



# Tribunal de Contas

---

Transitado em julgado em 02/12/2016

**ACÓRDÃO N.º 21/2016 - 3.ª Secção-PL**  
**Processo n.º 6/2016 - RO – SRM)**  
**(Proc. n.º 13/2015 – JRF – SRMTC)**

**Descritores:** Dolo/ negligência/ alteração do elemento subjetivo do tipo/ competências autárquicas/ Ponto 3.3.1, alínea a) do POCAL/ Elaboração do Orçamento/ LCPA /Medida da multa aplicável.

**Sumário:**

1. Tendo os Recorrentes sido demandados pela prática de uma infração financeira sancionatória a título de dolo, nada obsta a que estes possam ser condenados pela prática da correspondente infração a título de negligência (a forma mais leve de culpa prevista na lei), desde que do Requerimento inicial constem factos que, uma vez provados, constituam suporte suficiente da existência de culpa, tanto mais que os Recorrentes, quer na contestação quer na petição de recurso, suscitam a questão do erro sobre a ilicitude do facto (artigo 17.º do Código Penal) e, conseqüentemente, a da censurabilidade do erro, que foi discutida em audiência de julgamento;
2. O presidente e vereadores, ao elaborarem e aprovaram o orçamento não atuam apenas no plano político, mas também no âmbito das suas competências autárquicas, o que implica diligenciar pelo bom e correto cumprimento das normas aplicáveis;
3. A regra previsional estabelecida no ponto 3.3.1., alínea a), do POCAL, ao invés da LCPA (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso), funciona,



# Tribunal de Contas

---

essencialmente, **como preventiva e impeditiva da sobreavaliação das receitas**, de forma a evitar a *“realização das despesas públicas para as quais embora existam dotações orçamentais no orçamento da despesa, em sede de execução não se realizam as receitas necessárias para a sua sustentação, originando por contrapartida, dívida a fornecedores para além do próprio ano económico”*, enquanto a LCPA efetiva-se já num momento posterior à elaboração do orçamento, impedindo que um orçamento sobreavaliado possa ser executado em termos de assunção de compromissos quando não existem salvaguardas do seu pagamento a curto prazo.

4. A regra previsional sobre a elaboração do orçamento das autarquias prevista no ponto 3.3.1., alínea a), do POCAL, é uma verdadeira norma sobre tal matéria, na medida em que impõe uma determinada conduta aos seus intervenientes nas diversas fases do processo decisório, tendo, além do mais, a relevância financeira sancionatória que tinha antes da entrada em vigor da LCPA.

5. Improcede, assim, a alegação de que a sentença recorrida deve ser revogada por falta da *“norma secundária”*.

6. Considerando que os Demandados incorrem na prática da infração p.p. do artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), no segmento *“elaboração (...) dos orçamentos”*, 2 e 5, na forma negligente (negligência inconsciente); que a moldura abstrata se situa entre o mínimo de 25 UC's e o máximo de 90 UC's (cf. artigo 65.º, n.ºs 2 e 5, da LOPTC); que o montante global de divergência entre as receitas orçamentadas e as que podiam ser inscritas e, portanto, abstratamente em risco, se situa num valor não especialmente significativo (253.794,26€), representado 8,1% do orçamento; que não podem considerar-se especialmente graves os factos nem as suas consequências; que o município, por iniciativa dos demandados, procurou efetuar a correção do orçamento de 2012 e dar cumprimento, desde logo, à recomendação do Tribunal de Contas inserta no relatório de auditoria; que ainda antes da notificação do relatório referido, o orçamento de 2014 já foi elaborado com



# Tribunal de Contas

---

observância da referida regra do POCAL; que as responsabilidades que os Demandados livremente assumiram, ao terem aceitado cargos cujo conteúdo funcional se reconduzia à gestão e administração de dinheiros públicos, implicavam, por si só, um **especialíssimo cuidado** com vista a uma correta interpretação da norma jurídica violada, que era, de resto, de mui fácil apreensão; que essas responsabilidades são bastantes mais acentuadas quantos aos 1.º, 4.º e 5.º Demandados, atentas as suas funções, Presidente, Vereador com o pelouro das Finanças e Chefe de Divisão, com a função de preparar e elaborar, e menos acentuadas quanto aos 2.º e 3.º Demandados, atentas as suas funções, Vereadores com os pelouros, respetivamente, do Ambiente e Intervenção Municipal e da Intervenção Social, Cultural e Juventude; e que não há lugar a qualquer reposição, entende-se ser adequado aplicar aos 2.º e 3.º Demandados a dispensa de multa, nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, e aplicar os mínimos das multas aplicáveis aos 4.º e 5.º Demandados, ou seja, 12,5 UC, e 13 UC ao 1.º Demandado, nos termos do n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC.



**ACÓRDÃO N.º 21/2016 - 3.ª Secção-PL**  
**Processo n.º 6/2016 - RO – SRM)**  
**(Proc. n.º 13/2015 – JRF – SRMTC)**

## **1. Relatório.**

**1.1.** Em 29 de Março de 2016 foi proferida a sentença n.º 05/2016, no âmbito do processo de julgamento de responsabilidade financeira n.º 13/2015 – JRF, julgando parcialmente procedente a ação proposta pelo **Ministério Público**, tendo, em consequência, condenado os Demandados e ora Recorrentes na infração financeira sancionatória “*p.p. no artigo 65.º n.ºs 1 alínea b) e 2, conjugada com a regra n.º 3.3.1.a) do POCAL*”, nas seguintes multas:

- a)** O Demandado **Arlindo Pinto Gomes**, na multa de 15 (quinze) UC’s;
- b)** Os Demandados **Alberto Rosário Ribeiro Pestana** e **Dulce Neli de Oliveira Luís**, cada um, na multa de 12,5 (doze e meia) UC’s;
- c)** Os Demandados **António Leonardo da Costa Figueira** e **Nuno Filipe Cardoso Barata**, cada um, na multa de 14 (catorze) UC’s.

**1.2. Inconformado com a referida sentença, vieram os Demandados desta interpor recurso jurisdicional, tendo concluindo como se segue:**

- 1.ª** Ao acrescentar ao probatório os factos n.ºs 25 e 26, o Tribunal *a quo* expressa, mais do que factos, um juízo quanto a uma conduta que deveria ter sido observada pelos Demandados, quando os mesmos não configuraram essa conduta como possível e necessária precisamente por estarem convictos (bem ou mal) de que o critério seguido era aquele que resultava da recomendação constante da VIC-2010;



# Tribunal de Contas

---

- 2.<sup>a</sup> Os factos considerados provados sob os n.ºs 25 e 26 dos f. p. correspondem a **factos novos** e não a factos instrumentais, complementares ou concretizadores e são diretamente contraditados pelos factos n.ºs 20 a 24 dos f. p. e pelas Declarações produzidas pelos 1.º e 5.º Demandados de minutos 00:07:27 a 00:14:08, 00:14:55, 00:16:05 a 00:17:46 e de 00:27:22 a 00:29:59, 00:33:18 a 00:33:37, 00:35:06 a 00:36:15, 00:38:03 a 00:39:11 e 00:45:55 a 00:52:15 da gravação, pelo que devem considerar-se **não provados** pelo Tribunal *ad quem*;
- 3.<sup>a</sup> Com base nas declarações produzidas pelos 1.º e 5.º Demandados de minutos 00:07:27 a 00:14:08, 00:14:55, 00:16:05 a 00:17:46 e de 00:27:22 a 00:29:59, 00:33:18 a 00:33:37, 00:35:06 a 00:36:15, 00:38:03 a 00:39:11 e 00:45:55 a 00:52:15 da gravação deve antes ser considerado provado que, em complemento dos factos n.ºs 20 a 24 dos f. p.:
- A. Os demandados, tendo conhecimento da recomendação da VIC-2010, quiseram acatar a mesma;
  - B. Os demandados estavam convictos de estar a cumprir com os termos da referida recomendação, tanto na revisão orçamental de 2012 (realizada por sua iniciativa) como na elaboração do orçamento de 2013, ao utilizarem na previsão das receitas relativas a impostos, taxas e tarifas, o critério dos últimos 24 meses como correspondendo à “média dos dois anos anteriores” entendidos como duas gerências completas;
- 4.<sup>a</sup> Quando assim não se entenda, deverá o Tribunal *ad quem* ponderar a possibilidade legal de utilização de factos instrumentais, complementares ou concretizadores, como fundamento para a condenação dos Demandados, quer face ao princípio do contraditório, quer face à estrutura acusatória do processo de efetivação da responsabilidade financeira junto do Tribunal de Contas;



# Tribunal de Contas

---

- 5.<sup>a</sup>** A aplicação pura e simples da norma do artigo 5.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 2 do CPC 2013 a um processo de estrutura acusatória, como é o processo de efetivação de responsabilidade financeira, não pode deixar de suscitar dúvidas e perplexidades, como sucede no caso vertente, em que a condenação dos Demandados se baseia em factos instrumentais, complementares ou concretizadores, formulados pela negativa e obtidos por inferência do julgador, sem que tenham sido alegados pelo Ministério Público e, por conseguinte, sem que tenham sido mediados pelo contraditório dos Demandados;
- 6.<sup>a</sup>** As questões colocadas em audiência aos 1.<sup>o</sup> e 5.<sup>o</sup> Demandados (cf. minutos 00:14:10 a 00:14:55 e 00:45:55 a 00:52:18 da gravação) não permitiram que estes se pudessem pronunciar sobre as razões porque na «elaboração da proposta de orçamento para 2013, não cuidaram, aquele de confirmar se o pressuposto de que partiu e, este, se a sua convicção, estavam de acordo com as normas legais que impõem limites às provisões [previsões] orçamentais da autarquia» e, quanto aos 1.<sup>o</sup> a 4.<sup>o</sup> demandados, não permitiram que estes se pudessem pronunciar sobre as razões porque «ao votarem o orçamento para 2013, não cuidaram de confirmar se o mesmo estava de acordo com as normas legais que impõem limites às provisões [previsões] orçamentais da autarquia»;
- 7.<sup>a</sup>** Os n.ºs 25 e 26 dos *factos provados* não poderão ser considerados provados (nos termos alegados nas conclusões 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> *supra*) nem tão pouco poderão ser utilizados pelo Tribunal *a quo* para fundamentar a sua condenação, por conflituarem com o princípio do contraditório e com estrutura acusatória do processo de efetivação de responsabilidades financeiras;



## Tribunal de Contas

---

- 8.<sup>a</sup> A decisão relativa à matéria de facto deverá ser revista pelo Tribunal *ad quem*, **considerando-se provados os factos indicados sob os nºs 3, 4 e 5 dos f. n. p. da sentença recorrida;**
- 9.<sup>a</sup> Ao contrário do que pretende o Tribunal *a quo*, o que está em causa nos presentes autos é uma ***mera irregularidade financeira que não tem a importância que lhe é atribuída para efeitos sancionatórios a págs. 11 da sentença recorrida***, quer porque o n.º 3.3.1. a) do POCAL é uma norma dirigida à ao processo de elaboração orçamental; quer porque num cenário de estabilidade de receitas, as consequências da utilização do critério das contas fechadas seriam nulas (assim como num cenário de retoma, as consequências da utilização do critério das contas fechadas seria uma subavaliação); como, por último, conforme resultou provado em audiência, o n.º 3.3.1. a) do POCAL é uma norma cuja relevância financeira veio a ser muito limitada pela entrada em vigor da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (cf. depoimento do 5.º Demandado de minutos 00:43:38 a minutos 00:45:31 da gravação e da testemunha Rui Coutinho de minutos 01:37:51 a 01:40:30 a minutos da gravação);
- 10.<sup>a</sup> Resultou provado em audiência (cf. depoimento da testemunha Rui Coutinho de minutos 01:43:32 a 01:45:28 a minutos da gravação) que o cumprimento da norma n.º 3.3.1.a) do POCAL, sendo embora importante, é complementado pelas regras relativas à assunção de compromissos em função dos fundos disponíveis, que ***impedem que um orçamento empolado possa ser executado em termos de assunção de despesas ou de agravamento da dívida da autarquia;***
- 11.<sup>a</sup> O bem jurídico que se pretende proteger através da infração por que vêm condenados os demandados reveste-se hoje de uma escassa relevância jus-financeira, traduzindo-se numa mera irregularidade que não deveria desencadear a reação sancionatória adotada na sentença recorrida;



