



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores
Gabinete do Juiz Conselheiro

Sentença n.º 4/2016

Processo n.º 7/2015/JRF/SRMTC

Demandante: Ministério Público

Demandado: Edegar Valter Castro Correia

*

I – Relatório

O demandante requereu o julgamento do demandado, imputando-lhe a prática de:

a) uma infração de natureza reintegratória, por violação dos art.ºs. 19º n.º 1 al c), 22º n.º 1 al. a) e n.º 7 da Lei n.º 55-A/2010 de 31.12 (doravante LOE2011) e “art. 69º n.º 1 do DL n.º 69-A/2011 de 01.03”, conjugados com os art.ºs 59º n.ºs 1 e 4, 61º n.º 1 e 62º n.º 1 da Lei n.º 98/97 de 26.08, na sua atual redação, (doravante LOPTC), pedindo a reposição da quantia de € 7 717,34 acrescida de juros de mora, contados da data da infração;

b) uma infração de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65º n.ºs 1 al. b) e 2, da LOPTC, promovendo a aplicação da multa de 50 UC’s.

Alega, em resumo, que o demandado, na referida qualidade, decidiu deliberada, livre e conscientemente, não aplicar a redução de 10% prevista na LOE2011 aos valores pagos a dois contratos de aquisição de serviços - os quais identifica - que, com idêntico objetivo e a mesma contraparte, se renovaram automaticamente em 2011, resultando desse facto que a autarquia procedeu a pagamentos indevidos no montante de € 7 717,34.

Contestou o demandado pedindo a improcedência dos pedidos de condenação e a sua absolvição.

Estriba a sua defesa, em resumo, impugnando a generalidade dos factos que lhe são imputados, nomeadamente o valor da redução remuneratória devida, a qual assentará num erro de facto por abranger valores respeitantes ao ano de 2012, pelo que o valor, respeitante ao ano de 2011, seria apenas de € 3 858,67.

Mais alega que os contratos em causa não estão abrangidos pelo conceito de “contratos de aquisição de serviços” previsto no art.º 22º n.º 1 al. a) da LOE2011.

Finalmente alega enfermar o requerimento do M.º P.º de erro de direito porquanto não tinha competência própria e não houve delegação de competências da autarquia no presidente do executivo e não se verificam os pressupostos da imputação subjetiva, não tendo agido com dolo, revelando os factos ter agido antes em erro grosseiro.

O Tribunal é competente, o processo é o próprio, não enfermando de nulidade total que o invalide, o Ministério Público e o demandado têm



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores
Gabinete do Juiz Conselheiro

legitimidade e não se verificam nulidades secundárias, exceções dilatórias ou perentórias que obstem ao prosseguimento dos autos ou conhecimento do mérito da causa.

Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como da ata consta.

*

II – Fundamentação

A - De facto

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

1. O Tribunal de Contas, através da Secção Regional da Madeira, realizou uma auditoria ao Município de Porto Moniz, com o objetivo central de verificar o grau de acatamento das recomendações formuladas no Relatório n.º 14/2007-FC/SRMTTC (Processo n.º 11/13–Aud/FC), no termo da qual foi elaborado o Relatório de Auditoria n.º 16/2014-FC/SRMTTC, aprovado pela Juiz Conselheira da SRM, em 02.10.2014;

2. O demandado foi presidente da Câmara Municipal de Porto Moniz no mandato de 2009 a 2013, exercendo essas funções entre 02.11.2009 e 21.10.2013 e, atualmente, exerce as funções de professor do ensino secundário;

3. No exercício daquele cargo de presidente auferiu, em 2011, o vencimento mensal de € 2 626,95;

4. A Câmara Municipal de Porto Moniz, sob a presidência do demandado, no ano de 2011, não aplicou a redução de 10% aos valores pagos aos seguintes contratos de aquisição de serviços que, com idêntico objetivo e a mesma contraparte, se renovaram naquele ano de 2011:

