



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

## Sentença n.º 6/2016

Processo n.º 14/ 2015/JRF/SRMTC

Demandante: Ministério Público

Demandados:

1. José Alberto de Freitas Gonçalves
2. António Jorge Gomes Batista
3. Carlos Jesus Nunes da Costa
4. Filipe Martiniano Martins de Sousa
5. Maria Leontina de Freitas Serôdio da Fonseca
6. Óscar Ciríaco Teixeira

\*

### 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 n.º 98/97 de 26.08, na sua atual redação, (doravante LOPTC), nas multas individuais de 56, 53, 50, 52, 52 e 50 UC's, respetivamente.

Alega, em resumo, que a proposta de orçamento aprovada pelo Município de Santa Cruz, para o ano económico de 2012, 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 € 632 222,50, além da média das receitas previstas na citada regra.

Mais alega que a proposta deste orçamento foi discutida e aprovada na reunião ordinária do executivo municipal, de 17.11.2011, por unanimidade, com os votos dos demandados e, posteriormente, apresentada e aprovada na sessão de 29.11.2011, da Assembleia Municipal.

Finalmente alega que o Tribunal de Contas já anteriormente tinha recomendado à Câmara Municipal de Santa Cruz “que na elaboração do orçamento ... de 2012<sup>1</sup> 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, conformando-se com tal resultado, concluindo que os demandados incorreram em responsabilidade financeira.

<sup>1</sup> O demandante alegava “2013” mas, considerando que se tratou de um *lapsus calami*, que resulta do contexto da alegação e do relatório invocado, procedeu-se à correção desse lapso, ao abrigo do disposto no art.º 146º n.º 1, do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* art.º 80º da LOPTC.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

Contestaram o 1º e 2º demandados, em peças processuais autónomas, mas idênticas, pedindo a improcedência dos pedidos de condenação e, se assim se não entender, que deverá ser relevada a responsabilidade financeira.

Alegam, em resumo, que o mapa de suporte à auditoria não está elaborado de acordo com a referida regra do POCAL, a que acresce que na noção de “cobranças efetuadas”, constante da mesma regra, não faz sentido não incluir “toda a receita titulada por guia de processamento de receita”, como foi o caso, concluindo que creem não ter sido assim violada a referida regra do POCAL, não agiram com dolo e a haver algum grau de culpabilidade só em sede de “negligência suave”.

Finalmente alegam que pautaram as suas condutas pelas regras da boa-fé, pelo que a responsabilidade deve ser relevada.

Igualmente contestaram o 3º e 4º demandados, também em peças processuais autónomas, igualmente idênticas, pedindo a improcedência da ação ou a dispensa de multa por grau diminuto de culpa.

Alegam, em resumo, que não se pode duvidar da razoabilidade e fundamentação dos valores inscritos no orçamento, pois foram-no em função dos documentos de receita emitidos e por receber, pelo que estaremos perante uma exceção admitida pela própria regra do POCAL ou, pelo menos, a ratio da norma não foi desrespeitada, concluindo pela não aplicabilidade da referida regra do POCAL.

Finalmente invocam as intervenções e declarações de voto que formularam na reunião do executivo em que foi aprovado o orçamento, além de que eram apenas vereadores, tendo votado o orçamento crentes de que contribuía da melhor forma para o cumprimento da legalidade e assim apenas poderão ter agido por negligência inconsciente, pelo que nestas circunstâncias o Tribunal pode dispensar a aplicação de multa.

Contestaram, ainda, o 5º e 6º demandados pedindo a absolvição.

Alegam, em resumo, que eram vereadores sem pelouros e apenas frequentavam as reuniões plenárias da Câmara Municipal, não elaboravam os orçamentos do Município nem controlavam a sua elaboração e simplesmente votaram o orçamento. Acresce que a variação da previsão de receita nas rubricas de taxas, multas e outras penalidades teve a ver com o impacto resultante de alterações introduzidas no Regulamento Municipal de Taxas e no tarifário de água e saneamento básico, alterações que, quando da aprovação do orçamento, já era previsível entrarem em vigor em 2012, além de que também era previsível um aumento dos impostos indiretos pela cobrança de taxas urbanísticas relativas a um empreendimento hoteleiro e aumento das taxas de publicidade.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

Finalmente invocam as intervenções e declarações de voto que formularam na reunião do executivo em que foi aprovado o orçamento, onde expressam as dúvidas na votação feita e tinham por princípio confiar nos serviços técnicos municipais que atestaram que a proposta cumpria a lei e o POCAL em particular, com acatamento das recomendações anteriores do TC.