## Tribunal de Contas

---

- 12.<sup>a</sup>** O erro de natureza técnico-contabilística cometido pelo responsável pela elaboração da proposta de orçamento, só tem um efeito de sobreavaliação de receitas num cenário de quebra acentuada de receitas, como era o caso de 2012;
- 13.<sup>a</sup>** Por se tratar de uma norma técnica, sem relevância financeira por força da entrada em vigor da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em atraso, a norma do n.º 3.3.1.a) do POCAL não se pode considerar abrangida pela previsão da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que a sentença recorrida deverá ser revogada por falta de norma secundária que, conjugada com a alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, preencha os elementos do tipo sancionatório;
- 14.<sup>a</sup>** O *erro interpretativo* na aplicação da norma do ponto 3.3.1. a) do POCAL, cometido pelo responsável pela elaboração da proposta de orçamento e imputado a todos os Demandados, não ocorreu apenas na Câmara Municipal de Câmara de Lobos, conforme se verifica, entre outros, pelos Relatórios n.º 2/2011 (VIC à conta da Câmara Municipal do Funchal de 2009); n.º 3/2011 (VIC à conta da Câmara Municipal da Calheta de 2008); n.º 6/2011 (VIC à conta da Câmara Municipal de Santa Cruz de 2009); n.º 7/2011 (VIC à conta da Câmara Municipal de Santana de 2009); n.º 8/2011 (VIC à conta da Câmara Municipal de S. Vicente de 2009); n.º 9/2011 (VIC à conta da Câmara Municipal de Ribeira Brava de 2009); n.º 10/2011 (VIC à conta da Câmara Municipal de Ponta do Sol de 2009); n.º 1/2012 (VIC à conta da Câmara Municipal de Porto Santo de 2010); n.º 6/2012 (VIC à conta da Câmara Municipal de Santa Cruz de 2010);





# Tribunal de Contas

---

- 15.<sup>a</sup>** O referido erro interpretativo, induzido por uma incorreta interpretação de anteriores VIC, foi considerado como responsabilidade direta de todos os membros do executivo que aprovaram a proposta de orçamento;
- 16.<sup>a</sup>** O Tribunal *a quo*, mesmo mantendo os fundamentos de facto e de direito em que se estribou na sentença recorrida, deveria ter ponderado a aplicação do instituto da **dispensa de pena**, uma vez que se encontram preenchidos nos autos os pressupostos do artigo 74.º do Código Penal, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4 da LOPTC;
- 17.<sup>a</sup>** Com base na factualidade constante dos factos nºs 12, 20 a 24 e 28, parte final, dos f. p., o Tribunal *a quo* concluiu, em sede de graduação das multas pelo grau diminuto da ilicitude e da culpa, razões que conduziram à atenuação especial da multa (fls. 15 da sentença recorrida), pelo que não poderá deixar de se proceder à mesma ponderação em sede de aplicação do instituto de dispensa da pena;
- 18.<sup>a</sup>** Na execução do orçamento de 2013 não ocorreu qualquer dano, resultando provado pela VIC-2013 que todas as despesas se encontravam devidamente acompanhadas por receita suficiente, sendo o saldo para a gerência seguinte positivo em 303 808,69 euros (cf. quadro 2.2. da VIC-2013, p. 5);
- 19.<sup>a</sup>** Ou seja, sendo de cerca de 253 mil euros o valor que estaria registado para além do que o critério dos últimos 24 meses permitia, verifica-se que não só não se verificou a assunção de despesas sem cabimento como o saldo final permitia uma revisão orçamental e ainda sobrava um saldo positivo da ordem dos 50 mil euros;



# Tribunal de Contas

---

- 20.<sup>a</sup>** Encontram-se reunidos, no caso concreto, os pressupostos da dispensa de multa previstos no artigo 74.º do Código Penal, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4 da LOPTC;
- 21.<sup>a</sup>** O Tribunal *a quo* procedeu a uma decisão sobre a matéria de facto determinada por uma pré-compreensão do que seria a experiência comum, mas fê-lo sem ter em conta o depoimento dos demandados e, sobretudo, fê-lo sem ter em conta a forma como a experiência comum deve conduzir a uma apreciação da realidade autárquica em processo de elaboração a aprovação orçamental;
- 22.<sup>a</sup>** São os serviços financeiros que preparam os orçamentos;
- 23.<sup>a</sup>** São os serviços financeiros que conhecem as normas técnicas do POCAL;
- 24.<sup>a</sup>** São os serviços financeiros que se relacionam com a SRMTC;
- 25.<sup>a</sup>** O presidente e os vereadores atuam no plano da orientação política e não no plano da preparação técnica do orçamento;
- 26.<sup>a</sup>** A responsabilização dos 1.º a 4.º Demandados pela violação da norma do ponto 3.3.1.a) do POCAL a título de negligência inconsciente não tem qualquer fundamento no plano dos factos;
- 27.<sup>a</sup>** Em particular e no tocante aos 2.º e 3.º Demandados a responsabilização é ainda mais injusta, pois além de não terem o pelouro financeiro, também não possuem habilitações ou experiência que lhe permitissem por si só contradizer ou questionar a interpretação do 5.º Demandado ou aplicar, *sponte sua*, a regra de previsão orçamental do n.º 3.3.1.a) do POCAL;



# Tribunal de Contas

---

- 28.<sup>a</sup>** Para fazer o juízo de censurabilidade do erro imputado ao 5.º Demandado, o Tribunal *a quo* não pode considerar os factos tal como eles se apresentam em 2016, tendo que recuar à situação vivida em outubro de 2012, aquando da preparação do orçamento da autarquia para 2013, considerando o enquadramento em que se situava a ação dos agentes e as convicções, certas ou erradas, que formaram quanto ao modo de aplicação do n.º 3.3.1.a) do POCAL;
- 29.<sup>a</sup>** Recuando a outubro de 2012, as declarações dos 1.º e 5.º Demandados prestadas em audiência deveriam ter permitido ao Tribunal *a quo* situar os factos no seu tempo e no seu contexto;
- 30.<sup>a</sup>** A VIC-2010 **não** induz em erro pela formulação literal da frase que encima o quadro da pág. 7 e transcrita a fls. 14 da sentença recorrida: induz em erro, como resulta das declarações do 5.º Demandado, por admitir, em sede de fiscalização à conta, o cálculo da média dos dois anos anteriores a 2010 como suficiente para identificar as situações de incumprimento à norma 3.3.1 do POCAL e mesmo o valor do incumprimento (minutos 00:27:22 a 00:29:59 e 00:45:55 a 00:52:18 da gravação);
- 31.<sup>a</sup>** Uma VIC-2013 é uma fiscalização à conta feita internamente pelo Tribunal de Contas, ou seja, é uma fiscalização de natureza meramente documental, que incide sobre os documentos financeiros da autarquia onde se encontram que registados os valores efetivos das despesas correntes, conta esta que consta da pasta do processo e está disponível na internet;
- 32.<sup>a</sup>** Se nesse âmbito o Tribunal admite utilizar dados não desagregados por mês, não é censurável que a autarquia, por intermédio do 5.º Demandado, tenha considerado que a utilização de exercícios completos fosse uma metodologia aceitável;



**33.<sup>a</sup>** A sentença recorrida errou no juízo quanto à censurabilidade do erro, já porque não teve em conta o contexto de atuação do 5.º Demandado, em outubro de 2012, no âmbito da preparação do orçamento para 2013, já porque desvalorizou a interpretação feita pelo 5.º Demandado da VIC-2010, quanto ao modo de cálculo das receitas de impostos diretos, indiretos, taxas, multas e outras penalidades.

### **1.3. O M.P. emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso, tendo, em síntese, alegado:**

**“Quanto à matéria de facto.**

(...)

*No requerimento do Ministério Público imputou-se a infração aos demandados a título de dolo (cf. artigos 27º, 28º e 29º).*

*Na douta sentença recorrida tal matéria foi considerada não provada (sob “A.2.1.2”), considerando-se, antes, provada, entre o mais, a factualidade já acima transcrita (nºs 25 e 26 dos factos provados), ou seja, que os demandados agiram, não com dolo, mas com negligência (inconsciente).*

*Em sede de motivação, fez-se constar na douta sentença sob “A.3.1. d)”: “ Os factos acima descritos como provados foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos nºs. 4 e 5 do artº. 607º do CPC, aplicável ex vi artºs. 80º e 94º nº 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração: a globalidade da prova produzida, as declarações dos demandados Arlindo Gomes e Nuno Barata, das quais se infere que não tomaram cuidados para confirmarem o pressuposto e a convicção de que, respetivamente, partiram, prova esta conjugada com as regras de experiência comum, no que tange aos nºs 25 e 26 dos f. p.*



## Tribunal de Contas

---

*Estes factos nºs 25 e 26, não obstante não expressamente alegados nestes termos, foram tomados em consideração pelo tribunal ao abrigo do disposto no art.º 5º nº 2 als. a) e b) do CPC, aplicável ex vi art.º 80º da LOPTC, pois é de considerar, atenta a alegação de factos integradores do dolo, por parte do A., que é um facto instrumental que resulta da discussão da causa.”*

*Com efeito, não dispondo a LOPTC sobre tal matéria, por força do disposto no seu artº 80º é aplicável, supletivamente, o CPC.*

*E, de acordo com o seu artº 5º nº2, alínea a) “Além dos factos articulados pelas partes, são ainda considerados pelo juiz os factos instrumentais que resultarem da discussão da causa.”*

*Acresce que na sentença o juiz deve extrair “dos factos apurados as presunções impostas pela lei ou por regras de experiência” e “aprecia livremente as provas segundo a sua prudente convicção acerca de cada facto” (nºs 4 e 5 do artº 607º do CPC).*

*Ora, não houve, na douta sentença, qualquer alteração dos factos integradores da dimensão objetiva da infração descritos no requerimento inicial do Ministério Público, os quais, aliás, os demandados aceitam; no caso, os factos objetivos que integram o tipo da infração negligente são os mesmos que integram a infração dolosa; no requerimento inicial foram alegados os factos integrantes do dolo; a defesa dos demandados, em fase da contestação, contemplou a questão “Do preenchimento dos elementos subjetivos do tipo”<sup>1</sup>, afastando o dolo e concluindo por “erro de direito ou erro sobre a ilicitude não censurável”, invocando-se, tal como em audiência de julgamento, “erro interpretativo” (cfr. artº 39º da contestação) ou “erro contabilístico”, sendo imperativo concluir que não podiam aqueles deixar de configurar e admitir a hipótese de “convolação” para negligência; as multas aplicadas aos demandados são (bem) menores do que as peticionadas no*

---

<sup>1</sup> Sob os artigos 69º a 85º.



