomear dirigentes funcionários que já trabalhavam na autarquia, o 2º Demandado agiu com indiferença pelos princípios norteadores da carreira dos funcionários da Administração Pública, conformando-se com a consequência possível da sua acção se constituir como infracção financeira sancionatória estatuída no artº 65º-nº 1-d) da L.O.P.T.C.

Agiu, pois, como dolo eventual.

- **Do exposto, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos, se julga, nesta parte, procedente o recurso interposto pelo Ministério Público, revogando-se a douta sentença da 1ª**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

**instância nesta matéria e no que respeita à aplicação do instituto da dispensa da pena previsto no artº 74º-nº 1 do Código Penal por não ser diminuta a culpa do agente.**

## **6. CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**

A factualidade apurada na 1ª instância sobre a celebração dos contratos de prestação de serviço consta dos nºs 18, 19, 20, 21 e 28, para além do já referido nº 29 da matéria de facto.

Nesta matéria, a sentença da 1ª instância absolveu os Demandados por considerar que não agiram com culpa (os sete Demandados que autorizaram a contratação) e porque não se provaram factos que eram imputados ao 8º Demandado – o jurista da CMRB.

No que concerne à imputada responsabilidade financeira dos sete Demandados, esta só recai no âmbito do "*contrato de serviços de implementação de um projecto de dinamização e animação da biblioteca municipal*" celebrado com Laura Cristina Ramos de Sousa em 15 de Março de 2011, por um período de três anos e que os referidos sete Demandados aprovaram em sessão do Executivo Municipal de 30.09.2010.

(Factos nºs 18 e 19)

Tal decisão de contratação não foi precedida de parecer favorável.

(Facto nº 18)



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

O enquadramento legal invocado pelo Ministério Público no requerimento inicial e reiterado no presente recurso não se nos afigura inequívoco para a análise e decisão da presente questão.

Na verdade, limitar-nos-emos a reconhecer, com o fez a douta sentença recorrida, que a invocada exigência de um parecer prévio à decisão de contratação de prestação de serviços na administração autárquica não era questão juridicamente incontroversa.

Assim, o artigo 6º-nº 1 do Decreto-Lei nº 209/2009, de 3 de Setembro, na redacção dada pela Lei nº 3-B/2010 de 28 de Abril, determina que a celebração destes contratos *"depende de prévio parecer favorável do órgão executivo, sendo os termos e a tramitação desse parecer regulados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das autarquias locais, das finanças e da administração pública"*.

No entanto, a Portaria nº 371-A/10 de 23 de Junho, não reúne os pressupostos e requisitos para regulamentar o referido artº 6º-nº 1 do Decreto-Lei nº 209/2009, que não é mencionado em parte alguma da Portaria.

Anota-se, ainda, que a referida Portaria não foi, sequer, subscrita por todos os membros do Governo a que alude o artº 6º-nº 1 do Decreto-Lei nº 209/2009, concretamente o responsável pela administração autárquica.

Serve isto para concluir, como o fez a sentença recorrida, que a questão era complexa, com um enquadramento jurídico-legal confuso para um técnico do



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Direito quanto mais para membros de um executivo camarário da Administração Regional.

O que nos reconduz às considerações já feitas sobre o ponto da "*progressão remuneratória por opção gestionária*" as quais damos como reproduzidas para aferir da existência de culpa na actuação dos sete Demandados.

Acresce que, nos termos do já referido artº 6º-nº 1 do Decreto-Lei nº 209/2009, a contratação de prestação de serviços depende de prévio parecer favorável do órgão executivo, ou seja, da Câmara Municipal o que, reconheça-se, é de difícil compreensão por ser o mesmo o órgão a dar o parecer e a decisão.

A apreciação sobre a existência de culpa dos Demandados deve ser, sempre, feita tendo em atenção o correcto condicionalismo em que a acção se desenvolveu.

Ora, dos autos resulta evidenciado que os Demandados foram confrontados com propostas de contratação de serviços que não tinham suscitado quaisquer objecções ou inconvenientes, sendo certo que a exigência de parecer favorável prévio é, juridicamente, questão controvertida.

Anota-se, ainda, que a recomendação respeitante a estes contratos que foi formulada no Relatório de Auditoria da SRMTC de 2012 foi acolhida pela CMRB, conforme consta provado do facto nº 21, o que não pode deixar de ser tido em consideração nesta análise que vimos fazendo.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Sublinhe-se, ainda, os escassos meios humanos de que a CMRB dispunha designadamente, a manifesta escassez de técnicos superiores – 6 elementos –, sendo apenas um deles jurista.