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 Santa Cruz, relativa ao ano económico de 2012, 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 3/2015-FS/SRMTTC, aprovado pela Juiz Conselheira da SRMTTC, em 08.10.2015;

2. O 1º demandado foi presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz, no mandato de 2009/2013 e no exercício deste cargo auferiu, nos anos de 2011 e 2012, o vencimento anual de, respetivamente, 13 757,13 € e 9 474,72 €, encontrando-se atualmente na condição de advogado aposentado;

3. O 2º demandado foi vereador, a tempo inteiro, da Câmara Municipal de Santa Cruz, no mandato de 2009/2013, com o pelouro das Obras Públicas, Trânsito e Ambiente e no exercício deste cargo auferiu, nos anos de 2011 e 2012, o vencimento anual de, respetivamente, 27 549,12 € e 24 540,54 €, exercendo atualmente funções de funcionário das finanças;

4. O 3º demandado foi vereador da Câmara Municipal de Santa Cruz, no mandato de 2009/2013 e no exercício deste cargo auferiu, nos anos de 2011 e 2012, o vencimento anual de, respetivamente, 2 129,08 € e 1 785,68 €;



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

5. O 4º demandado foi vereador da Câmara Municipal de Santa Cruz, no mandato de 2009/2013 e no exercício deste cargo auferiu, nos anos de 2011 e 2012, o vencimento anual de, respetivamente, 1 373,60 € e 2 197,76 €;

6. A 5ª demandada foi vereadora da Câmara Municipal de Santa Cruz, no mandato de 2009/2013 e no exercício deste cargo auferiu, nos anos de 2011 e 2012, o vencimento anual de, respetivamente, 2 129,08 € e 2 197,76 €;

7. O 6º demandado foi vereador da Câmara Municipal de Santa Cruz, no mandato de 2009/2013 e no exercício deste cargo auferiu, nos anos de 2011 e 2012, o vencimento anual de, respetivamente, 2 129,08 € e 1 991,72 €, encontrando-se atualmente na condição de aposentado (técnico superior/engenheiro);

8. Segundo a informação disponibilizada pela autarquia, quanto ao orçamento aprovado para o ano económico de 2012, foram orçamentadas as seguintes receitas:

Em euros

01- Impostos diretos	4 927 526,49
02- Impostos indiretos	1 450 083,47
04 - Taxas, multas e outras penalidades	434 091,86
	6 811 701,82

9. Considerando a elaboração do orçamento da autarquia em Outubro de 2011, os valores a considerar deveriam ter sido os seguintes:

Em euros

	Receita Arrecadada			Média das Receitas
	Out a Dez 2009	2010	Jan a Set 2011	2 (1)
01 - Impostos diretos	1 767 549,07	4 852 614,54	3 234 887,34	4 927 525,48
02 - Impostos indiretos	437 631,44	783 552,37	667 465,94	944 324,88
04 - Taxas, multas e outras penalidades	84 486,97	291 239,02	239 531,92	307 628,96
<b>Total</b>				<b>6 179 479,32</b>

10. Nestas circunstâncias foram orçamentadas receitas que, no total, excedem 632 222,50 €, conforme quadro seguinte:



**Tribunal de Contas**  
*Secção Regional dos Açores*  
Gabinete do Juiz Conselheiro

Em euros

<b>Média das Receitas 2</b>	<b>Receita Orçamentada 2012</b>	<b>Diferença</b>
<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>3 = (2) - (1)</i>
4 927 525,48	4 927 526,49	1,01
944 324,88	1 450 083,47	505 758,59
307 628,96	434 091,86	126 462,90
6 179 479,32	6 811 701,82	632 222,50