OBJETO	DATA DA CELEBRAÇÃO	PRAZO	ADJUDICATÁRIO	PREÇO CONTRATUAL (s/IVA)	VALOR ANUAL
1. Prestação de serviços de fornecimento e manutenção de software de POCAL, Vencimentos, Águas, Aprovisionamento e Património	24-08-2010	1 Ano, renovável, até ao máximo de 2 renovações	ACIN – Academia de Informática Engenharia de Sistemas, Lda.	¹¹⁹ 44.472,50€	12.000,00€
2. Prestação de serviços de seguros	17-08-2010	1 Ano, renovável, até ao máximo de 2 renovações	VILLAS BOAS (Madeira) Corretores de Seguros, S.A.	79.760,13€	¹²⁰ 26.586,71€



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

5. Nessa sequência, a Câmara Municipal de Porto Moniz procedeu ao pagamento integral dos valores anuais, supra referidos, não os reduzindo em 10%, quando se renovaram, em 24.08.2011 e 17.08.2011 respetivamente, nos montantes de 1 200,00 € e 2 658,67 €, num total de 3 858,67 €;

6. O demandado decidiu não aplicar qualquer redução na remuneração do “contrato de prestação de serviços de fornecimento e manutenção de software de POCAL, vencimentos, águas, aprovisionamento e património” por entender que, à semelhança do que sucedeu na Assembleia da República, “relativamente aos contratos com periodicidades de pagamento diversas das mensais ... com valor total igual ou inferior a €18.000, a taxa de redução é de 0,00%”;

7. Quanto ao “contrato de prestação de serviços de seguros”, considerou que tendo “valor total ... igual ou superior a € 24.000 e inferior a € 49.980,00, a taxa de redução é de 3,5% sobre o valor de € 24.000, (isto é, € 840) acrescido de 16% sobre o valor da remuneração ... que exceda” este montante, embora esta redução de 3,5% não tenha vindo a ocorrer;

8. O demandado expressou o sentido destas decisões em documento escrito, não datado, sob o título de “proposta de deliberação”, que destinou a submeter a aprovação do executivo municipal, invocando o regime consagrado no art.º 22º nº 7 da LOE2011 para a Assembleia da República, mas não chegou a apresentar tal proposta a deliberação ao executivo camarário;

9. Na falta de orientações genéricas provenientes da Direção Regional da Administração Pública e Local (doravante DRAPL), o demandado, professor do ensino secundário de geografia, no cumprimento do seu primeiro e único mandato autárquico, solicitou ao Dr. Jorge Gravito, chefe de divisão do município, a preparação desta proposta de deliberação, procurando adaptar à autarquia de Porto Moniz o despacho n.º 7107/2011, de 11 de Maio, do Presidente da Assembleia da República;

10. À data a Câmara Municipal de Porto Moniz não contava, no seu quadro de pessoal, com um jurista;

11. Por deliberação de 11.11.2009 a Câmara Municipal delegou no Presidente da Câmara as competências para «deliberar sobre a locação e aquisição de bens móveis e serviços, nos termos da lei», e «aprovar (. . .) a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços», não especificando os poderes delegados”;

12. O demandado procedeu da forma descrita por estar convicto da aplicabilidade, por adaptação, do despacho referido em 9 supra, não tendo no entanto efetuado diligências no sentido de confirmar se tal convicção estava



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

de acordo com as normas legais, constantes do Orçamento de Estado para 2011, que impunham a redução de 10%.

*

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. A autarquia, por não ter aplicado a redução aos contratos descritos em 4 supra, “desembolsou indevidamente 7 717,34 €”;

2. O demandado agiu ciente de que a sua conduta podia ser ilícita, proibida e financeiramente sancionável, conformando-se com tal resultado;

3. Os encargos do município, com contratos de seguros de trabalho, automóvel, responsabilidade civil da autarquia, responsabilidade civil teleférico, multi-riscos e acidentes pessoais autarcas e utentes, sem alteração das condições objeto dos seguros, já tinham sido reduzidos em € 4.745,21, de 2009 para 2010 e foram reduzidos em € 4.653,33, no período de 2010-2012, face ao valor inicialmente contratado;

4. Quando o demandado tomou posse, em 02/11/2009, a autarquia tinha uma dívida de cerca de 12,6 milhões de euros, correspondente a cerca de 220% da receita anual e quando terminou o seu mandato, em 2010/2013, esse saldo cifrou-se em cerca de 4 milhões de euros.