# Tribunal de Contas

---

*requerimento do Ministério Público.*

*Não se evidencia, pois, que os demandados tenham sido colocados perante “factos surpresa”, não se revelando qualquer conflito com os princípios do contraditório e do acusatório.*

*Assim, não só se afigura legal, como se impunha, a inferência do Mmo Juiz no sentido da prova dos factos nºs 25 e 26, face à prova produzida, incluindo as declarações dos 1º e 5º demandados em audiência, conjugada com as regras de experiência comum.*

*Os factos provados sob os nºs 25 e 26 são bastantes para se concluir pela negligência inconsciente, por erro censurável, não sendo necessário, como se pretende, apurar por que razões os demandados não tomaram os cuidados referidos naqueles pontos dos factos provados, nem se vê que os mesmos sejam contraditados pelos factos provados sob os nºs 20 a 24.*

*Acresce que a factualidade que os demandados querem ver aditada aos factos provados corresponde, no essencial, à já considerada provada sob os nºs. 17, 22 e, sobretudo, 24, acima transcritos.*

*No que concerne à não prova dos factos nºs 3, 4, 5 não nos merece qualquer censura a douda sentença recorrida, motivada, nessa parte, sob A.3.2., sendo que, efetivamente, nenhuma outra prova foi produzida para além das declarações dos 1º e 5º demandados.*

## **Quanto à matéria de direito**

### **A). Da falta de norma secundária para o preenchimento do tipo**

*Entendem os recorrentes que “por se tratar de norma técnica, sem relevância financeira por força da entrada em vigor da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, a norma do nº 3.3.1.a) do POCAL não se pode considerar abrangida pela previsão da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC, pelo que a sentença recorrida deverá ser revogada por falta de norma secundária que,*



## Tribunal de Contas

---

*conjugada com a alínea b) do nº1 do artigo 65º da LOPTC, preencha os elementos do tipo sancionatório”.*

*Sobre o preenchimento dos pressupostos da infração deteve-se a douta sentença no ponto B-3 onde, depois de se fazer referência ao “principal objetivo do POCAL” se fez constar, entre o mais: “Assim como ali se preveem determinadas “regras previsionais”, dentre as quais, a que aqui está em causa, nos termos da qual, “as importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efetuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração, exceto no que respeita a receitas novas ou a atualizações dos impostos, bem como dos regulamentos das taxas e tarifas que já tenham sido objeto de deliberação, devendo-se, então, juntar ao orçamento os estudos ou análises técnicas elaborados para determinação dos seus montantes” (nº 3.3.1.a)).” (...)*

*“Por outro lado, como já se deu nota supra, a “violação das normas sobre a elaboração...dos orçamentos” constitui fundamento e pressuposto da possibilidade de aplicação de multas pelo Tribunal de Contas (cf. artº 65º nº 1 al. b) da LOPTC).*

*Nesta medida, considerando a factualidade provada, nomeadamente tendo em conta a proposta de orçamento para 2013, que foi submetida à apreciação do executivo da Câmara Municipal de Câmara de Lobos, na sua reunião ordinária de 14.12.2012 e aí votada e aprovada, com os votos da maioria, constituída pelos 1º a 4º demandados, conclui-se que a mesma não observou a regra nº 3.3.1.a) do POCAL, porquanto ali se previam receitas, nas rubricas de 01-Impostos diretos, 2- Impostos indiretos e 04-Taxas, multas e outras penalidades, correspondentes às receitas correntes, no montante total de 3.125.905,00€, quando, se tivesse sido observada a referida regra 3.3.1.a) do POCAL, considerando como mês de elaboração do orçamento o de Outubro, as receitas a orçamentar não deveriam ter ultrapassado o montante de 2.872.110,74€.”*

*Tal asserção afigura-se-nos como a única resultante dos factos provados e da sua integração jurídico-financeira, revelando-se inconsistente a argumentação dos*



# Tribunal de Contas

---

*demandados no sentido da irrelevância financeira da regra previsional 3.3.1. a) do POCAL e do desvalor da conduta violadora da mesma.*

*Aliás, são os próprios recorrentes que reconhecem, na 10ª conclusão, a importância do cumprimento daquela norma.*

*Com efeito, a referida regra previsional não perdeu autonomia, não foi substituída, nem ficou desvalorizada com a entrada em vigor da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso<sup>2</sup> (LCPA) antes mantendo a sua relevância enquanto regra a observar no âmbito do processo de elaboração do orçamento, visando obstar a que as entidades públicas possam assumir despesas sem que tenham, do lado das receitas, efetiva capacidade de as financiar, enquanto, diferentemente, a LCPA estabelece, especificamente, as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.*

## **B). Da dispensa de pena**

*Pretendem os recorrentes beneficiar do instituto da dispensa da pena previsto no artº 74º do Código Penal, “aplicável ex vi artigo 67º, nº 4 da LOPTC”.*

*Porém, de tal preceito não resulta a possibilidade de aplicação daquele instituto já que ali apenas vem prevista a aplicação subsidiária do disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal onde se não inclui a disposição do artº 74º.*

*Admitindo-se, no entanto, a aplicação desse instituto em processo de responsabilidade financeira sancionatória, tal como vem sendo jurisprudência da 3ª Secção deste Tribunal, sempre se entende que a tal obstam razões de prevenção geral (cfr. alínea c) do nº 1 do artº 74º) como, aliás, decorre do referido pelos recorrentes na 14ª conclusão quanto aos vários municípios onde ocorreram idênticas infrações.*

*Pela mesma razão se entende não dever ter lugar a dispensa da aplicação da*

---

<sup>2</sup> Lei nº 8/2012, de 21 de Fevereiro.





# Tribunal de Contas

---

*multa prevista no nº 8 do artº 65º da LOPTC.*

## **C). Da responsabilização dos demandados e da censurabilidade do erro**

*Mais se considera que a responsabilização dos 1º a 4º demandados não tem qualquer fundamento no plano dos factos e que “não é censurável que a autarquia, por intermédio do 5º demandado, tenha considerado que a utilização dos exercícios completos fosse uma metodologia aceitável”.*

*Quanto à primeira das questões, a responsabilização dos demandados, ela encontra fundamento nos factos provados nºs 13, 14, 22, 23, 25 e 26, devendo, ainda, atentar-se no que, a propósito, se fez constar na douta sentença, a págs. 13, 14 e 15.*

*Com efeito, não pode admitir-se, como pretendido, que o presidente e os vereadores actuem apenas no plano da orientação política, demitindo-se, no âmbito das suas competências de elaboração do orçamento, de diligenciar pelo bom e correcto cumprimento das normas aplicáveis.*

*Por fim, e quanto à censurabilidade do erro, também a douta sentença é bem clara no seguinte trecho: “Na contestação é equacionada a questão da exclusão da culpa, por erro de direito ou erro sobre a ilicitude não censurável”, aparentemente restrita à conduta do 5º demandado (cf. art.ºs 83º e 84º da contestação), sendo certo que as considerações subsequentes aplicam-se, mutatis mutandis, aos demais demandados.*

*Preceitua, efetivamente, o artº 17º nº 1 do Código Penal que “age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável”*

*Ora, como resulta do que atrás se procurou justificar, o 5º demandado atuou com culpa, na modalidade de negligência inconsciente, mas o erro com que atuou – parecer-lhe correto o critério de “24 meses completos” – é-lhe censurável.*

*Na verdade, a norma em causa, o ponto 3.3.1.a) do POCAL, nomeadamente o segmento aqui em equação – “as importâncias....não podem ser superiores a*



## Tribunal de Contas

---

*metade das cobranças efetuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração...” - não é assim de tão difícil apreensão que não devesse logo suscitar ser tal critério diferente do dos últimos dois anos completos.*

*Nem se diga, para fundar aí a falta de censurabilidade do erro, que no fundo o 5º demandado se limitou a seguir o critério utilizado pelo próprio TC no quadro inserto no Relatório nº 3/2012-FS/VIC/SRMTC ou que esse quadro lhe criou a convicção da possibilidade de utilização do critério das duas “últimas gerências”.*

*Desde logo porque a alegação factual subjacente de “criação da convicção” não se mostra provada (cf. no 3 dos f. n. p.).*

*Depois porque, mesmo a admitir-se, em tese, tal alegação, o que se poderia dizer é que o demandado, ou não leu o relatório em causa e tal atitude é-lhe censurável ou, tendo-o lido, não deveria deixar de ter percecionado que ali não se utiliza o critério dos “dois anos completos”. Como ali se faz notar, a anteceder o quadro inserto na pág. 7 do relatório, “Não se dispondo de dados que permitam o cálculo exato das cobranças, já que as receitas não se encontram desagregadas por mês, calculou-se a média dos dois anos anteriores a 2010, tendo-se obtido as seguintes importâncias...” (...).*

*Donde resulta que apenas se fez aquele cálculo, naquelas circunstâncias, não desagregação das receitas, para ilustrar o funcionamento da regra.”*

*Deve, ainda, ponderar-se que, não sendo isenta de dúvidas a questão do método do cálculo de previsão de receitas - como resulta das invocadas declarações dos 1º e 5º demandados - deveriam estes, antes de tomar uma opção, redobrar de atenção quanto à interpretação da anterior recomendação do Tribunal e da norma em causa.*

*Assim, e por desnecessárias outras considerações, também aqui se entende carecerem os demandados de razão.”*



# Tribunal de Contas

---

1.3. Foram colhidos os vistos legais.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO.

### 2.1. DE FACTO.

**A.1. Produzida a prova e discutida a causa, julgaram-se como factos provados (f. p.), os seguintes:**

1. O Tribunal de Contas, através da Secção Regional da Madeira, realizou uma verificação interna à conta de gerência da Câmara Municipal de Câmara de Lobos, relativa ao ano económico de 2013, que visou a sua análise e conferência, apenas para demonstração numérica, das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência com evidência para os saldos de abertura e encerramento, no termo da qual foi elaborado o Relatório de Auditoria nº 2/2015-FS/SRMTC, aprovado pela Juiz Conselheira da SRMTC, em 25.06.2015;

2. O 1º demandado foi presidente da Câmara Municipal da Câmara de Lobos, no mandato de 2009/2013, com início a 27.10.2009 e término a 17.10.2013;

3. No exercício daquele cargo o 1º demandado auferiu, em 2012, o vencimento anual de 25.747,11 €;

4. Os 2º e 3º demandados foram vereadores da Câmara Municipal de Câmara de Lobos, no mandato de 2009/2013, a tempo inteiro, com os pelouros, respetivamente, do Ambiente e Intervenção Municipal e da Intervenção Social, Cultural e Juventude;

5. No exercício daqueles cargos os 3º e 4º demandados auferiram, em 2012, o vencimento anual de 21.481,01 € e 18.866,26 €, respetivamente;



## Tribunal de Contas

---

6. O 4º demandado foi vereador da Câmara Municipal de Câmara de Lobos, no mandato de 2009/2013, a tempo inteiro até Dezembro de 2012, com o pelouro da Administração e Finanças, passando a vereador não executivo, sem pelouros atribuídos, a partir daí e até ao final do mandato;

7. No exercício daquele cargo o 4º demandado auferiu, em 2012, o vencimento anual de 1.373,40 €;

8. O 5º demandado era em 2012, e é atualmente, Chefe de Divisão da Câmara Municipal de Câmara de Lobos, auferindo então, no exercício destas funções, o vencimento mensal de 2.613,84 €;

9. No âmbito das suas funções cabia ao 5º demandado preparar e elaborar os documentos provisionais do município, incluindo a proposta de orçamento anual;

10. Segundo a informação disponibilizada pela autarquia, quanto ao orçamento aprovado para o ano económico de 2013, foram orçamentadas as seguintes receitas:

Em euros

01- Impostos diretos	2 140 290,00
02- Impostos indiretos	573 530,00
04 - Taxas, multas e outras penalidades	412 085,00
	3 125 905,00



# Tribunal de Contas

11. Considerando a elaboração do orçamento da autarquia em Outubro de 2012, os valores a considerar deveriam ter sido os seguintes:

Em euros:

