



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores
Gabinete do Juiz Conselheiro

Sentença nº 5/2016

Processo nº 13/ 2015/ JRF

Demandante: Ministério Público

Demandados:

1. Arlindo Pinto Gomes
2. Alberto Rosário Ribeiro Pestana
3. Dulce Neli de Oliveira Luís
4. António Leonardo da Costa Figueira
5. Nuno Filipe Cardoso Barata

I – Relatório

O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira contra os demandados, pedindo as suas condenações, pela prática de uma infração de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65º n.ºs 1 al. b) e 2, da Lei nº 98/97 de 26.08, na sua atual redação, (doravante LOPTC), nas multas individuais de 67, 65, 62, 60 e 66 UC's, respetivamente.

Alega, em resumo, que a proposta de orçamento aprovada pelo Município de Câmara de Lobos, para o ano económico de 2013, não observou a regra estabelecida no ponto 3.3.1.a) do Plano Oficial de Contabilidade da Administração Local (doravante POCAL), tendo sido orçamentado a mais, em termos de receitas, o montante de € 253 794,26, além da média das receitas previstas na citada regra.

Mais alega que a proposta deste orçamento foi preparada pelo 5º demandado, na sua qualidade de chefe de divisão da gestão financeira da autarquia, sob as indicações dos 1º e 2º demandados, nas suas qualidades, respetivamente, de presidente e de vereador com o pelouro das finanças e foi aprovada na reunião ordinária do executivo municipal, de 14.12.2012, com os votos dos primeiros quatro demandados e, posteriormente, na sessão de 21.12.2012, da Assembleia Municipal.

Finalmente alega que o Tribunal de Contas (doravante TC) já anteriormente tinha recomendado à Câmara Municipal de Câmara de Lobos “que na elaboração do orçamento ... de 2013 e seguintes seja escrupulosamente observado o limite estabelecido na alínea a) do ponto 3.3.1 do POCAL”, tendo os demandados agido livre e deliberadamente, cientes de que as suas condutas eram ilícitas, proibidas e financeiramente sancionáveis, concluindo que os demandados incorreram em responsabilidade financeira.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores
Gabinete do Juiz Conselheiro

Contestaram os demandados pedindo a improcedência dos pedidos de condenação e a sua absolvição e, se assim se não entender, que seja relevada a responsabilidade financeira.

Estribam a sua defesa impugnando alguns dos factos que lhe são imputados mas, essencialmente e em resumo, alegando que na elaboração do orçamento em causa procurou-se aplicar a regra orçamental e a recomendação do TC, tendo havido um erro ou lapso interpretativo, porquanto o reporte foi efetuado com base efetivamente num intervalo de 24 meses, mas relativos às últimas duas gerências (contas encerradas) e não “últimos 24 meses”.

Alegam, ainda, uma explicação para esse erro interpretativo, na sequência do critério utilizado no quadro inserto no relatório sobre a VIC-2010 do Município e que com a notificação, em Maio de 2012, da recomendação contida naquele relatório, supra referida, a autarquia procurou logo corrigir a situação relatada, tendo inclusive retificado o orçamento de 2012, à data em execução.

Terminam concluindo que a materialidade subjacente não revela o preenchimento dos elementos objetivos do tipo sancionatório previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º, da LOPTC.

O Tribunal é competente, o processo é o próprio, não enfermando de nulidade total que o invalide, o Ministério Público e os demandados têm 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 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/SRMTTC, aprovado pela Juiz Conselheira da SRMTTC, em 25.06.2015;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

2. O 1º demandado foi presidente da Câmara Municipal de 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;

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

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

Em euros:



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

	Receita Arrecadada			Média das Receitas (1)
	Out a Dez 2010	2011	Jan a Set 2012	
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
Total				2 872 110,74

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
2 872 110,74	3 125 905,00	253 794,26

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;

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/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”;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

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 <i>inic.</i>	3.070.000			1.800.000			1.209.000		
12 <i>corr.</i>	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 <i>inic.</i>	2.275.290			317.030			208.985		
14 <i>corr.</i>	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		

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

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

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;

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;

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;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

6. Os 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 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.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

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 n.º 25 e 26 dos f. p.