*

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 n.ºs 4 e 5 do art.º 607º do CPC, aplicável *ex vi* art.ºs 80º e 94º n.º 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos expressamente admitidos por acordo pelo demandado (cf. art.º 2º da contestação) e ainda os apenas parcialmente impugnados pelo demandado, nomeadamente os descritos em 1 a 5 dos f. p., aí se incluindo as funções atuais do demandado, estas provadas com base nas suas declarações;

b) os documentos constantes do processo de auditoria, especialmente, fls. 358 a 361 (aí se incluindo a “proposta de deliberação” de fls. 360/361, sem data, assinada pelo demandado e a “informação” de fls. 358 da razão da não redução remuneratória), fls. 163/166 (ata da deliberação de 11.11.2009, do executivo da Câmara Municipal de Porto Moniz, de delegação de competências no presidente); fls. 355/7 (os contratos de prestação de serviços em causa nos autos, celebrados com ACIN, Lda e Villas Boas, S.A.), os quais não foram impugnados pelo demandado;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

c) os depoimentos das testemunhas José Gouveia (chefe da divisão económica e financeira da Câmara Municipal de Porto Moniz), o qual - não obstante a relação de amizade com o demandado -, depôs com isenção, credibilidade e razão de ciência (tinha conhecimento dos factos pelo exercício das suas funções, supra descritas) nomeadamente quanto aos fatos n.ºs 10 e 12 dos f. p.;

d) os depoimentos das testemunhas Alexandra Moura e Filipa Brazão, (respetivamente auditora chefe e técnica verificadora superior da SRMTC), que depuseram de forma isenta, credível e com razão de ciência (adveniente de ter coordenado os trabalhos de auditoria, a primeira, e ter participado nos mesmos a segunda, trabalhos esses que culminaram no relatório referido no n.º 1 dos f. p.), nomeadamente quanto aos n.ºs 6 a 8 dos f. p.;

e) as declarações do demandado quanto às suas condições pessoais e, ainda, quanto às circunstâncias em que formou a convicção da possibilidade de aplicação, por adaptação, do despacho do Presidente da Assembleia da República, sendo certo que tais declarações revelaram-se coerentes, não só entre si, como com a demais prova, nomeadamente o depoimento da testemunha José Gouveia;

e) a globalidade da prova produzida, conjugada com as regras de experiência comum, no que tange ao n.º 12 dos f. p.

A segunda parte do facto n.º 12, “não tendo efetuado diligências ...”, não obstante não expressamente alegado nestes termos, foi tomado em consideração pelo tribunal ao abrigo do disposto no art.º 5º n.º 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 e, em face da alegação de uma atuação por erro grosseiro, por banda do demandado, que é facto concretização do que a parte haja alegado e resulta da instrução da causa, tendo as partes a possibilidade de sobre ele se pronunciar.

*

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, no âmbito da auditoria realizada ou através de documentos juntos pelo demandado, sendo ainda certo que os depoimentos das testemunhas, acima indicadas, não possibilitou formar a convicção segura do tribunal quanto aos mesmos.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

Saliente-se que, pese embora o doc. n.º 1 junto com a contestação do demandado (fls. 29 dos autos), o mesmo não é confirmado pela restante prova, tratando-se de documento simples, por isso sujeito à livre apreciação do tribunal. Com efeito a testemunha José Gouveia e o próprio demandado não foram seguros – muito pelo contrário – sobre a razão da redução dos valores de alguns dos seguros, nomeadamente se tal redução era apenas do valor a pagar, sem alteração das condições objeto do seguro – valores a segurar, pessoas a abranger, etc. – ou era resultado de uma diminuição das condições da apólice objeto do seguro.

Por outro lado, a não prova do facto descrito no n.º 1 dos f. n. p. é explicável pela circunstância de aquele valor ter sido calculado em relação aos anos de 2011 e 2012, sendo certo que o sentido da alegação, até pela referência jurídica apenas à norma do OE2011, não pode deixar de se entender como restrita apenas ao ano de 2011. Isto pese embora na última coluna do quadro inserto no art.º 17º do requerimento inicial apareça a referência a “2012”, mas por mera reprodução do quadro constante do relatório de auditoria.