	Receita Arrecadada			Média das Receitas
	Out a Dez 2010	2011	Jan a Set 2012	(1)
01 - Impostos diretos	578 537,87	2 087 776,57	1 608 516,06	2 137 415,25
02 – Impostos indiretos	262 636,88	326 325,22	307 986,56	448 474,33
04 – Taxas, multas e outras penalidades	107 628,46	307 136,70	157 677,15	286 221,16
<b>Total</b>				<b>2 872 110,74</b>

12. Nestas circunstâncias foram orçamentadas receitas que, no total, excedem 253 794,26 €, conforme quadro seguinte:

Em euros

Média das Receitas (1)	Receita Orçamentada 2013 (2)	Diferença $3 = (2) - (1)$
2 137 415,25	2 140 290,00	2 874,75
448 474,33	573 530,00	125 055,67
286 221,16	412 085,00	125 863,84
<b>2 872 110,74</b>	<b>3 125 905,00</b>	<b>253 794,26</b>

13. A proposta deste orçamento foi preparada pelo 5º demandado Nuno Barata, sob indicações do 1º demandado, não tendo sido juntos ao mesmo “estudos ou análises técnicas” para determinação dos montantes inscritos como receita no orçamento;

14. A proposta de orçamento foi subscrita e justificada pelo 1º e 5º demandados, submetida à apreciação do executivo da Câmara Municipal de Câmara de Lobos, na sua reunião ordinária de 14.12.2012 e aí votada e aprovada com os votos da maioria, formada pelos 1º a 4º demandados;



## Tribunal de Contas

15. Apresentada que foi na Assembleia Municipal, foi aí aprovada na sessão de 21.12.2012, também por maioria, como orçamento do município;

16. Tal orçamento não foi retificado durante o ano da sua execução;

17. No âmbito do Relatório n.º 3/2012-FS/VIC/SRMTC, aprovado na sessão ordinária de 27.04.2012, o Tribunal de Contas recomendou “aos membros da Câmara Municipal de Câmara de Lobos que na elaboração do orçamento da autarquia de 2013 e seguintes seja escrupulosamente observado o limite estabelecido pela alínea a) do ponto 3.3.1., do POCAL”;

18. Na elaboração do orçamento de 2010, à semelhança do que tinha ocorrido na elaboração dos orçamentos de 2008 e 2009, as rubricas de receita relativas a impostos diretos, impostos indiretos e taxas, multas e outras penalidades, não obedeciam ao limite estabelecido pela alínea a) do ponto 3.3.1 do POCAL;

19. A evolução do comportamento orçamental do Município, entre 2008 e 2015, em termos de receitas e sua execução, incluindo correções aos orçamentos, resume-se no quadro seguinte:

Unid: euros

Ano	01 – Impostos Diretos			02 – Impostos Indiretos			03 – Taxas, Multas e Outras Penalidades		
	Dotação	Execução	%	Dotação	Execução	%	Dotação	Execução	%
08	5.445.000	2.958.243	54	2.690.000	655.227	24	1.965.000	477.830	24
09	4.880.000	2.262.527	46	2.600.000	559.649	21	1.955.000	432.546	22
10	4.880.000	2.221.704	45	2.400.000	827.733	34	1.941.108	518.006	26
11	3.520.000	2.087.776	59	2.410.000	326.325	13	1.945.000	307.136	15
12 inic.	3.070.000			1.800.000			1.209.000		
12 corr.	2.349.000	2.195.960	93	680.000	352.784	51	669.738	194.256	29
13	2.140.290	2.584.658	120,76	573.530	244.146	42,57	412.085	175.676	42
14 inic.	2.275.290			317.030			208.985		
14 corr.	2.915.290	2.903.059	99,58	147.030	109.045	74,17	208.985	286.134	136
15	2.405.290			175.030			170.284		



## Tribunal de Contas

---

**20.** Após a notificação, em Maio de 2012, do relatório referido em 17. supra, a autarquia alterou o modo de elaboração do orçamento, procurando corrigir a situação relatada, desde logo retificando o orçamento de 2012, à data em execução, retificação aprovada em Assembleia Municipal, na sessão de 27.06.2012;

**21.** Porém, nesta revisão do orçamento de 2012, o reporte foi efetuado com base não nos “últimos 24 meses” mas num intervalo de 24 meses relativo às duas últimas gerências (contas encerradas);

**22.** Nessa retificação o 1º demandado partiu do pressuposto de que a “fórmula 24 meses” correspondia a “dois anos fechados” e ao 5º demandado pareceu-lhe mais correto utilizar “24 meses fechados”;

**23.** Da mesma forma, quando da elaboração da proposta de orçamento para 2013, os 1º e 5º demandados efetuaram a previsão das receitas por reporte aos dois anos antecedentes completos, 2010 e 2011;

**24.** A postura dos demandados foi a de acolherem a recomendação do Tribunal de Contas, inserta no relatório referido em 17 supra, e foi com esse espírito de cumprimento que os 1º e 5º demandados elaboraram a proposta de orçamento para 2013;

**25.** Porém, os 1º e 5º demandados, na elaboração da proposta de orçamento para 2013, não cuidaram, aquele de confirmar se o pressuposto de que partiu e, este, se a sua convicção, estavam de acordo com as normas legais que impõem limites às provisões orçamentais da autarquia;

**26.** Igualmente os 1º a 4º demandados, ao votarem o orçamento para 2013, não cuidaram de confirmar se o mesmo estava de acordo com as normas legais que impõem limites às provisões orçamentais da autarquia;



# Tribunal de Contas

---

27. O 1º demandado, bancário, encontra-se atualmente em situação de pré-aposentação e todos os demandados suportam, mensalmente, encargos familiares;

28. O 5º demandado frequentou uma ação de formação, em Setembro de 2013, onde aprendeu que na elaboração do orçamento, em cumprimento da regra 3.3.1.a) do POCAL, deve tomar-se em consideração os “últimos 24 meses” anteriores à elaboração do orçamento e não os últimos dois anos completos, tendo promovido a elaboração do orçamento de 2014 já de acordo com tal perspetiva;

29. O 5º demandado é licenciado em economia e exerce funções na Câmara Municipal de Câmara de Lobos desde 2005, no departamento de tesouraria/contabilidade.

\*

**A.2. E julgam-se como factos não provados (f. n. p.), todos os que, com relevância para a discussão da causa, estejam em oposição – direta ou indireta com os atrás considerados provados -, nomeadamente que:**

1. Os demandados elaboraram, apresentaram e votaram a proposta de orçamento em apreço, voluntariamente, cientes do não cumprimento daqueles normativos e recomendação;

2. Os demandados agiram cientes de que as suas condutas eram ilícitas, proibidas e financeiramente sancionáveis, de forma livre, deliberada e consciente, conformando-se com tal resultado;

3. O quadro inserto no ponto 3 do relatório referido no nº 17 dos f. p. criou nos destinatários, nomeadamente no 5º demandado, a convicção da possibilidade de utilização, também, do critério das “duas últimas gerências”;

4. Tendo em atenção a anterior recomendação do Tribunal de Contas, foi solicitado ao 5º demandado que fosse à presença do executivo confirmar se tinham sido cumpridos os termos da referida recomendação;





# Tribunal de Contas

---

5. Foi perante a confirmação deste cumprimento que os 1º a 4º demandados, na qualidade de membros do executivo camarário, aprovaram a proposta de orçamento para 2013, a submeter à Assembleia Municipal;

6. O 2º demandado exerce funções “no local de origem (EEM)”, a 3ª demandada é professora e o 4º demandado é pensionista.

\*

### A.3. Motivação da decisão de facto

1. Os factos acima descritos como provados foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos nºs 4 e 5 do art.º 607º do CPC, aplicável ex vi art.ºs 80º e 94º nº 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

**a)** os factos admitidos por acordo, expressamente (cf. art.ºs 7º e 9º da contestação) ou não impugnados pelos demandados, descritos em 1 a 17 dos f. p., embora com algumas precisões factuais, aliás alegadas pelos próprios demandados;

**b)** os documentos constantes de fls. 27/44 dos autos (ata da reunião da Assembleia Municipal de 21.12.2012) e os documentos constantes do processo de auditoria, especialmente, fls. 28 e 66/78 (remunerações dos demandados e ata da reunião ordinária de 14.12.2012 da Câmara Municipal), os quais não foram impugnados pelos demandados;

**c)** os depoimentos das testemunhas Maria Susana Silva, auditora chefe da SRMTC, que depôs de forma isenta, credível e com razão de ciência (adveniente de ter coordenado os trabalhos de auditoria que culminaram no relatório referido no nº 1 dos f. p.), nomeadamente quanto aos nºs 1 a 17 dos f. p. e **Rui Coutinho**, igualmente com um depoimento isento, credível e evidenciando razão de ciência (adveniente de ser assistente de revisor oficial de contas, que trabalha para a empresa que desde 2014 efetua a certificação das contas do Município de Câmara de Lobos), nomeadamente quanto ao facto nº 28 dos f. p.;

**d)** as declarações dos demandados Arlindo Gomes e Nuno Barata, quanto às suas condições pessoais e, ainda, quanto à forma de evolução da elaboração dos orçamentos, à ideia de acatamento das recomendações do Tribunal de Contas, às



# Tribunal de Contas

---

circunstâncias em que um e outro interiorizaram a ideia de “24 meses completos” e daí a preparação do orçamento de 2013 nos termos em causa, em geral os factos descritos nos nºs 18 a 24 e 27 a 29 dos f. p., sendo certo que tais declarações revelaram-se coerentes, não só entre si, como com a realidade, especialmente a procura de corrigir o orçamento de 2012, logo quando tomam conhecimento do relatório de auditoria descrito no nº 17 dos f. p. e a adoção de um critério – ainda que errado – uniforme, seja na correção do orçamento de 2012 seja na elaboração do orçamento de 2013, sendo ainda certo que a correção do orçamento de 2012 é de sua iniciativa.

**d)** a globalidade da prova produzida, as declarações dos demandados Arlindo Gomes e Nuno Barata, das quais se infere que não tomaram cuidados para confirmarem o pressuposto e a convicção de que, respetivamente, partiram, prova esta conjugada com as regras de experiência comum, no que tange aos nº 25 e 26 dos f. p.

**Estes factos nºs 25 e 26**, não obstante não expressamente alegados nestes termos, foram tomados em consideração pelo tribunal ao abrigo do disposto no art.º 5º nº 2 als. a) e b) do CPC, aplicável *ex vi* art.º 80º da LOPTC, pois é de considerar, atenta a alegação de factos integradores do dolo, por parte do A., que é um facto instrumental que resulta da discussão da causa.

\*

**2.** Igualmente quanto aos factos julgados não provados se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos supra referidos, sendo no entanto certo que da ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, nomeadamente porque não estão provados documentalmente, quer no âmbito da auditoria realizada quer por documentos juntos aos autos, sendo ainda certo que o depoimento das testemunhas acima indicadas e as próprias declarações dos demandados Arlindo Gomes e Nuno Barata, também não permitem adquirir a convicção, segura, da sua ocorrência.

**1.3.** Foram colhidos os vistos legais.



# Tribunal de Contas

---

## 2. O DIREITO

### 2.1.

Na sequência de uma verificação interna efetuada à conta de gerência da Câmara Municipal de Câmara de Lobos relativa ao ano de 2013<sup>3</sup>, realizada pela SRM do Tribunal de Contas, o Ministério Público requereu o julgamento, em processo de responsabilidade financeira, de Arlindo Pinto Gomes, Alberto Rosário Ribeiro Pestana, Dulce Neli de Oliveira Luís, António Leonardo da Costa Figueira e Nuno Filipe Cardoso Barata<sup>4</sup> imputando-lhes a prática de uma infração financeira sancionatória, a título de dolo, prevista na 2.<sup>a</sup> parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (segmento relativo à “*violação das normas sobre a elaboração ...dos orçamentos*”) e punida pelo n.º 2 da mesma disposição legal, por violação da alínea a) do ponto 3.3.1. do POCAL<sup>5</sup>

### 2.2.

Os Demandados foram condenados pela prática da referida infração, a título de negligência (negligência inconsciente), o primeiro, na multa de 15 UC's, o segundo e a terceira, na multa de 12,5 UC's e os dois restantes na multa de 14 UC's.