11. Esta proposta de orçamento para 2012 foi submetida à apreciação do executivo da Câmara Municipal de Santa Cruz, na sua reunião ordinária de 17.11.2011, tendo sido aí votada e aprovada com os votos dos demandados, não tendo sido juntos à mesma “estudos ou análises técnicas” para determinação daqueles montantes inscritos no orçamento;

12. Apresentada na Assembleia Municipal, foi aí aprovada na sessão de 29.11.2011, por maioria, como orçamento do município;

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

14. No âmbito do Relatório n.º 6/2011-FS/VIC/SRMTC, aprovado na sessão de 28.04.2011, o Tribunal de Contas recomendou “aos membros da Câmara Municipal de Santa Cruz que na elaboração do orçamento da autarquia de 2012 e seguintes seja escrupulosamente observado o limite estabelecido pela alínea a) do ponto 3.3.1., do POCAL”;

15. Na reunião de 17.11.2011, referida em 11 supra, o Chefe da Divisão Financeira informou que na elaboração do orçamento tinham sido tomados em conta os documentos de receita emitidos e por receber, à data da elaboração do orçamento, relacionados com impostos indiretos (€ 505.754,57) e com taxas, multas e outras penalidades (€ 126.460,90), sendo que nos impostos indiretos foi considerado a previsão de cobrar no ano seguinte o produto das taxas urbanísticas aplicáveis ao empreendimento hoteleiro na Zona do Portinho, freguesia do Caniço;

16. O orçamento em causa, no que tange à previsão de receitas, teve uma primeira versão, apresentada numa 1ª reunião, pelos serviços técnicos (contabilidade) do Município, mas a decisão final, quanto à efetiva previsão de receitas, no orçamento que foi apresentado na sessão de 17.11.2011, foi uma decisão do presidente e vereadores da autarquia;

17. Essa decisão de inscrição de valores superiores à média efetivamente cobrada nos últimos 24 meses, quanto a impostos indiretos e taxas, multas e outras penalidades, teve por base os documentos de receita



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

emitidos e por receber e a previsão de cobrança de taxas urbanísticas, referidas em 15 supra;

18. Na referida reunião de 17.11.2011 foi discutida a matéria de alteração das taxas, multas e outras penalidades, mediante revisão do Regulamento das Taxas Municipais, tendo sido dada uma explicação técnica sobre essa matéria pela Eng<sup>a</sup> Carla Reynolds;

19. Naquela reunião o 1<sup>o</sup> demandado “exaltou o excelente trabalho desenvolvido pela comissão de finanças” e “destacou o excelente trabalho técnico desenvolvido pelo Dr. Nuno Cruz, na elaboração deste documento”;

20. Na mesma reunião o 3<sup>o</sup> demandado questionou o Dr. Nuno Cruz, se os reparos do Tribunal de Contas já tinham sido tidos em conta neste orçamento e questionou qual a natureza desta infração e o que falhou, para ter sido notificado em 2009;

21. Ainda na referida reunião de 17.11.2011, o 3<sup>o</sup> e 4<sup>o</sup> demandados, vereadores eleitos pelo Movimento de Cidadãos "Juntos Pelo Povo", emitiram uma declaração de voto, onde justificam que “optaram pelo voto favorável, ficando a garantia do seguinte:

. Da apresentação de um orçamento retificativo, até ao 1.º trimestre de 2012; (...)

. De que não se repetirá a infração financeira de natureza sancionatória, detetada pelo tribunal de contas, relativamente à conta do Município de 2009, que determinou que a mesma fosse considerada relevada, ..., isto é, “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.”

22. A 5<sup>a</sup> e o 6<sup>o</sup> demandados eram vereadores sem pelouros e, em regra, apenas frequentavam as reuniões plenárias da referida Câmara Municipal;

23. Não tinham qualquer responsabilidade executiva e tinham sido eleitos por listas concorrentes, que não ganharam as eleições nem designaram o Presidente da Câmara;

24. Não controlavam nem tinham direta influência nos serviços camarários, máxime, nos serviços financeiros;

25. Na referida reunião de 17.11.2011 foi lavrada uma declaração de voto do grupo a que pertencia a 5<sup>a</sup> demandada, onde expressamente se referem as causas das dúvidas na votação feita;

26. Nessa mesma reunião o 6<sup>o</sup> demandado referiu que não dispunha de todos os factos para discutir e aprovar ou não o orçamento;



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

27. A 5ª e o 6º demandados tiveram por princípio confiar nos serviços técnicos municipais que contribuíram para a elaboração da proposta de orçamento;

28. Os demandados votaram o orçamento em causa confiando que o mesmo não violava as normas legais que impunham limites às provisões orçamentais da autarquia.