Estes factos n.ºs 25 e 26, não obstante não expressamente alegados nestes termos, foram tomados em consideração pelo tribunal ao abrigo do disposto no art.º 5º n.º 2 al. 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.

*

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 orçamento do Município de Câmara de Lobos, para o ano económico de 2013, não observou a regra estabelecida no ponto 3.3.1.a) do POCAL, tendo sido orçamentadas receitas a mais, para além da média das receitas previstas na citada regra, pelo que os demandados, ao elaborarem e/ou votarem a aprovação daquele orçamento, incorreram em responsabilidade financeira sancionatória?

2ª) Deve ser relevada a responsabilidade financeira dos demandados?

3ª) Os demandados devem ser condenados nas multas peticionadas?

Vejam os.

*

2. Enquadramento

O Ministério Público imputa aos demandados uma infração de natureza sancionatória, com base no art.º 65º n.ºs 1 al. b) e 2, da LOPTC, por não



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

observância da regra estabelecida no ponto 3.3.1.a) do POCAL, ou seja, por violação das normas sobre a elaboração dos orçamentos municipais.

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).

Perante este enquadramento da infração em causa, importa pois apurar, para responder à primeira questão supra equacionada, se os demandados violaram, com culpa, norma sobre a elaboração do orçamento em apreço.

Posteriormente, no caso de resposta positiva a esta primeira questão, se analisará se é caso de se relevar a responsabilidade financeira e, na negativa, em que termos se deve proceder à graduação das multas.

*

3. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos da infração.

O POCAL, aprovado pelo art.º 1º do DL n.º 54-A/99, de 22.02, constante do anexo a este diploma, procurou consubstanciar “a reforma da administração financeira e das contas públicas no sector da administração autárquica”, “consiste na adaptação das regras do Plano Oficial de Contabilidade Pública à administração local”, sendo seu “principal objetivo” “a criação de condições para a integração consistente da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos numa contabilidade pública moderna, que constitua um instrumento fundamental de apoio à gestão das autarquias locais e permita:...

c) Atender aos princípios contabilísticos definidos no POCP, retomando os princípios orçamentais estabelecidos na lei de enquadramento do Orçamento do Estado, nomeadamente na orçamentação das despesas e receitas...;....

e) Uma melhor uniformização de critérios de previsão, com o estabelecimento de regras para a elaboração do orçamento, em particular no que respeita à previsão das principais receitas...”, como bem se salienta no preâmbulo daquele diploma.

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 25 e 180 UC's, atenta a redação dada a este preceito pelo artº 1º da Lei nº 61/2011 de 07.12.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

Depois prevê-se no POCAL que, “na elaboração e execução do orçamento das autarquias locais devem ser seguidos” determinados “princípios orçamentais”, sendo de realçar o “princípio do equilíbrio”, nos termos do qual “o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas, e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes” (nº 3.1.1.e)).

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)).

Percebe-se claramente que o que o legislador pretendeu foi que, através da observância daqueles princípios e destas regras previsionais, 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”². Com efeito, usando a “sobreavaliação das receitas, é possível a realização de 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”³.

Concluindo os autores citados que “este é dos aspetos mais negativos da gestão municipal”⁴.

Na verdade, como também assertivamente salienta Sérgio Gonçalves do Cabo, “na sua essência, a problemática do equilíbrio das finanças municipais se relaciona mais com a resolução de problemas de liquidez ou de solvência, associados à má previsão orçamental e à má gestão municipal, do

² João Carvalho, Maria José Fernandes, Pedro Camões e Susana Jorge, in Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2006, Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, 2008, p. 64.

³ Idem, pág. 127

⁴ Ibidem



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

que com a problemática do nível de receitas ou do grau de independência financeira dos municípios portugueses”⁵.