### 2.3.

---

<sup>3</sup> Processo nº33/15 – VIC e Relatório nº2/2015 aprovado na sessão ordinária de 25/6/2015.

<sup>4</sup> O primeiro, Presidente, os segundo, terceiro e quarto, vereadores (todos no período no período de 27/10/2009 a 17/10/2013) e o quinto, chefe de divisão, todos do Município de Câmara de Lobos.

<sup>5</sup> Cfr. requerimento a fls. 1 a 4.



# Tribunal de Contas

---

Os Recorrentes pedem a sua absolvição, ou, quando assim se não entenda, seja relevada a respetiva responsabilidade por aplicação do instituto de dispensa de pena.

## 2.4.

**Os recorrentes impugnam a sentença recorrida quanto à matéria de facto e de direito.**

\*\*\*\*

## Quanto à matéria de facto:

## 2.5.

Em causa está a elaboração e aprovação do orçamento para o ano económico de 2013, em violação do Ponto 3.3.1. a) Plano Oficial de Contabilidade da Administração Local (POCAL).

## 2.6.

**A regra previsional orçamental aí estabelecida diz o seguinte:**

***“As importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efetuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração, exceto no que respeita a receitas novas ou a atualizações dos impostos, bem como dos regulamentos das taxas e tarifas que já tenham sido objeto de deliberação, devendo-se, então, juntar ao orçamento os estudos ou análises técnicas elaborados para determinação dos seus montantes”<sup>6</sup>.***

---

<sup>6</sup> O negrito é da nossa autoria.



# Tribunal de Contas

---

## 2.7.

No caso, foram orçamentadas receitas que, no total, excedem em € 253.794.26 o valor limite estabelecido pela referida norma.

## 2.8.

**A sentença recorrida, entre o mais, deu como provada a seguinte factualidade:**

*“17. No âmbito do Relatório n.º 3/2012-FS/VIC/SRMTC, aprovado na sessão ordinária de 27.04.2012, o Tribunal de Contas **recomendou** “aos membros da Câmara Municipal de Câmara de Lobos que na elaboração do orçamento da autarquia de 2013 e seguintes seja escrupulosamente observado o limite estabelecido pela alínea a) do ponto 3.3.1., do POCAL”;*(...)

*“20. Após a notificação, em Maio de 2012, do relatório referido em 17. supra, a autarquia alterou o modo de elaboração do orçamento, procurando corrigir a situação relatada, desde logo retificando o orçamento de 2012, à data em execução, retificação aprovada em Assembleia Municipal, na sessão de 27.06.2012;*

*21. Porém, nesta revisão do orçamento de 2012 o reporte foi efetuado com base não nos “últimos 24 meses” mas num intervalo de 24 meses relativo às duas últimas gerências (contas encerradas);*

*22. Nessa retificação o 1º demandado partiu do pressuposto de que a “fórmula 24 meses” correspondia a “dois anos fechados” e ao 5º demandado pareceu-lhe mais correto utilizar “24 meses fechados”;*

*23. Da mesma forma, quando da elaboração da proposta de orçamento para 2013, os 1º e 5º demandados efetuaram a previsão das receitas por reporte aos dois anos antecedentes completos, 2010 e 2011;*



# Tribunal de Contas

---

*24. A postura dos demandados foi a de acolherem a recomendação do Tribunal de Contas, inserta no relatório referido em 17. supra, e foi com esse espírito de cumprimento que os 1º e 5º demandados elaboraram a proposta de orçamento para 2013;*

*25. Porém, os 1º e 5º demandados, na elaboração da proposta de orçamento para 2013, não cuidaram, aquele de confirmar se o pressuposto de que partiu e, este, se a sua convicção, estavam de acordo com as normas legais que impõem limites às provisões orçamentais da autarquia;*

*26. Igualmente os 1º a 4º demandados, ao votarem o orçamento para 2013, não cuidaram de confirmar se o mesmo estava de acordo com as normas legais que impõem limites às provisões orçamentais da autarquia;”.*

## **2.9.**

**No essencial, os recorrentes começam por discordar da inclusão, nos factos provados, destes últimos factos nºs 25 e 26.**

### **2.9.1.**

Alegam que se trata de factos novos (e não de factos instrumentais, como se considerou na douta sentença), que são contraditados pelos factos nºs 20 a 24 dos factos provados e pelas declarações prestadas pelos 1º e 5º demandados, não podendo fundamentar a condenação dos recorrentes por conflituarem com o princípio do contraditório e com a estrutura acusatória do processo de efetivação de responsabilidades financeiras.

## **2.10.**

**Mais questionam a aplicação da norma do artº 5º, nº 2 do Código de Processo Civil (CPC) “a um processo de estrutura acusatória, como é o processo de**



# Tribunal de Contas

---

efetivação de responsabilidade financeira”, invocando que, no caso, a condenação dos demandados se baseia em factos instrumentais, complementares ou concretizadores, formulados pela negativa e obtidos por inferência do julgador sem que tenham sido alegados pelo Ministério Público e, por conseguinte, sem que tenham sido mediados pelo contraditório dos demandados.

## 2.11.

Invoca-se, ainda, que as questões postas em audiência aos 1º e 5º demandados não permitiram que estes se pudessem pronunciar sobre as razões por que “os 1º e 5º demandados, na elaboração da proposta de orçamento para 2013, não cuidaram, aquele de confirmar se o pressuposto de que partiu e, este, se a sua convicção, estavam de acordo com as normas legais que impõem limites às provisões orçamentais da autarquia” e por que “os 1º a 4º demandados, ao votarem o orçamento para 2013, não cuidaram de confirmar se o mesmo estava de acordo com as normas legais que impõem limites às provisões orçamentais da autarquia”.

## 2.12.

**Em sua opinião, deverá, antes, ser considerado provado que:**

- “Os demandados, tendo conhecimento da recomendação da VIC – 2010, quiseram acatar a mesma;
- Os demandados estavam convictos de estar a cumprir com os termos da referida recomendação, tanto na revisão orçamental de 2012 (realizada por sua iniciativa) como na elaboração do orçamento de 2013, ao utilizarem na previsão das receitas relativas a impostos, taxas e tarifas, o critério dos últimos 24 meses como correspondendo à média dos dois anos anteriores entendidos como duas gerências completas”.



# Tribunal de Contas

---

## 2.13.

Devem ainda ser considerados provados os factos nºs 3, 4 e 5 da matéria não provada.

## QUANTO À MATÉRIA DE FACTO:

### 3.

No R.I., o Ministério Público imputou aos Recorrentes a infração financeira sancionatória prevista e punida no artigo 65.º, n.º1, alínea a), 1.ª parte, 2, e 4, por violação do ponto 3.3.1, alínea a), do POCAL, a título de **dolo** (cf. artigos 27.º, 28.º e 29.º do R.I).

### 3.1.

Na sentença recorrida, tal matéria foi dada como não provada (ver “A.2.1.2”), tendo-se considerada provada a factualidade já transcrita (nºs 25 e 26 dos factos provados), de onde se retira que os Demandados agiram, não com dolo, mas antes com negligência inconsciente.

### 3.2.

**Em sede de motivação**, fez-se constar da sentença recorrida, sob “A.3.3.1 d)”, o seguinte:

*Os factos acima descritos como provados foram assim julgados após análise crítica da prova produzida, com observância do estatuído nos nºs 4 e 5 do artigo 607.º do CPC, aplicável ex vi artigos 80.º e 94, n.º 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração: a globalidade da prova produzida, as declarações dos Demandados Arlindo Gomes e Nuno Barata, das quais se infere que não tomaram cuidados para confirmarem o pressuposto e a convicção de que,*





# Tribunal de Contas

---

*respetivamente, partiram, prova esta conjugada com as regras de experiência comum, no que tange aos nºs 25 e 26 dos f. p.*

*Estes factos nºs 25 e 26, não obstante não expressamente alegados nestes termos, foram tomados em consideração pelo tribunal ao abrigo do disposto no artigo 5.º n.º 2 als. a) e b) do CPC, aplicável ex vi art.º 80.º da LOPTC, pois é de considerar, atenta a alegação de factos integradores do dolo, por parte do A., que é um facto instrumental que resulta da discussão da causa”.*

### **3.3.**

**Recorde-se que, na opinião dos Recorrentes, em vez dos factos dados como provados sob os nºs 25 e 26, devia-se ter dado como provado o seguinte:**

- *“Os demandados, tendo conhecimento da recomendação da VIC – 2010, quiseram acatar a mesma;*
- *Os demandados estavam convictos de estar a cumprir com os termos da referida recomendação, tanto na revisão orçamental de 2012 (realizada por sua iniciativa) como na elaboração do orçamento de 2013, ao utilizarem na previsão das receitas relativas a impostos, taxas e tarifas, o critério dos últimos 24 meses como correspondendo à média dos dois anos anteriores entendidos como duas gerências completas”.*

### **3.4.**

Esta alegação resulta, de algum modo, da própria contestação, quando estes alegam, v.g., que *“A postura de todos os Demandados foi sempre a de acolher as recomendações do Tribunal de Contas, sendo certo que nunca se verificou no passado uma situação de desrespeito perante as posições expressas pela SRMTC”* (v. artigo 75.º da Contestação; cf. artigos 76.º e 77.º do mesmo articulado), e que houve um *“erro interpretativo”* ou erro contabilístico na elaboração e sequente aprovação do orçamento (v. artigo 39.º do mesmo articulado).



## Tribunal de Contas

---

### 3.5.

Assim, e de acordo com alegado na contestação e com pretensão ínsita na petição de recurso (**ponto 2.12.**), o que os Recorrentes querem é ver dada como provada factualidade integradora de erro sobre a ilicitude do facto, o que nos convoca para a aplicação do disposto no artigo 17.º do Código Penal, aplicável ex vi do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC<sup>7</sup>.

### 3.6.

Ora, nos termos do artigo 17.º do referido diploma “*Age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, **se o erro não lhe for censurável***”<sup>8</sup> (n.º 1); “**Se o erro lhe for censurável, o agente é punido** com multa aplicável à infração dolosa respetiva, *a qual pode ser especialmente atenuada*” (n.º 2)<sup>9</sup>.

### 3.7.

Quer isto dizer que **era absolutamente imperioso e, por isso, previsível** que, em 1.ª instância e em sede de julgamento, fosse analisada a possibilidade de os Demandados (sobretudo os que elaboraram o orçamento e por arrastamento os que o votaram) terem incorrido em erro sobre a ilicitude do facto e de, por essa via, ser analisado se tal erro lhes era censurável (o que implicava também saber se estes tinham atuado com negligência).

### 3.8.

Recorde-se que o M.P., no R.I, imputa aos Demandados a infração acima identificada a título de dolo, sendo que a sentença recorrida condenou aqueles a

---

<sup>7</sup> Refira-se que, por força do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória é aplicável, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.

<sup>8</sup> O negrito é nosso.

<sup>9</sup> O negrito é nosso.



# Tribunal de Contas

---

título de negligência inconsciente, que mais não é do que a forma mais leve de culpa prevista na lei (v. artigo 15.º, alínea b), do Código Penal).