*

B – De direito

1. As questões decidendas

Considerando o pedido formulado no requerimento inicial e a defesa apresentada na contestação, as questões a decidir nestes autos podem enunciar-se nos seguintes termos:

1ª) *O Município de Porto Moniz deveria ter procedido à redução de 10% dos contratos de prestação de serviço em causa nos autos, quando da sua renovação em 2011, pelo que o demandado, ao decidir não aplicar tal redução remuneratória, incorreu em responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória?*

2ª) *Em caso de resposta afirmativa à questão antecedente o demandado deve ser condenado na multa de 50 UC's e na reposição da quantia de 7 717,34 €?*

Vejam os.

*

2. Enquadramento

O Ministério Público imputa ao demandado uma infração de natureza sancionatória, com base no art.º 65º n.ºs 1 al. b) e 2, da LOPTC, por não aplicação de redução remuneratória aos dois contratos de prestação de serviços em referência, em violação do disposto nos art.ºs 19º n.º 1 al. c), 22º n.ºs 1 al. a) e 7 da LOE2011, uma vez que terá havido “violação das normas sobre a execução dos orçamentos e autorização de pagamentos de despesas públicas municipais assim feita de dinheiros públicos em finalidade diversa da



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

legalmente prevista”, além de uma infração de natureza reintegratória, pela realização de pagamentos ilegais, porque indevidos.

Sob a epígrafe, “Responsabilidades financeiras sancionatórias”, prevê-se no art.º 65º n.º 1 al. b) da LOPTC que o “Tribunal de Contas pode aplicar multas”, pela “violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”, balizando-se no n.º 2 deste preceito os limites mínimo e máximo da multa¹, sem prejuízo dos limites, mínimo da multa ser igual a um terço do limite máximo no caso de dolo (n.º 4 do art.º 65º citado) e, máximo da multa, ser reduzido a metade em caso de negligência (n.º 5 do mesmo preceito).

Por outro lado, com a epígrafe “Reposições por alcances, desvios e pagamentos indevidos”, estatui-se no n.º 1 do art.º 59º da LOPTC que “Nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer”, definindo-se no n.º 4 do preceito que se consideram “pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público...”

Perante este enquadramento das infrações em causa, importa pois apurar, para responder à primeira questão supra equacionada, se o demandado violou, com culpa, norma sobre a “assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”, efetuando assim um pagamento indevido, por ilegal e dessa forma causando dano para o erário público.

Posteriormente, no caso de resposta positiva a esta primeira questão, se analisará em que termos se deve proceder à graduação da multa e à quantificação da quantia a repor.

*

3. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos das infrações.

a) Infração de natureza sancionatória

No art.º 22º n.º 1 da LOE2011 determinou-se que “O disposto no artigo 19.º é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, que venham a celebrar -se ou renovar -se em 2011, com idêntico

¹ Considerando a data da prática dos factos em causa nos presentes autos é de ponderar que a moldura da multa aplicável se situa entre 15 e 150 UC’s, não sendo de tomar em consideração, por força do princípio da não retroatividade da lei penal (cf. art.º 2º n.º 1 do Código Penal, aplicável às sanções por infração financeira, *ex vi* art.º 67º n.º 4 da LOPTC), a moldura posteriormente introduzida após o “momento da prática do facto” pelo artº 1º da Lei nº 61/2011 de 07.12, entre 25 UC’s e 180 UC’s.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

objeto e a mesma contraparte, celebrados” pelos órgãos, entidades, fundações e gabinetes enumerados nas diversas alíneas do preceito, entre eles, os “órgãos, serviços e entidades previstos nos n.ºs 1 a 4 do artigo 3.º da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de Fevereiro” (al. a)), aqui sendo de incluir o Município de Porto Moniz, por estar abrangido na previsão desta al. a), na medida em que no n.º 2 do art.º 3º da L 12-A/2008 de 27.02 (doravante LVCR) se determina a aplicabilidade dessa lei “aos serviços das administrações ... autárquicas”.