\*

**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 referida proposta de orçamento 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. No orçamento de 2012 da autarquia, na rubrica “Impostos Indiretos-licenças de obras” embora prevista uma verba de € 390.000,00 veio a ser cobrado o valor de € 567.298,72;

4. A 5ª e o 6º demandados não elaboravam os orçamentos do Município, nem sequer tinham acesso aos estudos que determinaram os cálculos das receitas previsionais e simplesmente votaram o documento que foi elaborado e apresentado pela maioria partidária;

5. A variação da previsão de receita nas rubricas das taxas, multas e outras penalidades teve a ver com:

a) impactos resultantes das alterações introduzidas no Regulamento Municipal de Taxas no final do ano de 2011 com efeitos no ano posterior e no tarifário da água e saneamento, alterações previsíveis à data da aprovação do orçamento;

b) a previsão de cobrança de juros de mora de consumidores de água que estavam em atraso, no montante de 126 mil euros, e para os quais o novo regulamento introduzia novas regras;

c) a renegociação da gestão dos parquímetros no centro da cidade de Santa Cruz com capacidade para 145 lugares, que representaria um acréscimo do produto das taxas respetivas;

d) a estimativa de um acréscimo de mais de cem mil euros em taxas de publicidade;

6. Os serviços técnicos municipais atestaram que a proposta de orçamento cumpria com a lei, e com o POCAL em particular, tendo sido



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

acatadas todas as recomendações anteriores da Secção Regional do Tribunal de Contas.

\*

### **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 admitidos por acordo, expressamente ou não impugnados pelos demandados, descritos em 1 a 14 dos f. p. e as declarações dos demandados José Gonçalves, António Batista e Óscar Teixeira às suas condições sociais e económicas atuais;

b) os documentos de fls. 8/17 (ata da reunião da Assembleia Municipal de 29.11.2011), 137/153 (ata da reunião da Câmara Municipal de 17.11.2011), não impugnados e os documentos constantes do processo de auditoria, incluindo fls. 27 (remunerações dos demandados) os quais não foram impugnados pelos demandados;

c) os depoimentos das testemunhas Maria Alexandra Perestrelo (vereadora executiva no mandato de 2009/2013, que integrou a “comissão de finanças” com os 3º e 6º demandados, embora não tendo participado na reunião de 17.11.2011, em que foi votado o orçamento); Nuno Cruz (chefe de divisão, na área Financeira/Contabilidade da Câmara Municipal de Santa Cruz) José Lopes (jurista na Câmara Municipal de Santa Cruz) e Carla Reynolds (chefe de divisão, na área do Ambiente da Câmara Municipal de Santa Cruz), as quais depuseram com isenção, credibilidade e razão de ciência (tinham conhecimento dos factos pelo exercício das suas funções, supra descritas) nomeadamente quanto aos factos descritos nos n.ºs 15 a 21, 25, 26 e 28 dos f. p. e mais especificamente as circunstâncias de elaboração do orçamento e da inscrição dos valores em causa como receitas;

d) as declarações dos demandados José Gonçalves, António Batista e Óscar Teixeira, quanto às circunstâncias de elaboração do orçamento, nomeadamente a confiança depositada no departamento técnico do município e especialmente no seu chefe de divisão, a testemunha Nuno Cruz e, ainda, a convicção de que o aumento de receitas, naquelas circunstâncias, era fiável, no sentido de ser expectável a sua arrecadação, sendo certo que tais declarações revelaram-se coerentes, não só entre si, como com a demais prova, nomeadamente a declaração do 1º demandado, na reunião de 17.11.2011, a enaltecer o trabalho da “comissão de finanças” e especialmente do “Dr. Nuno





# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

Cruz” e o próprio testemunho deste, que foi no sentido de ser “credível” a perspectiva de aumento de receitas orçamentada.

e) a globalidade da prova produzida, conjugada com as regras de experiência comum, no que tange ao n° 28 dos f. p.