## 3.9.

**Ora, o percurso decisório prosseguido pelo julgador para concluir pela existência de dolo – a forma de culpa alegada pelo M.P., no R.I. - tem necessariamente que passar por várias fases, a saber: (i) os Demandados atuaram com culpa; (ii) a factualidade dada como assente não é subsumível às categorias de negligência consciente ou inconsciente (v. artigo 15.º, alíneas a) e b), do Código Penal); (iii) a factualidade dada como assente é subsumível a uma das três formas que o dolo pode revestir quanto ao momento volitivo: direto, necessário e eventual (v. artigo 14.º, nºs 1, 2 e 3, do Código Penal).**

## 3.10.

**Ou seja, não é possível chegar ao dolo sem concluir que os Demandados atuaram com culpa e que tal culpa não é subsumível a nenhuma das modalidades de negligência.**

## 3.11.

Se nesse percurso cognoscitivo o julgador concluir que os Demandados atuaram com culpa e que essa culpa assumiu a modalidade de negligência inconsciente, então já não se terá que passar para a fase seguinte, mas apenas dar como não provada a factualidade integradora do dolo, e dar como provada a factualidade integradora da negligência inconsciente.

## 3.12.

**Quer isto dizer o seguinte: tendo os ora Recorrentes sido demandados pela prática de uma infração financeira sancionatória a título de dolo, nada obsta a que estes possam vir a ser condenados pela prática da correspondente infração a título de negligência inconsciente (a forma mais leve de culpa**



## Tribunal de Contas

---

prevista na lei), **desde que do Requerimento inicial constem factos que, uma vez provados, constituam suporte suficiente da existência de culpa**<sup>10</sup>.

### 3.13.

Ora, foi exatamente isso que ocorreu nos presentes autos (v. artigos 27.º e 28.º do R.I., pontos 25 e 26 dos f. p. e 3,4 e 5 dos f. n. p.), a tal não obstante qualquer norma do Código de Processo Civil, designadamente o artigo 5.º do CPC – diploma o nosso legislador considerou aplicável supletivamente (também) à responsabilidade financeira sancionatória (artigo 80.º da LOPTC, na redação da Lei n.º 20/2015, de 09/03) - ou o Código de Processo Penal, designadamente o seu artigo 358.º do CPC – diploma que o nosso legislador considerava aplicável à responsabilidade financeira sancionatória artigo 80.º da LOPTC, na redação inicial.

### 3.14.

De resto, **a única qualificação que me parece plausível** para os factos constantes dos pontos 25 e 26 do f. p. **é a de factos essenciais**<sup>11</sup>, já que sem a alegação da culpa dos Demandados no R.I. (*in casu*, na forma de dolo), a ação seria inviável, e não seria possível dar como provada aquela outra forma de culpa, bastante mais leve, ou seja, a factualidade integradora da culpa a título de negligência inconsciente. Não estamos, por isso, e até por esta razão, perante factos que possamos qualificar como factos novos (ver também argumentação vertida no ponto 3.7 deste Acórdão).

---

<sup>10</sup> Cf., no âmbito do Código de Processo Penal (artigo 358.º deste diploma), o Acórdão do STJ, de 22Fev1995, proc. n.º 45.884, 3.ª Secção;

<sup>11</sup> **Factos essenciais**, de acordo com Miguel Teixeira de Sousa, in “Estudos sobre o novo Código de Processo Civil”, LEX, , 2.ª edição, 1997, págs. 71 e 72, são aqueles que integram o núcleo essencial da causa de pedir e que “*são necessários à identificação da situação jurídica invocada pela parte e, por isso, relevam, desde logo, na viabilidade da ação ou exceção*”.



# Tribunal de Contas

---

## 3.15.

Por outro lado, não nos parece que os pontos 25 e 26 dos f. p. sejam “*diretamente contraditados pelos pontos 20 a 24 dos f. p.*”, nem pelas declarações dos Demandados, como alegam na petição de recurso.

### 3.15.1.

**Recorde-se, a propósito, o que dizem aqueles pontos dos f. p.:**

*20. Após a notificação, em Maio de 2012, do relatório referido em 17. supra, a autarquia alterou o modo de elaboração do orçamento, procurando corrigir a situação relatada, desde logo retificando o orçamento de 2012, à data em execução, retificação aprovada em Assembleia Municipal, na sessão de 27.06.2012;*

*21. Porém, nesta revisão do orçamento de 2012 o reporte foi efetuado com base não nos “últimos 24 meses” mas num intervalo de 24 meses relativo às duas últimas gerências (contas encerradas);*

*22. Nessa retificação o 1º demandado partiu do pressuposto de que a “fórmula 24 meses” correspondia a “dois anos fechados” e ao 5º demandado pareceu-lhe mais correto utilizar “24 meses fechados”;*

*23. Da mesma forma, quando da elaboração da proposta de orçamento para 2013, os 1º e 5º demandados efetuaram a previsão das receitas por reporte aos dois anos antecedentes completos, 2010 e 2011;*

*24. A postura dos demandados foi a de acolherem a recomendação do Tribunal de Contas, inserta no relatório referido em 17 supra, e foi com esse espírito de cumprimento que os 1º e 5º demandados elaboraram a proposta de orçamento para 2013.*



## Tribunal de Contas

---

### 3.15.2.

Na verdade, a culpa dos 1.º e 5.º Demandados (o primeiro Presidente da Câmara e o 5.º Chefe de Divisão) não é afastada pelo facto de estes terem tido uma postura de acolhimento da recomendação do Tribunal de Contas, e de, nessa sequência, a autarquia ter procedido à alteração do modo de elaboração dos orçamentos de 2012 e 2013.

Com efeito, se, apesar desse comportamento, estes procederam erradamente à alteração do modo de elaboração do orçamento, então o que importa saber é se estes atuaram sem culpa e, no caso negativo, qual a modalidade de culpa imputável aos Demandados.

### 3.15.3.

Assim, ao dar-se como provado que os Demandados não tiveram o dever de cuidado afirmado nos **pontos 25 e 26 dos f. p.**, não se está diretamente a contraditar os **pontos 20 a 24 dos f. p.**, como pretendem os Recorrentes.

### 3.15.4.

O mesmo se diga relativamente às declarações dos Demandados, que, para além de corresponderem a uma visão sempre subjetiva e algo parcial dos factos, não sendo, por si só, suficientes para dar como não provados os factos **nºs 25 e 26 dos f. p.**, nem para dar como provados os factos **nºs 3, 4 e 5 dos f. n. p.**, não são elas próprias (ver fls. 8 e 9 da alegação, que se reproduz), nos segmentos indicados, diretamente contraditadas pelos factos **nºs 20 a 24 dos f. p.**

Explicitando: as declarações dos Demandados, nos segmentos indicados pelos Recorrentes, não são suficientemente convincentes para se sobreporem aos factos e à interpretação que a seguir se faz sobre estes (incluindo factualidade assente em prova documental).



## Tribunal de Contas

---

### 3.15.5.

Na verdade, a falta de cuidado na elaboração da proposta para o orçamento de 2013, por parte dos 1.º e 5.º Demandados, e na sua aprovação, por parte dos 1.º a 4.º Demandados<sup>12</sup>, afirmada nos factos 25 e 26 dos f. p., reside, no essencial, no seguinte:

(i) No âmbito do Relatório n.º 3/2012-FS/VIC/SRMTTC, aprovado na sessão ordinária de 27.04.2012, o Tribunal de Contas recomendou “aos membros da Câmara Municipal de Câmara de Lobos que na elaboração do orçamento da autarquia de 2013 e seguintes seja escrupulosamente observado o limite estabelecido pela alínea a) do ponto 3.3.1. do POCAL” (**facto 17 dos f. p.**);

(ii) “Após a notificação, em Maio de 2012, do relatório referido em 17. supra, a autarquia alterou o modo de elaboração do orçamento, procurando corrigir a situação relatada, desde logo retificando o orçamento de 2012, à data em execução, retificação aprovada em Assembleia Municipal, na sessão de 27.06.2012” (**facto 20 dos f. p.**);

(iii) Porém, nesta revisão do orçamento de 2012 o reporte foi efetuado com base não nos “últimos 24 meses” mas num intervalo de 24 meses relativo às duas últimas gerências (contas encerradas) - **facto 21 dos f. p.**;

(iv) Nessa retificação o 1º demandado partiu do pressuposto de que a “fórmula 24 meses” correspondia a “dois anos fechados” e ao 5º demandado pareceu-lhe mais correto utilizar “24 meses fechados” (**facto 22 dos f. p.**);

(v) Da mesma forma, quando da elaboração da proposta de orçamento para 2013, os 1º e 5º demandados efetuaram a previsão das receitas por reporte aos dois anos antecedentes completos, 2010 e 2011 (**facto 23 dos f. p.**);

---

<sup>12</sup> O primeiro, Presidente, os segundo, terceiro e quarto, vereadores (todos no período de 27Out2009 a 17Out2013) e o 5.º Chefe de Divisão, todos da Câmara Municipal da Câmara de Lobos



## Tribunal de Contas

---

(vi) A postura dos demandados foi a de acolherem a recomendação do Tribunal de Contas, inserta no relatório referido em 17. supra, e foi com esse espírito de cumprimento que os 1º e 5º demandados elaboraram a proposta de orçamento para 2013 (**facto 24 dos f. p.**);

vii) A redação do ponto 3.3.1.a), do POCAL é de fácil apreensão quanto aí se diz que as importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efetuadas nos últimos 24 meses que precederam o mês da sua elaboração;

(viii) O critério dos dois últimos anos completos, adotado, *in casu*, na elaboração do orçamento (**facto 23 dos f. p.**) é um critério que, para qualquer cidadão médio, colocado na posição dos Demandados, estaria fora da regra previsional do ponto 3.3.1. a), do POCAL;

(vix) Na verdade, uma coisa são os últimos 24 meses que precedem o mês da elaboração do orçamento, outra coisa bem diferente é entender que o que está escrito naquela regra previsional não é efetivamente o que aí está, mas sim que a previsão se deve fazer por reporte aos dois anos antecedentes completos, 2010 e 2011 (**facto n.º 23 do f. p.**);

(x) O argumento de que o 5.º Demandado (ou quiçá também o 1.º Demandado) se limitou a seguir o critério utilizado pelo próprio TC no quadro inserto no Relatório n.º 3/2012-FS/VIC/SRMTC ou que esse quadro lhe criou a convicção da possibilidade de utilização das duas “últimas gerências”, **não é em si mesmo credível**, já que, como ali se fez notar - a anteceder o quadro inserto na pág. 7 do relatório - não dispondo o Tribunal “*de dados que permitam o cálculo exato das cobranças, já que as receitas não se encontram desagregadas por mês, calculou-se a média dos dois anos anteriores a 2010, tendo obtido as seguintes importâncias ...*”;

(xi) Ou seja, fez-se aquele cálculo, naquelas circunstâncias, não desagregação das receitas, apenas para ilustrar o funcionamento da regra, sendo tal raciocínio absolutamente apreensível por qualquer cidadão médio, colocado na posição dos Demandados;

(xii) A estes argumentos se refere, em parte, a sentença recorrida, na pág. 17.





## Tribunal de Contas

---

### 3.16.

**A sentença recorrida deu como provado o seguinte:**

**25.** *Os 1º e 5º demandados, na elaboração da proposta de orçamento para 2013, não cuidaram, aquele de confirmar se o pressuposto de que partiu e, este, se a sua convicção, estavam de acordo com as normas legais que impõem limites às provisões orçamentais da autarquia;*

**26.** *Igualmente os 1º a 4º demandados, ao votarem o orçamento para 2013, não cuidaram de confirmar se o mesmo estava de acordo com as normas legais que impõem limites às provisões orçamentais da autarquia”.*

#### 3.16.1.

Quer isto dizer que os Demandados não previram – como podiam e deviam – a realização da infração financeira sancionatória, porque, v. g., o 1.º Demandado **não cuidou** de confirmar se o pressuposto de que partiu estava de acordo com as normas legais que impunham limites às provisões orçamentais da autarquia.