Por sua vez estatuiu-se no art.º 19º n.º 1 da mesma LOE2011 uma redução remuneratória, para as remunerações de valor superior a 1 500,00 €, em percentagens diversas consoante o montante dessa remuneração, sendo fixada em “10 % sobre o valor total das remunerações superiores a € 4 165” (al. a)).

No contexto de fortes restrições orçamentais que Portugal então atravessava, com aprovação de vários Programas de Estabilidade e Crescimento (PEC's) e que vieram a culminar, logo a seguir, em Maio de 2011, no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) e na assinatura de memorandos com a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional, percebe-se claramente que o que o legislador pretendeu foi, através das mencionadas reduções remuneratórias, reduzir os gastos públicos, seja em remunerações, seja em serviços.

Nestas circunstâncias, não oferecendo dúvidas que os contratos em causa são de qualificar como “contratos de aquisição de serviços”, que se renovaram em 2011, os quais tinham o mesmo objeto (mais do que o exigível, que era apenas “idêntico objeto”) e a mesma “contraparte”, sendo ainda certo que o Município estava abrangido no âmbito objetivo da al. a) do n.º 1 do art.º 22º citado, por remissão para o n.º 2 do art.º 3º da LVCR e, por outro lado, que os valores de tais contratos ultrapassavam o montante de 4 615,00 €, temos como certo que os mesmos, em face daquelas disposições legais, estavam sujeitos à redução remuneratória de 10%.

Por outro lado, como já se deu nota supra, a “violação das normas sobre a ... assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos” constitui fundamento e pressuposto da possibilidade de aplicação de multas pelo Tribunal de Contas (cf. art.º 65º n.º 1 al. b) da LOPTC).

Nesta medida, considerando a factualidade provada, nomeadamente que o demandado, enquanto presidente da Câmara de Porto Moniz, decidiu não proceder à redução remuneratória dos dois contratos de aquisição de serviços, supra descritos, quando estes se renovaram em 24.08.2011 e 17.08.2011, desta forma levando a que tenham sido efetuados pagamentos



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

pelo mesmo valor e não, como deveriam ser, reduzidos nos montantes de 1 200,00 € (contrato de prestação de serviços de software) e 2 658,67 € (contrato de prestação de serviços de seguros), num total de 3 858,67 €, é de concluir que o demandado incorreu na prática da infração sancionatória que vimos analisando.

Saliente-se que não tem fundamento, a nosso ver e ressalvada melhor opinião, a tese ou argumento do demandado de que estão apenas em causa, no art.º 22º n.º 1 al. a) da LOE2011, “os contratos de aquisição de serviços que se assemelham ao trabalho subordinado ou sejam utilizados como seu sucedâneo (como os contratos de tarefa ou de avença, os contratos celebrados com empresas de trabalho temporário e os contratos de consultadoria técnica)”.

Na verdade, como já anteriormente se referiu, o propósito do legislador foi a de redução dos gastos públicos, seja em remunerações seja em prestação de serviços, que tivessem aquelas características (renovação, mesma entidade, idêntico objeto, montante superior a 1 500,00 €) e a remissão que faz para o art.º 19º não é a da sua aplicação analógica, como pretexto o demandado, mas antes a sua aplicação aos valores a pagar, ou seja, remeter para os valores e as taxas de redução previstas no art.º 19º.

Por outro lado, o citado preceito não faz qualquer limitação a certo tipo de contratos de prestação de serviços, como os invocados pelo demandado - “contratos de tarefa ou de avença e aos contratos de consultadoria técnica, designadamente jurídica, arquitetónica, informática ou de engenharia” -, para os abranger a estes como sujeitos a redução e já não os que aqui estão em causa, contratos de seguros e de prestação de serviços de software.

Acresce, a tudo isto, que se dúvidas existissem sobre o sentido e âmbito do citado art.º 22º n.º 1, as mesmas terão sido clarificadas pelo legislador, que expressamente assume esse desiderato no preâmbulo do DL n.º 29-A/2011 de 01.03.