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. art.º 65º n.º 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 n.º 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 Câmara 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 câmara 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. art.ºs 56º n.º 1 e 64º n.º 2 al. c) ambos da Lei n.º 169/99 de 18.09, então em vigor), os 1º a 4º demandados, enquanto presidente aquele e vereadores estes, ao votarem favoravelmente o orçamento, são co-agentes

⁵ Saneamento e reequilíbrio financeiro municipal, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Ano 2, N.º 2, pág. 160.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

da ação e, conseqüentemente, responsáveis nos termos do estatuído nos art.ºs 61º nº 1 e 62º nºs 1 e 2, aplicáveis *ex vi* art.º 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. art.º 61º nº 4 aplicável às infrações sancionatórias *ex vi* art.º 67º, nº 3, ambos da LOPTC.

Por outro lado, considerando que os demandados não agiram com o cuidado a que estavam obrigados, os 1º a 4º demandados enquanto presidente e vereadores do executivo camarário, ao votarem o orçamento em causa sem cuidarem de confirmar se o mesmo estava de acordo com as normas legais que impunham limites às provisões orçamentais da autarquia e, ainda por, na elaboração do orçamento, o 1º demandado ter pressuposto e ao 5º demandado ter parecido correto o critério de “24 meses completos”, mas sem confirmarem aquele “pressuposto” e este “critério”, é de concluir que os demandados atuaram com culpa.

Embora não na modalidade de dolo, como vem alegado pelo Ministério Público, mas antes a título de negligência inconsciente, porquanto não procederam com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estavam obrigados e de que eram capazes – em face da suas condições de presidente, vereadores do executivo camarário e chefe de divisão do município - e, embora não tendo chegando a representar a possibilidade de realização do facto, este veio a ocorrer - cf. art.º 15º al. b) do Código Penal, aplicável *ex vi* art.º 67º nº 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)⁶.

Classificando da mesma forma a negligência consciente e inconsciente e caracterizando os ilícitos negligentes como constituídos por “três elementos: a

⁶ Acessível em www.dgsi.pt, Supremo Tribunal de Justiça, sob o nº de processo 040148.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

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 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 Acórdão do TRC de 17.09.2014 (Relator: Orlando Gonçalves)⁷.

Nestes termos é de concluir que se mostram preenchidos os pressupostos ou requisitos da infração em causa nos autos, pelo que se impõe responder positivamente à primeira questão supra equacionada

*

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 subseqüentes aplicam-se, *mutatis mutandis*, aos demais demandados.

Preceitua, efetivamente, o art.º 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 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 n.º 3/2012-FS/VIC/SRMTTC ou que esse quadro lhe criou a convicção da possibilidade de utilização do critério das duas “últimas gerências”.

⁷ Acessível em www.dgsi.pt, Tribunal da Relação de Coimbra, sob o nº de processo 150/12.0EACBR.C1



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

Desde logo porque a alegação factual subjacente de “criação da convicção” não se mostra provada (cf. n.º 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 percebido 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 dispendo 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...” (sendo o sublinhado da nossa autoria, evidentemente).

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

*

4. Relevação da responsabilidade financeira dos demandados

Na contestação os demandados alegam que se encontram preenchidos os pressupostos legais para a relevação da responsabilidade dos demandados (cf. art.º 85º), peticionando essa relevação se a ação não improceder.

Resulta do estatuído no art.º 65º n.º 9 da LOPTC que, verificadas as circunstâncias previstas nas três alíneas do normativo, “a 1ª e a 2ª Secções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa”.

Ora, na interpretação desta norma, a jurisprudência do Tribunal de Contas cremos que é uniforme no sentido de que esta possibilidade de relevação é restrita ou exclusiva da 1ª e 2ª Secções do Tribunal no âmbito das suas áreas de jurisdição, a fiscalização prévia, concomitante e sucessiva, não podendo aquela relevação ocorrer em processo jurisdicional, a julgar na área de jurisdição da 3ª Secção⁸.

Assim, sendo a competência das secções regionais do TC moldadas por adaptação àquela repartição de jurisdição (cf. art.º 104º e segs da LOPTC, especialmente art.º 108º), não pode deixar de se concluir que não é possível, neste processo jurisdicional, relevar a infração financeira em causa, pelo que se impõe responder negativamente à segunda questão supra equacionada.