#### 3.16.2.

Referindo-nos ao 1.º Demandado, podemos questionarmo-nos sobre a razão pela qual este partiu daquele pressuposto.

A resposta a esta questão encontramos-la, segundo o próprio, no convencimento de que estava a partir de um pressuposto legal (cf. 00:14:10 a 00:14:55 da gravação e contestação nos artigos acima referidos).

#### 3.16.3.

Contudo, e como referimos no **ponto 2.15.5. deste Acórdão**, tal convencimento, no circunstancialismo apurado, **não se nos afigura credível**.

Daí não se ter dado como provado, **e bem**, que os Demandados atuaram no convencimento de que a sua atuação era conforme com a norma violada (ponto 3.



## Tribunal de Contas

---

3.1, alínea a), do POCAL), mas se tenha dado como provado o que consta dos **factos 25 e 26 dos f. p.**, onde, além do mais, se fez acrescentar a expressão “*não cuidaram*”.

### 3.16.4.

O mesmo se poderá dizer quanto ao 5.º Demandado (ver 00:45:55 a 00:52:18 da gravação e contestação, nos artigos acima referidos), sendo que os restantes Demandados nem sequer requereram a sua audição com vista ao esclarecimento do Tribunal sobre as questões suscitadas nos autos.

### 3.16.5

Não se pode, assim, dizer que não foi produzida toda a prova carreada para os autos com vista à apreciação de todas as questões suscitadas nos autos (pelo M.P. e pelos Demandados), que é o quanto basta para se julgar improcedente a conclusão 6.ª.

### 3.17.

Os factos que os ora Recorrentes pretendem ver dados provados (**ver conclusão 3.ª e ponto 2.14.3 deste Acórdão**), **em complemento dos pontos nºs 20 a 24 dos f. p.**, correspondem, no essencial, exceção feita à factualidade relativa ao alegado “*convencimento de estar a cumprir com os termos da referida recomendação*” aos factos dados como provados nos **pontos n.ºs 17, 22, 23 do f. p.**, e, sobretudo, ao **ponto 24 dos f. p.**, sendo que a elaboração da proposta de orçamento foi realizada pelos 1.º e 5.º Demandados (ver **pontos 22. e 23. dos f. p.**), pelo que, no contexto da factualidade referida pelos ora Recorrentes, nunca faria sentido dar como provado que “*Os Demandados [ou seja, todos os Demandados] estavam convictos de estar a cumprir com os termos da referida recomendação, tanto na revisão orçamental de 2012 (realizada por sua iniciativa) como na elaboração do orçamento de 2013, ao utilizarem na previsão das receitas relativas a impostos, taxas e tarifas, o critério dos últimos 24 meses como correspondendo à “média dos dois anos anteriores” entendidos como duas*



# Tribunal de Contas

---

*gerências completas*”, já que os 2.º, 3.º e 4.º Demandados não elaboraram a proposta de Orçamento, tendo-o apenas aprovado.

## **3.18.**

Entendeu a sentença recorrida que os Demandados ao elaborarem (o 1.º e o 5.º Demandados) e aprovarem (o 1.º a 4.º Demandados) o orçamento de 2013, não previram, como podiam e deviam, a realização da infração financeira sancionatória do artigo 65.º da LOPTC, nºs 1, alínea a), 1.ª parte, 2 e 5, por violação do ponto 3.3.1., alínea a), do POCAL, ou seja, que os Demandados atuaram com negligência inconsciente.

**Ora, é exatamente isso que se retira da factualidade transcrita nos factos nºs 25 e 26 dos f. p., e que, pelas razões aduzidas no ponto 2.15.5, nos parece assertiva, não conflituando a condenação dos ora Recorrentes com quaisquer princípios jurídicos (v. ponto 2.14.12, 2.14.13 e 2.14.14).**

- **Improcedem, assim, as conclusões 1.ª, 2.ª, 3.ª, 4.º, 5.º, 6.º 7.º e 8.º, bem como as conclusões 28.º 31.º quanto à alegada não censurabilidade do erro.**

\*\*\*\*

## **QUANTO À MATÉRIA DE DIREITO:**

### **4.**

A alegação dos Recorrentes de que a responsabilização dos 1.º a 4.º Recorrentes/Demandados não tem qualquer fundamento no plano dos factos, uma vez que são os serviços financeiros que preparam os orçamentos, que conhecem as normas técnicas do POCAL e que se relacionam com a SRMTC, atuando o Presidente e os Vereadores no plano da orientação política e não no plano da preparação técnica do orçamento (conclusões 15.º, 21.º a 27.º), **não procede face aos pontos 13, 14, 22 e 23 dos f. p.**



## Tribunal de Contas

---

### 4.1.

Na verdade, e como refere o M.P., a sentença recorrida é bem esclarecedora sobre as razões de tal responsabilização, quando aí se diz o seguinte:

*“Nesta medida, considerando a factualidade provada, nomeadamente tendo em conta a proposta de orçamento para 2013, que foi submetida à apreciação do executivo da Camara Municipal de Camara de Lobos, na sua reunião ordinária de 14.12.2012 e aí votada e aprovada, com os votos da maioria, constituída pelos 1º a 4º demandados, conclui-se que a mesma não observou a regra nº 3.3.1.a) do POCAL, porquanto ali se previam receitas, nas rubricas de 01-Impostos diretos, 2- Impostos indiretos e 04-Taxas, multas e outras penalidades, correspondentes às receitas correntes, no montante total de 3.125.905,00€, quando, se tivesse sido observada a referida regra 3.3.1.a) do POCAL, considerando como mês de elaboração do orçamento o de Outubro, as receitas a orçamentar não deveriam ter ultrapassado o montante de 2 872 110,74 €.*

*Constata-se assim um empolamento ou desvio das receitas que poderiam ter sido orçamentadas, no montante de 253 794,26 €.*

*Desta forma é de concluir que os 1º a 4º demandados contribuíram, com as suas ações, o 1º ao propor o orçamento e todos ao votarem a aprovação do orçamento de 2013 do Município de Camara de Lobos, para a violação da referida regra previsional na elaboração do orçamento, afetando dessa forma o princípio do equilíbrio orçamental e não contribuindo para que aquele orçamento pudesse ser um instrumento de efetivo apoio à gestão da autarquia, na medida em que partia de pressupostos incorretos, em termos de previsão de receitas, possibilitando assim uma gestão com uma previsão de despesas correntes superiores às prováveis receitas correntes, segundo o critério legal.*

*Na verdade, considerando que é da competência da camara municipal, constituída pelo presidente e vereadores, “elaborar e submeter a aprovação da assembleia municipal as opções do plano e a proposta de orçamento e as respetivas revisões” (cf. artºs 56º nº 1 e 64º nº 2 al. c) ambos da Lei nº 169/99 de 18.09, então em vigor),*



# Tribunal de Contas

---

*os 1º a 4º demandados, enquanto presidente aquele e vereadores estes, ao votarem favoravelmente o orçamento, são coagentes da ação e, conseqüentemente, responsáveis nos termos do estatuído nos artºs 61º nº 1 e 62º nºs 1 e 2, aplicáveis ex vi artº 67º nº 3, todos da LOPTC.*

*Por outro lado, considerando ainda a ação do 5º demandado em relação a este orçamento, ou seja, que no âmbito das suas funções preparou a proposta de orçamento em causa, contribuí com tal ação para a não observância da referida regra do POCAL.*

*Nesta medida, não pode o 5º demandado deixar de ser considerado agente da violação da referida regra e de ser responsabilizado, até porque sobre ele impendia o dever – atentas as suas funções (cf. nº 9 dos f. p.) – de esclarecer assunto da sua competência de harmonia com a lei – cf. artº 61º nº 4 aplicável às infrações sancionatórias ex vi artº 67º, nº 3, ambos da LOPTC”.*

*Com efeito, e como diz aquela Magistrada do M.P., “não pode admitir-se, como pretendido, que o presidente e os vereadores atuem apenas no plano da orientação política, demitindo-se, no âmbito das suas competências de elaboração do orçamento, de diligenciar pelo bom e correto cumprimento das normas aplicáveis”.*

## **4.2.**

**Improcedem, assim, nos termos e com os fundamentos descritos, as conclusões 15.º, 21.º a 27.º, sendo o 1.º e 4.º Demandados responsáveis financeiros, nos termos dos artigos 56º nº 1 e 64º nº 2 al. c) ambos da Lei nº 169/99 de 18.09, então em vigor, e dos artigos 61.º, nº 1 e 62.º, nºs 1 e 2, aplicáveis ex vi artigo 67º nº 3, todos da LOPTC.**

\*\*\*\*

## **5.**

Entendem os Recorrentes que, “*por se tratar de norma técnica, sem relevância por força da entrada em vigor da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso,*



# Tribunal de Contas

---

*a norma do n.º 3.3.1.a) do POCAL não se pode considerar abrangida pela previsão da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que a sentença recorrida deverá ser revogada por falta de norma secundária que, conjugada com a alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, preencha os elementos do tipo sancionatório” (vide conclusões 13.º e cf. conclusões 9.ª a 12.ª).*

## **5.1.**

Mas sem razão, como se verá a seguir.

## **5.2.**

O ponto 3.3.1. do POCAL impõe determinadas condutas às autarquias locais, no que à elaboração dos orçamentos diz respeito.

## **5.3.**

Nos termos da alínea a) do referido ponto do POCAL “*As importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efetuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração, exceto no que diz respeito a receitas novas ou a atualizações dos impostos, bem como dos regulamentos das taxas e tarifas que já tenham sido objeto de deliberação, devendo-se então juntar ao orçamento os estudos ou análises técnicas elaboradas para determinação dos seus montantes.*

**5.4. Estamos, por isso, perante uma regra previsional, sobre a elaboração dos orçamentos das autarquias locais, que impõe uma determinada conduta aos seus intervenientes, incluindo os que os aprovam, sendo, nesse sentido, uma norma.**

## **5.5.**

A sentença recorrida considerou que os Demandados incorreram na infração p. p. no artigo 65.º, nº 1, alínea b), 2, 5, da LOPTC, no segmento relativo à violação das normas sobre a elaboração dos orçamentos, por os 1.º e 5.º Demandados, na



# Tribunal de Contas

---

elaboração da proposta do orçamento para 2013, terem tido em conta a previsão das receitas reportadas aos dois anos antecedentes completos (2010 e 2011), quando, de acordo com a 1.ª parte da alínea a) do ponto 3.3.1. do POCAL, aqueles deviam ter tido em conta a previsão das receitas, nos termos aí descritos, reportadas aos últimos 24 meses que precederam a sua elaboração.

## 5.5.1.

Da mesma forma considerou a sentença recorrida que os 1.º a 4.º Demandados incorrem na mesma infração por terem votado o referido orçamento para 2013.

## 5.6.

Como refere a sentença recorrida, o que o legislador pretendeu com aquela imposição inscrita no POCAL foi que, através da observância daquela regra previsional, *“se conseguisse o equilíbrio das finanças municipais obviando a que “a fraca realização da receita ao nível das cobranças” funcione como “a razão fundamental do desequilíbrio orçamental ex post e a causa do crescimento da dívida de curto prazo, na componente da dívida a fornecedores”*<sup>13</sup>.

*Com efeito, usando a “**sobreavaliação das receitas**”<sup>14</sup>, é possível a realização das despesas públicas para as quais embora existam dotações orçamentais no orçamento da despesa, em sede de execução não se realizam as receitas necessárias para a sua sustentação, originando por contrapartida, dívida a fornecedores para além do próprio ano económico*<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> João Carvalho, Maria José Fernandes, Pedro Camões e Susana Jorge, in Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2006, Câmara dos Técnicos de Contas, 2008, p. 64

<sup>14</sup> O negrito é nosso.