Em consonância, previu no n.º 1 do art.º 69º deste diploma, que deve considerar-se para efeitos daquele art.º 22º, “o valor total a pagar pelo contrato de aquisição de serviços” – o que logo afastaria a ideia de similitude com o trabalho subordinado – exceto no caso das avenças previstas... em que a redução incide sobre o valor a pagar mensalmente”. Elencando depois, no n.º 2, expressamente e de forma taxativa, os únicos contratos de prestação de serviços que não ficariam sujeitos à redução prevista no art.º 22º da LOE2011, entre os quais não se contam os contratos em causa nos autos.

Também se nos afigura que a questão suscitada pelo demandado, na contestação - que qualifica como “equivoco” do Mº Pº (cf. art.º 13º da



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

contestação) - de a competência que lhe foi delegada por deliberação da Câmara Municipal ter sido uma “atribuição genérica e abstrata” de poderes, não invalida a conclusão acima exposta, da sua responsabilidade no cometimento da infração sancionatória descrita.

Na verdade, independentemente das observações constantes do relatório de auditoria referido em 1 dos f. p., sobre a circunstância de o modelo de delegação de competências (cf. nº 11 dos f. p), adotado no mandato do demandado colocar em causa determinadas disposições do Código de Procedimento Administrativo, a verdade é que não só tais contratos não foram colocados em causa, na sua validade, como foram executados. Acresce que não há dúvidas que o demandado atuou com base na referida delegação de competências, sendo assim formalmente válidos os seus atos, de aceitar a renovação dos contratos de prestação de serviços sem efetuar a redução remuneratória.

Outrossim não se nos afigura que invalide a conclusão antecedente, da responsabilidade do demandado no cometimento da infração sancionatória, a argumentação aduzida nas alegações, em audiência, de que estamos no domínio de relações de direito privado e o Município não poderia impor aos privados contratantes, quando da renovação do contrato, uma redução forçada do valor remuneratório dos serviços, previamente acordado.

Admite-se que estando, como estamos, efetivamente no domínio das relações de direito privado, o Município não podia impor a redução e a mesma implicava aceitação ou acordo dos contratantes privados.

Mas o Município poderia não deixar que tivesse ocorrido a renovação dos contratos – os quais não eram de “renovação automática”, ao contrário do alegado pelo demandante, podendo ser denunciados no final de cada ano - e, conseqüentemente, também não era obrigado a aceitar a manutenção do preço quando da renovação. Aliás, isso era o que se impunha ao demandado, se a questão da não aceitação da redução se tivesse colocado. Mas não foi isso que ocorreu, pois a não redução resultou de decisão do demandado, com base na sua convicção de aplicabilidade, por adaptação, de um despacho da Presidência da Assembleia da Republica, o que tem relevância a nível do elemento subjetivo da infração, como adiante se analisará.

Não se tendo provado que o demandado atuou ciente de que a sua conduta podia ser ilícita, proibida e financeiramente sancionável, conformando-se com tal resultado (cf. nº 2 dos f. n. p.), é de afastar uma atuação a título de dolo eventual, como vem alegado pelo Ministério Público.

No entanto, considerando que o demandado decidiu não aplicar a redução remuneratória, por estar convicto da aplicabilidade, por adaptação, do



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

despacho da Presidência da Assembleia da República, emitido ao abrigo do n.º 7 do art.º 22.º da LOE2011, mas sem efetuar diligências no sentido de confirmar se tal convicção estava de acordo com o n.º 1 do mesmo art.º 22, que impunha a redução de 10%, nos termos acima justificados, é de concluir que o demandado atuou de forma negligente, na modalidade de negligência inconsciente.

Com efeito, a sua conduta não pode deixar de ser censurada por não ter agido com o cuidado a que estava obrigado, enquanto presidente do executivo camarário, e de que era capaz, na medida em que lhe era exigível confirmar ou infirmar a sua convicção, o que não lhe seria difícil. Desde logo recorrendo à DRAL, entidade regionalmente competente para emitir uma orientação ou parecer. Em última análise mediante uma simples consulta jurídica - não servindo pois de justificação o facto de o Município não ter nos seus quadros um jurista -, face ao carácter excecional do referido n.º 7 do art.º 22.º.