(Facto nº 22)

Atento o condicionalismo fáctico descrito considera-se que não é censurável a actuação dos Demandados na aprovação da proposta de contratação de prestação de serviços.

- **De todo o exposto, decide-se julgar improcedente o recurso interposto nesta matéria, acolhendo-se a douda sentença da 1ª instância neste ponto.**

\*

No que concerne ao 8º Demandado, ficou provado que, na qualidade de jurista, emitiu pareceres "*positivos*" nos procedimentos de contratação das três restantes prestações de serviços referenciadas no facto nº 18.

(Facto nº 20)

Ficou, ainda, provado que, no campo destinado à emissão de parecer jurídico, além do que já constava, foi acrescentado a expressão "*às peças do procedimento*", a seguir a "*nada a opor*".

(Facto nº 28)

Atento o teor do facto nº 28, ficou claro que o 8º Demandado emitia o seu parecer jurídico sobre as peças dos procedimentos necessários à formação do





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

contrato (v. artº 41º do CCP) competência essa bem diversa da que lhe era imputada e que não se provou.

- **Nestes termos e sem necessidade de maiores desenvolvimentos se decide manter, nesta parte, a decisão de absolvição proferida na 1ª instância relativamente a esta materialidade.**

## **7. DA DISPENSA DE PENA E DOS EMOLUMENTOS**

O Magistrado do Ministério Público, nas doudas alegações produzidas veio sindicar a aplicação da medida da dispensa da pena nas condenações decretadas na sentença da 1ª instância nos termos e com os fundamentos que se dão como reproduzidos.

As condenações decididas na 1ª instância foram confirmadas neste Acórdão mas não foram confirmadas as decisões de aplicação do instituto da dispensa da pena face à não verificação de um dos requisitos previstos no artº 74º-nº 1: a ilicitude dos factos e a culpa dos agentes não foram diminutas.

Tal não significa que, contrariamente ao entendimento perfilhado pelo Magistrado do Ministério Público, o instituto da dispensa da pena não seja aplicável no julgamento de responsabilidades financeiras sancionatórias.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Na realidade, a jurisprudência da 3ª Secção tem vindo a aceitar, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, a aplicação subsidiária daqueles institutos tendo em conta a similitude dos princípios ordenadores do direito penal e sancionatório (vidé, entre outras, as Sentenças nº 01/02, de 24 de Janeiro; nº 04/03, de 5 de Maio; nº 08/03, de 15 de Maio; nº 11/03, de 2 de Julho; nº 14/05, de 21 de Dezembro; nº 06/06, de 7 de Julho, nº 03/08, de 20 de Maio; Acórdão nº 04/09, de 26 de Outubro, Sentença nº 2/2014, de 24 de Fevereiro; Acórdão nº 11/2014 de 4 de Março; Acórdão nº 27/2014 de 17 de Dezembro; Acórdão nº 14/2014, de 26 de Junho; Sentença nº 12/2014 de 10 de Julho.

No que concerne ao pedido de relevação das responsabilidades entende-se que o instituto não é aplicável à 3ª Secção deste Tribunal, estando restrita às 1ª e 2ª Secções (artº 65-nº 8 da LOPTC).

O instituto foi introduzido na LOPTC pela Lei nº 48/06, de 29 de Agosto, que para além do mais, veio adicionar um novo número (7) ao artº 65º – responsabilidades financeiras sancionatórias. A relevação das responsabilidades passou, assim, a ser uma nova competência das 1ª e 2ª Secções verificados os pressupostos e os requisitos da estatuição legal.

A Lei nº35/07, de 13 de Agosto, veio alterar o enquadramento legal do instituto da relevação das responsabilidades por infracção financeira apenas passível de multa, fazendo desaparecer a exigência da multa ser voluntariamente paga, pressuposto que na verdade, era incoerente e contraditório com o regime de extinção do procedimento sancionatório pelo pagamento da multa e que constava do artº 69º-nº 2-d) da LOPTC.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

No entanto, o legislador manteve a delimitação da competência para a aplicação do instituto às 1ª e 2ª Secções (artº 65º-nº 8 da LOPTC, redacção introduzida pela Lei nº 35/07).

Justifica-se, plenamente, a expressa delimitação da competência reiterada pelo legislador em 2006 e 2007.