<sup>15</sup> Idem, pág. 127.



## Tribunal de Contas

---

### 5.7.

De entre as finalidades da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (Lei 8/2012), contam-se as seguintes: **(i)** estancar a dívida atual de vários organismos públicos, impedindo ou dificultando que se assumam compromissos quando não existem salvaguardas do seu pagamento a curto prazo; **(ii)** diminuir o prazo de pagamento a fornecedores; **(iii)** controlar os compromissos plurianuais; e **(iv)** responsabilizar e sancionar os responsáveis financeiros pelo não cumprimento da lei, designadamente se assumirem compromissos sem fundo disponível e aumentarem os pagamentos em atraso<sup>16</sup>;

### 5.8.

Embora existem algumas finalidades comuns, designadamente a efetivação do princípio do *equilíbrio das finanças* [no caso municipais], **a regra previsional estabelecida no ponto 3.3.1., alínea a), do POCAL, ao invés da LCPA, funciona, essencialmente, como preventiva e impeditiva da sobreavaliação das receitas**, de forma a evitar a “*realização das despesas públicas para as quais embora existam dotações orçamentais no orçamento da despesa, em sede de execução não se realizam as receitas necessárias para a sua sustentação, originando por contrapartida, dívida a fornecedores para além do próprio ano económico*”, **enquanto que a LCPA, efetiva-se já num momento posterior à elaboração do orçamento, impedindo que um orçamento sobreavaliado possa ser executado em termos de assunção de compromissos quando não existem salvaguardas do seu pagamento a curto prazo.**

### 5.9.

**Quer isto dizer que a regra previsional sobre a elaboração do orçamento das autarquias prevista no ponto 3.3.1., alínea a), do POCAL, é uma verdadeira norma sobre tal matéria, na medida em que impõe uma determinada conduta**

---

<sup>16</sup> Cf. Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, Considerações essenciais, Sector Público, de Carolina da Silva Fonseca, Revisora Oficial de Contas, publicado na Internet.





# Tribunal de Contas

---

aos seus intervenientes nas diversas fases do processo decisório, tendo, além do mais, a relevância financeira sancionatória que tinha antes da entrada em vigor da LCPA.

**5.10.** Improcede, assim, a alegação de que a sentença recorrida deve ser revogada por falta da “*norma secundária*”, bem como as conclusões 9.<sup>a</sup> a 13.<sup>a</sup>.

**6.**

## DA MEDIDA DA MULTA APLICÁVEL

**6.1.**

A culpa, na forma de negligência inconsciente resulta dos **pontos 25 e 26 dos f. p.**, que, conforme resulta dos **pontos 3.15 a 3.15.4 e 3.15. 6 a 3.18, com especial ênfase para o ponto 3.15.5. deste Acórdão**, considerámos que, foi, e bem, dada como provada, pelo que a esta já não nos referiremos.

**6.2.**

Referem os Recorrentes que, com base na factualidade resultante dos nºs 12, 20 a 24 e 28, parte final, dos f. p., o Tribunal *a quo* concluiu, em sede de graduação das multas pelo grau diminuto da ilicitude e da culpa, razões que conduziram à atenuação especial da multa (fls. 15 da sentença recorrida), pelo que não se poderá deixar de se proceder à mesma ponderação em sede de aplicação do instituto de dispensa da pena (conclusão 17.<sup>a</sup>).

**6.3.**

Discordamos, em parte, dos Recorrentes.

Na verdade, ao invés do alegado, o grau da ilicitude e da culpa não é de tal forma diminuto que justifique a dispensa da aplicação de multas, **quanto aos 1.º, 4.º e 5.º**



# Tribunal de Contas

---

**Demandados**, podendo, relativamente a estes, quando muito, justificar-se a aplicação de multas mais leves do que as aplicadas em 1.<sup>a</sup> instância.

Senão vejamos.

## 6.4.

Está provado que a postura dos Demandados foi a de acolherem a recomendação do Tribunal de Contas, inserta no relatório referido em 17 supra, e foi com esse espírito de cumprimento que os 1º e 5º Demandados elaboraram a proposta de orçamento para 2013 (**facto 24 dos f. p.**).

## 6.5.

Contudo, e apesar da redação do ponto 3.3.1.a), do POCAL ser de fácil apreensão, - quanto aí se diz que as importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efetuadas nos últimos 24 meses que precederam o mês da sua elaboração - a verdade é que os Demandados não utilizaram esse critério legal, mas sim o “critério” dos dois últimos anos completos.

## 6.6.

Acontece que o “critério” dos dois últimos anos completos, adotado na elaboração do orçamento (**facto 23 dos f. p.**), é um critério que, para qualquer cidadão médio, colocado na posição dos Demandados, estaria **fora** da regra previsional do ponto 3.3.1. a), do POCAL.

## 6.7.

É que uma coisa são os últimos 24 meses que precedem o mês da elaboração do orçamento, outra coisa bem diferente é entender que o que está escrito naquela regra previsional não é efetivamente o que aí está, mas sim que a previsão se deve fazer por reporte aos dois anos antecedentes completos, 2010 e 2011 (**facto n.º 23 do f. p.**), o que faz toda a diferença em sede de previsão de receitas.



# Tribunal de Contas

---

## 6.8.

O argumento de que o 5.º Demandado (ou quiçá também o 1.º Demandado) se limitou a seguir o critério utilizado pelo próprio TC no quadro inserto no Relatório n.º 3/2012-FS/VIC/SRMTC ou que esse quadro lhe criou a convicção da possibilidade de utilização das duas “últimas gerências”, **não é em si mesmo credível**, já que, como ali se fez notar - a anteceder o quadro inserto na pág. 7 do relatório - não dispondo o Tribunal “*de dados que permitam o cálculo exato das cobranças, já que as receitas não se encontram desagregadas por mês, calculou-se a média dos dois anos anteriores a 2010, tendo obtido as seguintes importâncias ...*”;

## 6.9.

Daí que se justifique ter-se dado como provado que os 1.º e 5.º Demandados, na elaboração da proposta de orçamental, “**não cuidaram**”, aquele de confirmar se o pressuposto de que partiu e, este, se a sua convicção, estavam de acordo com as normas legais que impõem limites às provisões orçamentais da autarquia (**facto 25 dos f. p.**), e que os 1.º e 4.º Demandados, ao votarem o orçamento para 2013, **não cuidaram** de confirmar se o mesmo estava de acordo com as referidas normas legais (**facto 26 dos f. p.**);

## 6.10.

Considerando, porém, que os Demandados atuaram na forma negligente (negligência inconsciente); que a moldura abstrata se situa entre o mínimo de 25 UC's e o máximo de 90 UC's (cf. artigo 65.º, n.ºs 2 e 5, da LOPTC); que o montante global de divergência entre as receitas orçamentadas e as que podiam ser inscritas e, portanto, abstratamente em risco, se situa num valor não especialmente significativo (253.794,26€), representado 8,1% do orçamento (**ponto 12 dos f. p.**); “*que não podem considerar-se especialmente graves os factos nem as suas consequências (até porque não está alegado nem demonstrado que as*



# Tribunal de Contas

---

*despesas correntes da execução do orçamento de 2013 tenham sido de montante superior em consequência do empolamento das receitas)*<sup>17</sup>; que o município, por iniciativa dos demandados, procurou efetuar a correção do orçamento de 2012 e dar cumprimento, desde logo, à recomendação do Tribunal de Contas inserta no relatório referido no **ponto 17 dos f. p.**; que ainda antes da notificação do relatório referido no **ponto 1 dos f. p.**, o orçamento de 2014 já foi elaborado com observância da referida regra do POCAL (**ponto 28 dos f. p.**); que as responsabilidades que os Demandados livremente assumiram, ao terem aceitado cargos cujo conteúdo funcional se reconduzia à gestão e administração de dinheiros públicos, implicavam, por si só, um **especialíssimo cuidado** com vista a uma correta interpretação da norma jurídica violada, que, como atrás dissemos, era de mui fácil apreensão; que essas responsabilidades são bastantes mais acentuadas quantos aos 1.º, 4.º e 5.º Demandados, atentas as suas funções, Presidente, Vereador com o pelouro das Finanças e Chefe de Divisão, com a função de preparar e elaborar (vide **pontos 2, 6, 5, 22, 23 e 25 dos f. p.**), e menos acentuadas quanto aos 2.º e 3.º Demandados, atentas as suas funções, Vereadores com os pelouros, respetivamente, do Ambiente e Intervenção Municipal e da Intervenção Social, Cultural e Juventude; que não há lugar a qualquer reposição; e que os factos descritos na conclusão 14.º, embora relevantes para efeitos de atenuação especial da multa ou da sua dispensa, não são excludentes da culpa, **entendemos ser adequado aplicar aos 2.º e 3.º Demandados a dispensa de multa, nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC<sup>18</sup>, e aplicar os mínimos das multas aplicáveis aos 4.º e 5.º Demandados, ou seja, 12,5 UC, e 13 UC ao 1.º Demandado, nos termos do n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC<sup>19</sup>.**

---

<sup>17</sup> Argumento aduzido “ipsis verbis” na sentença recorrida.

<sup>18</sup> Dispõe o n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC que “O Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição”.

<sup>19</sup> Dispõe o n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC que “O Tribunal pode atenuar especialmente a multa quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude e a multa, sendo os respetivos máximos e mínimos reduzidos a metade”.



# Tribunal de Contas

---

## 6.11.

Improcedem, assim, as conclusões 16.º a 20.º.

## 7. DECISÃO.

**Termos em que, julgando parcialmente procedente, por provada, a sentença recorrida, se decide:**

**a)** Condenar o Recorrente **Arlindo Pinto Gomes**, na qualidade de Presidente de Câmara, na infração p. e p. no artigo 65.º, nºs 1, alínea b), no segmento relativo à “*violação das normas sobre a elaboração ...do orçamento*”, 2 e 5, da LOPTC, por violação da norma prevista no ponto 3.3.1., alínea a) do POCAL, na multa de 13 UC (102,00x13), ou seja, €1.326,00; (mil trezentos e vinte e seis euros);

**b)** Condenar os Recorrentes **António Leonardo da Costa Figueira e de Nuno Filipe Cardoso Barata**, o 1.º na qualidade de Vereador a tempo inteiro com o pelouro da Administração e Finanças, e o 2.º na qualidade de Chefe de Divisão, nos termos do n.º 4 do artigo 61.º da LOPTC, na infração p. e p. no artigo 65.º, nºs 1, alínea b), no segmento relativo à “*violação das normas sobre a elaboração ...do orçamento*”, 2 e 5, por violação da norma prevista no ponto 3.3.1., alínea a) do POCAL, na multa, cada um, de 12,5 UC (102,00x12,5), ou seja, em €1.275,00; (mil duzentos e setenta e cinco euros);

**c)** Declarar os Recorrentes **Alberto Rosário Ribeiro Pestana e Dulce Neli de Oliveira Luís**, culpados pela prática da infração p. e p. no artigo 65.º, nºs 1, alínea b), no segmento relativo à “*violação das normas sobre a elaboração ...do orçamento*”, 2 e 5, da LOPTC, por violação da norma prevista no ponto 3.3.1., alínea a) do POCAL, dispensando-os, no entanto, do pagamento de qualquer multa.

Emolumentos legais pelos Recorrentes referidos nas alíneas a) e b) do ponto 7. deste Acórdão.



# Tribunal de Contas

---

Lisboa, 16 de Novembro de 2016.

Os Juízes Conselheiros

(Helena Ferreira Lopes – Relatora)

(João Aveiro Pereira – *Vencido, por entender que  
deveriam ter sido confirmados os montantes das condenações  
em 1ª instância*)

(José Mouraz Lopes)