O demandado, na contestação, alega ter atuado em “erro grosseiro”. Ora, independentemente de ter atuado com a referida convicção, que não se nos afigura ser de qualificar como erro grosseiro, esse erro é-lhe censurável e, nessa medida, não é o mesmo relevante, para excluir a culpa – cf. art.º 17.º n.º 1 do Código Penal (doravante CP), aplicável *ex vi* art.º 67.º n.º 4 da LOPTC.

Conclui-se, assim, que o demandado não procedeu com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estava obrigado e de que era capaz – em face da sua condição de presidente do executivo camarário - e, embora não chegando a representar a possibilidade de realização do facto, este veio a ocorrer, tendo atuado pois com negligência inconsciente - cf. art.º 15.º al. b) do CP, aplicável *ex vi* art.º 67.º n.º 4 da LOPTC.

No sentido de que “age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz, representa como possível a realização de um facto correspondente a um tipo de crime, mas atua sem se conformar com essa realização (negligência consciente); ou não chega sequer a representar a possibilidade dessa realização do facto (negligência inconsciente)” se decidiu no Acórdão do STJ, de 05-07-1989 (Relator: Manso Preto)².

Classificando da mesma forma a negligência consciente e inconsciente e caracterizando os ilícitos negligentes como constituídos por “três elementos: a violação de um dever objetivo de cuidado; a possibilidade objetiva de prever o preenchimento do tipo; e a produção do resultado típico quando este surja como consequência da criação ou potenciação pelo agente, de um risco

² Acessível em www.dgsi.pt, Supremo Tribunal de Justiça, sob o n.º de processo 040148.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

proibido de ocorrência do resultado”, em que a aferição da violação daquele primeiro elemento deve fazer-se por «apelo às capacidades da sua observância pelo “homem médio”» e, quanto ao agente concreto, “de acordo com as suas capacidades pessoais, [de] cumprir o dever de cuidado a que se encontra obrigado”, cf. o Ac. do TRC de 17.09.2014 (Relator: Orlando Gonçalves)³.

*

b) Infração de natureza reintegratória

Conforme já se deu nota supra, considerando o estatuído no art.º 59º n.º 1 da LOPTC, no caso de “pagamentos indevidos”, o Tribunal de Contas pode “condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração”.

Assim, considerando que com a descrita ação, de não redução de 10% do valor remuneratório dos dois contratos de serviço em apreço, quando da sua renovação, em 2011, o demandado deu origem a que o Município procedesse a “pagamentos indevidos”, no que tange aos montantes do valor da redução de 10% que deveriam ter ocorrido, estamos perante “pagamentos ilegais” – porque violadores do citado art.º 22º n.º 1 al. a) da LOE2011 – que causaram dano ao erário público, dado que este ficou privado deste montante, indevidamente, ou seja, sem fundamento legal.

Por outro lado, temos como certo que o demandado, enquanto presidente do Município e decisor, em face da delegação de competências do executivo camarário, é o “agente da ação” e, conseqüentemente, o responsável direto, nos termos dos art.ºs 61º 1 e 62º n.º 2, ambos da LOPTC.

*

c) Conclusão

Nestes termos, por interpretação e aplicação dos preceitos legais citados, é de concluir que se mostram preenchidos os pressupostos ou requisitos das infrações, sancionatória e reintegratória, em causa nos autos, pelo que se impõe responder positivamente à primeira questão supra equacionada.

*

4. Graduação da multa e determinação da quantia a repor

a) Graduação da multa

Considerando a conclusão antecedente, ou seja, ser o demandado responsável pela prática de uma infração financeira, de natureza sancionatória, impõe-se agora proceder à graduação da multa.

³ Acessível em www.dgsi.pt, Tribunal da Relação de Coimbra, sob o n.º de processo 150/12.0EACBR.C1



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

O M^o P^o formulava a pretensão de condenação do demandado na multa de 50 UC's

Vejam os.

A pretensão do M^o P^o tinha por base a sua alegação de o demandado ter atuado dolosamente.

Porém, como resulta da factualidade provada, apenas se provou ter o demandado atuado de forma negligente, pelo que a moldura abstrata se situa entre o mínimo de 15 UC's e o máximo de 75 UC's (cf. art.º 65º n.ºs 2 e 5, da LOPTC, na redação vigente à data dos factos, a aplicável pelo fundamento exposto na nota de rodapé nº 2).