\*

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 pelos documentos juntos pelos demandados, nomeadamente porque os documentos de fls. 266/267 dos autos, são meros documentos simples e não foram confirmados por qualquer outra prova;

. o depoimento das testemunhas, acima indicadas, bem como as declarações do 1º, 2º e 6º demandados não foi nesse sentido, em termos de formar uma convicção segura do tribunal.

Saliente-se, quanto à “elaboração do orçamento”, não serem credíveis as declarações dos 1º e 2º demandados, aquele a situar isso “em meados de Novembro” e este a afirmar “Novembro”. A menos que estejam a confundir ou a aproximar os momentos de “elaboração” e votação. Na verdade não é credível que tendo o orçamento sido votado no executivo camarário em 17.11., tenha sido elaborado apenas durante os 16 dias antecedentes do mês de Novembro. As regras de experiência comum vão claramente no sentido de que um documento desta natureza não se elabora nos 16 dias anteriores à sua aprovação, a que acresce que a demais prova também infirma tais declarações. Atente-se que, para a elaboração do orçamento, foi constituída uma “comissão de finanças”, que se terá reunido pelo menos uma vez (depoimento da testemunha Maria Alexandra Perestrelo) e o chefe da divisão financeira deu conta de duas reuniões, em que ele esteve, com “várias forças políticas” (depoimento da testemunha Nuno Cruz), o que não é conforme com aquele timing de elaboração no mês de Novembro.

\*

## **B – De direito**

### *1. As questões decidendas*

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



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

1ª) O orçamento do Município de Santa Cruz, para o ano económico de 2012, 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 votarem, no sentido da 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 ou devem ser dispensados de multa?

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 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 multa<sup>2</sup>, 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 ou dispensar os demandados da aplicação de multa.

\*

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

<sup>2</sup> 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 art.º 1º da Lei n.º 61/2011 de 07.12, entre 25 UC's e 180 UC's.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

O POCAL, aprovado pelo art.º 1º do DL nº 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.

Depois prevê-se no POCAL que, “na elaboração e execução do orçamento das autarquias locais devem ser seguidos” determinados “princípios orçamentais”, sendo aqui 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



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

prazo, na componente da dívida a fornecedores”<sup>3</sup>. Com efeito, usando a “sobreevaliação 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”<sup>4</sup>.

Concluindo os autores citados que “este é dos aspetos mais negativos da gestão municipal”<sup>5</sup>.

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 que com a problemática do nível de receitas ou do grau de independência financeira dos municípios portugueses”<sup>6</sup>.

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 2012, que foi submetida à apreciação do executivo da Câmara Municipal de Santa Cruz, na sua reunião ordinária de 17.11.2011 e aí votada e aprovada por unanimidade, com os votos dos 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 6 811 701,82 €, quando, se tivesse sido observada a referida regra do POCAL e considerando como mês de elaboração do orçamento o de Outubro, as receitas a orçamentar não deveriam ter ultrapassado o montante de 6 179 479,32 €.

Constata-se assim um empolamento ou desvio das receitas que poderiam ter sido orçamentadas, no montante de 632 222,50 €.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Idem, pág. 127

<sup>5</sup> Ibidem

<sup>6</sup> 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

Desta forma é de concluir que os demandados contribuíram, com a sua ação, ao votarem a aprovação do orçamento de 2012 do Município de Santa Cruz, com vista à posterior apresentação à Assembleia Municipal, 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 nº 1 e 64º nº 2 al. c). ambos da Lei nº 169/99 de 18.09, então em vigor), os demandados, enquanto presidente o primeiro e vereadores os demais, ao votarem favoravelmente o orçamento, são co-agentes da ação e, conseqüentemente, responsáveis nos termos do estatuído nos art.ºs 61º nº 1 e 62º n.ºs 1 e 2, aplicáveis ex vi art.º 67º nº 3, todos da LOPTC.