*

⁸ Neste sentido, o Acórdão de 25.03.2015 (Relator: Carlos Morais Antunes) da 3ª Secção do Tribunal de Contas, acessível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2015/3s/ac012-2015-3s.pdf>, onde se conclui:

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



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

5. Graduação das multas

Considerando as conclusões antecedentes, ou seja, serem os demandados responsáveis pela prática de uma infração financeira, impõe-se agora proceder à graduação das multas.

O M^o P^o formulava a pretensão de condenação dos demandados nas multas de 67, 65, 62, 60 e 66 UC's, respetivamente.

Vejamos.

Certamente a pretensão do M^o P^o tinha por base a alegação de os demandados terem atuado dolosamente.

Porém, como resulta da factualidade provada, apenas se provou terem os demandados atuado de forma negligente, pelo que a moldura abstrata se situa entre o mínimo de 25 UC's e o máximo de 90 UC's (cf. art.º 65º n.ºs 2 e 5, da LOPTC).

Acresce dever ponderar-se que o montante global de divergência entre as receitas orçamentadas e as que podiam ser inscritas se situa num valor não especialmente significativo, 253 794,26 €, não representando os alegados 8,1% do orçamento (cf. art.36º do requerimento inicial), mas antes apenas cerca de 0,8%. Por outro lado, deve ainda ponderar-se que o município, por iniciativa dos demandados, procurou até efetuar a correção do orçamento de 2012 e dar cumprimento, desde logo, à recomendação do TC inserta no relatório referido no n.º 17 dos f. p.. Além de que, ainda antes da notificação do relatório referido no n.º 1 dos f. p., o orçamento de 2014 já foi elaborado com observância da referida regra do POCAL.

Nesta medida considera-se que estas circunstâncias diminuem, por forma acentuada, por um lado a ilicitude (no que tange ao montante do “desvio”) e, por outro, a culpa, pelo que se conclui que, in casu, se justifica proceder a uma atenuação especial da multa, nos termos do n.º 7 do art.º 65º citado, reduzindo a metade aqueles limites, mínimo e máximo, ficando assim a sanção balizada abstratamente entre 12,5 UC's e 45 UC's.

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

. a culpa, na forma mais leve, negligência inconsciente, embora sendo de destacar as diversas responsabilidades dos demandados, mais responsabilizante as dos 1º, 4º e 5º demandados, em face das suas funções, presidente, vereador com o pelouro das finanças e chefe de divisão, com a função de preparar a elaboração do orçamento e menos responsabilizante as dos 2º e 3º demandados, vereadores com pelouros não financeiros;

. 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

Secção Regional dos Açores

Gabinete do Juiz Conselheiro

despesas correntes da execução do orçamento de 2013 tenham sido de montante superior em consequência do empolamento das receitas previstas);

. o montante material dos valores públicos, abstratamente em risco, traduzidos na diferença entre o que devia ter sido orçamentado como receitas e o que foi efetivamente orçamentado;

. a situação económica dos 1º e 5º demandados, aquele bancário pré-aposentado e este chefe de divisão, sendo desconhecida a condição económica atual dos demais, desde logo por não alegada;

. que não obstante a anterior recomendação do Tribunal sobre esta matéria, não se provou que os demandados a não tivessem querido acatar;

Considera-se ajustado fixar as multas a impor em 15 UC's⁹ o 1º demandado, 14 UC's os 4º e 5º demandados e 12,5 UC's os 2º e 3º demandados.

*

III – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, julgo a presente ação parcialmente procedente e, em consequência, *condeno, pela prática de uma infração de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65º n.ºs 1 al. b) e 2, conjugado com a regra n.º 3.3.1.a) do POCAL:*

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;

Condeno ainda os demandados, solidariamente, 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)

⁹ 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, Dezembro de 2012 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 qual se manteve suspenso em 2011, por força do disposto no art.º 79º al. a) da Lei n.º 64-B/2011 de 30.12., o valor da UC é de 102,00.