Ponderando, outrossim, os critérios de graduação da multa, previstos no nº 2 do art.º 67º da LOPTC, nomeadamente:

- . a culpa, na forma mais leve, negligência inconsciente;
 - . que não podem considerar-se especialmente graves os factos nem as suas consequências, assim como o montante material dos valores públicos lesados;
 - . a condição de presidente do executivo camarário, o nível mais elevado, em termos de responsabilidade;
 - . a condição económica do demandado, professor do ensino secundário;
 - . que não estão alegados antecedentes de infrações ao demandado nem falta de acatamento de anterior recomendação do Tribunal sobre esta matéria,
- Considera-se ajustado fixar a multa a impor ao demandado no mínimo, em 15 UC's⁴.

*

b) Determinação da quantia a repor

Considerando a resposta positiva à primeira questão supra equacionada, ou seja, ser o demandado responsável pela prática de uma infração financeira, de natureza reintegratória, impõe-se agora determinar a quantia a repor.

Como vimos o M^o P^o peticionava o montante de 7 717,34 €.

Porém, considerando os factos provados, balizados em função da alegação do demandante que situava a infração por reporte ao ano de 2011 (cf. art.º 17º da p. i.), o valor da redução remuneratória de ambos os contratos foi

⁴ De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26.02, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (doravante IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. Assim, considerando a data da prática dos factos, Agosto de 2011 e atento o disposto no art.º 3.º do DL n.º 323/2009, de 24.12, que fixa o valor do IAS para 2010 em € 419,22 €, o valor da UC, é de 102,00€.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

apenas nos montantes de 1 200,00 € e 2 658,67 €, num total de 3 858,67 € (cf. n.º 5 dos f. p. e n.º 1 dos f. n. p.).

Consequentemente é apenas este o valor das “importâncias abrangidas pela infração”, que o demandado deve repor, nos termos do art.º 59º n.º 1 da LOPTC, a que acrescem juros de mora “nos termos previstos no Código Civil, contados desde a data da infração”, nos termos do n.º 5 do art.º 59º da LOPTC, na redação dada pelo art.º 2º da L 20/2015 de 09.03, redação esta aplicável ao caso *sub judicio*, ao abrigo da parte final do n.º 2 do art.º 12º do Código Civil, porquanto a Lei ultimamente citada dispõe “diretamente sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, abstraindo dos factos que lhes deram origem” e, nessa medida, “entender-se-á que a lei abrange as próprias relações já constituídas, que subsistam à data da sua entrada em vigor”.

A data da infração é a data em que o Município procedeu ao pagamento de cada um daqueles contratos, no ano de 2011, sem ter procedido à redução de 10%.

*

III – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, julgo a presente ação parcialmente procedente e, em consequência, *condeno o demandado Edegar Valter Castro Correia:*

a) *pela prática de uma infração de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65º n.ºs 1 al. b) e 2 da LOPTC, conjugado com os art.ºs 22º n.º 1 al a) e 19º n.º 1 al. c) da LOE2011 e art.º 69º n.º 1 do DL 29-A/2011, na multa de 15 (quinze) UC's;*

b) *pela prática de uma infração de natureza reintegratória, p. e p. pelo art.º 59º n.ºs 1, 4 e 6 da LOPTC, na reposição das quantias de 1 200,00 € (mil e duzentos euros) e 2 658,67 € (dois mil seiscientos e cinquenta e oito euros e sessenta e sete centimos), acrescidas de juros de mora, à taxa dos juros civis, previstos no art.º 559º do Código Civil, em conjugação com as Portarias emitidas ao abrigo deste normativo, a partir da data em que o Município de Porto Moniz procedeu, no ano de 2011, ao pagamento de quantias monetárias, na sequência da renovação dos contratos descritos em 5 dos f. p..*

Condeno ainda o demandado nos emolumentos – cf. art.ºs 1º, 2º e 14º n.ºs 1 e 2 do DL 66/96 de 31.05

*

Ponta Delgada, 29.03.2016

(António Francisco Martins)