Saliente-se, outrossim, que não tem fundamento legal a tese ou argumento dos demandados, de estar subjacente àquela previsão de receitas “documentos de receita emitidos e por receber”, e “a previsão de cobrar ... o produto das taxas urbanísticas aplicáveis ao empreendimento hoteleiro na Zona do Portinho, freguesia do Caniço”, porquanto a exceção prevista na regra 3.3.1.a) do POCAL, de se poderem tomar em consideração “receitas novas”, exige que os “regulamentos das taxas e tarifas ... já tenham sido objeto de deliberação” e, além disso, que se juntem “ao orçamento os estudos ou análises técnicas elaborados para determinação dos seus montantes”.

Ora, nada disto se verifica in casu, ou seja, não estamos no domínio da exceção da norma em causa, pois não estamos perante a criação de “receitas novas” ou “atualizações dos impostos”, nem estamos perante “taxas ou tarifas” novas, que tivessem já sido regulamentadas e, mesmo neste caso, deveriam ter-se junto ao orçamento os estudos ou análises técnicas elaborados para determinação dos seus montantes, o que também não ocorreu.

Nem se diga que “não faz sentido não admitir ... toda a receita titulada por guia de processamento de receita” (cf. contestações dos 1º e 2º demandados) ou que “era previsível o aumento das receitas municipais” (cf. contestação dos 5º e 6º demandados).



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

Na verdade, a razão de ser da referida exigência legal - a observância do princípio do equilíbrio orçamental - é facilmente compreensível, como atrás se procurou evidenciar e como o presente caso o demonstra, por exemplo, quanto à previsão de cobrar no ano seguinte o produto das taxas urbanísticas aplicáveis ao empreendimento hoteleiro na Zona do Portinho, freguesia do Caniço, que não se concretizou em 2012. Com a referida regra o que o legislador pretendeu foi evitar orçamentos com base em previsões que não se concretizam e, daí, ter procurado introduzir regras previsionais mais fiáveis, como a da média das receitas dos “últimos 24 meses”, antecedentes à elaboração do orçamento.

Por outro lado é de considerar que os demandados não agiram com o cuidado a que estavam obrigados, enquanto presidente e vereadores do executivo camarário, porquanto, embora tenham votado o orçamento em causa, confiando que o mesmo não violava as normas legais que impunham limites às provisões orçamentais da autarquia, a realidade é que violava tais normas, o que poderiam ter concluído se tivessem confirmado essa desadequação com tais normas.

É assim de concluir que os demandados agiram 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 e vereadores do executivo camarário - e, embora não 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)<sup>7</sup>.

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

<sup>7</sup> Acessível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), Supremo Tribunal de Justiça, sob o nº 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 Acórdão do TRC de 17.09.2014 (Relator: Orlando Gonçalves)<sup>8</sup>.

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.

\*

#### *4. Relevação da responsabilidade financeira dos demandados*

Nas contestações, o 1º e 2º demandados pedem, caso não improceda o pedido, que seja relevada a responsabilidade financeira, por se verificarem os respetivos pressupostos.

Também o 3º e 4º demandados aludem, no corpo das contestações (cf. art.ºs 61º de ambas), à relevação da responsabilidade financeira, embora no pedido formulado, afinal, não peticionem essa relevação.

Resulta do estatuído no art.º 65º nº 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” (sublinhado nosso).

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 Secção<sup>9</sup>.

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.

\*

<sup>8</sup> Acessível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), Tribunal da Relação de Coimbra, sob o nº de processo 150/12.0EACBR.C1

<sup>9</sup> 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 à 1ª e 2ª Secções (artº 65-nº 8 da LOPTC)”.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

## *5. Condenação nas multas e sua graduação ou dispensa de multa*

Considerando as conclusões antecedentes, ou seja, serem os demandados responsáveis pela prática de uma infração financeira, impõe-se agora ponderar se é de dispensar a aplicação de multa, como peticionam os 3º e 4º demandados, ou proceder à graduação das multas.

Vejamos.