Na verdade, no âmbito da 3ª Secção o apuramento de todo o circunstancialismo fáctico em que ocorreu a infracção bem como todos os elementos aferidores e graduadores da culpa é mais amplo, garantístico, decorrendo de toda a prova existente e carreada aos autos, sujeita a regras exigentes e próprias e num contraditório total de que a audiência de julgamento é o expoente máximo. Daí que a graduação das multas tenha em consideração, entre outros factores, o grau de culpa (artº 67º-nº 2 da L.O.P.T.C.) sendo a culpa e o respectivo grau apurada de acordo com os princípios estabelecidos e sedimentados há muito no nosso ordenamento jurídico-penal.

O instituto da "*relevação das responsabilidades*" baseia-se, pois, num juízo prévio, primário e falível – estamos a falar de indícios suficientes de negligência; no processo jurisdicional, como sabemos, os indícios suficientes nada valem para apurar e declarar a culpa e o seu grau.

Estas considerações não excluem, como referimos, a aplicação, na 3ª Secção, de institutos penais como a da atenuação especial e da dispensa da pena (artº 72º, 73º, 74º do C. Penal).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

\*

Relativamente à questão suscitada no recurso que sindicou a parte da sentença da 1ª instância que decidiu isentar de emolumentos os Demandados condenados com dispensa de pena, a mesma mostra-se prejudicada face à não aplicação, neste Acórdão, de tal instituto.

No entanto, sempre se dirá que a condenação com dispensa de pena não permite a condenação em emolumentos face ao disposto no artigo 14º-nº 1 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.

## **IV- DA MEDIDA DAS PENAS**

Nos termos do disposto no artigo 65º-nº 4 da L.O.P.T.C. as infracções dolosas, como é o caso destes autos, têm, como limite mínimo da multa, o valor correspondente a um terço do limite máximo.

O limite máximo das multas foi alterado pela Lei nº 61/11, de 7 de Dezembro, de 150 UC para 180 UC.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

No caso da nomeação para lugares de chefia da CMRB sem procedimento concursal atender-se-á ao valor anterior à da Lei nº 61/11 dado que os despachos são produzidos em 2011 não se sabendo a exacta data dos mesmos.

(Facto nº 15)

No que respeita à falta de controlo interno, estamos perante uma infracção continuada e que só cessou em Dezembro de 2013 (facto nº 5), pelo que, tendo em atenção o princípio geral de aplicação da Lei mais favorável em matéria sancionatória fixaremos no limite máximo previsto na redacção anterior do nº 2 do artº 65º da L.O.P.T.C., ou seja 150 UC.

## **Do exposto se decide:**

- a) **Aplicar as multas de 50 UC (5.100,00€) a cada um dos Demandados José Ismael Fernandes e Rui Ramos Gouveia pela prática dolosa da infracção, prevista no artº 65º-nº 1-d) da L.O.P.T.C. por violação do disposto no ponto nº 2.9.5 do P.O.C.A.L.**
  
- b) **Aplicar a multa de 50 UC (5.100,00€) ao Demandado Rui Ramos Gouveia pela prática dolosa da infracção prevista no artº 65º-nº 1-d) da L.O.P.T.C., por violação do disposto nos artigos 8º-nº 1 do DLR nº 26/2008 e 20º-nºs 1 e 2 da Lei nº 51/2005.**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **V- DECISÃO**

**Pelos fundamentos expostos, os Juizes da 3ª Secção, em Plenário, acordam em:**

- **Julgar parcialmente procedente o recurso interposto pelo Ministério Público e, em consequência:**
  - **Condenar os Demandados José Ismael Fernandes e Rui Ramos Gouveia nas multas de 50 UC (5.100,00) a cada um pela prática dolosa da infracção prevista no artº 65º-nº 1-d) da L.O.P.T.C., por violação do disposto no ponto nº 2.95 do P.O.C.A.L.;**
  - **Condenar o Demandado Rui Ramos Gouveia na multa de 50 UC (5.100,00) pela prática dolosa da infracção prevista no artº 65º-nº 1-d) da L.O.P.T.C., por violação do disposto nos artigos 8º-nº 1 do DLR nº 26/08 e 20º nº 1 e 2 da Lei nº 51/2005.**
  - **Confirmar, no restante, as absolvições proferidas na 1ª instância.**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- **Não são devidos emolumentos (artº 16º-nº 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96 de 31 de Maio).**
  
- **Registe-se e notifique-se.**

Lisboa, 25 de Março de 2015

Os Juízes Conselheiros,

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes (Relator)

Helena Maria Ferreira Lopes

Laura Tavares da Silva