\*

### *a) Dispensa de multa*

Para fundamentar a pretensão à dispensa de multa os 3º e 4º demandados invocam o “grau diminuto de culpa”.

Estatui-se efetivamente no art.º 65º nº 8 da LOPTC que, “quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada”, o “Tribunal pode dispensar a aplicação de multa”.

É certo que se verifica o pressuposto de não haver lugar à reposição, desde logo porque nenhuma reposição foi peticionada.

Porém afigura-se-nos, ressalvada melhor opinião em contrário, que não estamos perante um caso de “culpa diminuta”, por banda dos 3º e 4º demandados, não bastando para a qualificar como tal uma atuação negligente e não dolosa, nem a circunstância de tais demandados não serem vereadores a tempo inteiro ou terem tido a conduta descrita nos nºs 20 e 21 dos f. p., em que, em resumo, demonstram alguns cuidados na sua ação. Estes factos podem ser relevantes – e são, adianta-se desde já – na graduação da responsabilidade dos 3º e 4º demandados, mas não têm a virtualidade de permitir qualificar a culpa como de “grau diminuto”, para além daquilo que são a sua essência, que se medem na qualificação da culpa na forma de negligência inconsciente.

Acresce, por outro lado, que existindo uma anterior recomendação do Tribunal de Contas no sentido de na elaboração do orçamento da autarquia de 2012 e seguintes dever ser escrupulosamente observado o limite estabelecido pela alínea a) do ponto 3.3.1., do POCAL (cf. Relatório n.º 6/2011-FS/VIC/SRMTC – n.º 14 dos f. p.), mais era de exigir aos demandados um especial cuidado de terem a certeza no acatamento da recomendação e não se limitarem a confiar na sua observância, pelo que o juízo de censura, também por esta razão, não pode ser qualificado de “diminuto”.

\*

### *b) Graduação das multas*

O Mº Pº formulava a pretensão de condenação dos demandados nas multas de 56, 53, 50, 52, 52 e 50 UC's, respetivamente.





# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

Certamente a pretensão do M<sup>o</sup> P<sup>o</sup> tinha por base a sua 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 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 n.º 2).

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 distinguir as diversas responsabilidades dos demandados, mais responsabilizante as dos 1º e 2º demandados - em face das suas funções, presidente e vereador a tempo inteiro, respetivamente, tendo pois mais facilidade de acesso e apoio para aferir da conformidade do orçamento as regras que presidem à sua elaboração - e menos responsabilizante as dos demais demandados, vereadores sem pelouros e que, conseqüentemente, em regra apenas iam às reuniões do executivo;

- . que não podem considerar-se especialmente graves os factos nem as suas conseqüências (até porque não está alegado nem demonstrado que as despesas correntes da execução do orçamento de 2012 tenham sido de montante superior, por virtude ou em consonância com o 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, que não pode deixar de se considerar como valor significativo, ultrapassando meio milhão de euros;

- . a situação económica dos 1º, 2º e 6º demandados, advogado aposentado, funcionário das finanças e engenheiro (técnico superior) reformado, respetivamente, sendo desconhecida a condição económica atual dos demais demandados, desde logo por não alegada, nem ter resultado da discussão da causa;

- . a inexistência de antecedentes;

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



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

Considera-se ajustado fixar as multas a impor em 18 UC's<sup>10</sup> o 1º demandado, 17 UC's o 2º demandado e 15 UC's cada um dos demais 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 nº 3.3.1.a) do POCAL:*

- a) o demandado José Alberto de Freitas Gonçalves, na multa de 18 (dezoito) UC's;*
- b) o demandado António Jorge Gomes Baptista, na multa de 17 (dezassete) UC's;*
- c) os demandados Carlos Jesus Nunes da Costa, Filipe Martiniano Martins de Sousa, Maria Leontina de Freitas Seródio da Fonseca e Óscar Ciriaco Teixeira, cada um, na multa de 15 (quinze) 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)

<sup>10</sup> 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, Novembro 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 qual se manteve suspenso em 2011, por força do disposto no art.º 67º al. a) da Lei n.º 55-A/2010 de 31.12., o valor da UC é de 102,00.