



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

SENTENÇA Nº 14/2006

(Processo n.º 6-JRF-2006)

I – RELATÓRIO

1. O Exmº Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 58º, n.º 1, alínea b) e 89º e segs. da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento dos Demandados D1, D2, D3, D4, D5, D6 e D7, imputando-lhes a prática de infracções financeiras sancionáveis nos termos do disposto no artigo 65º, n.º 1-b) e nº 2 da referida Lei.

Articulou, para tal e em síntese que :

- *No ano de 2002 todos os Demandados desempenhavam funções na Câmara Municipal de Bragança, o 1º como Presidente, o 2º como Vice-Presidente e os restantes como Vereadores.*
- *O 1º e 2º Demandados autorizaram despesas e pagamentos que não estavam suportadas por qualquer requisição nem tinham sido submetidas a cabimento prévio e registo do compromisso.*
- *Foram, assim, autorizadas verbalmente pelo 1º Demandado despesas no montante de € 1.246,99 e autorizados pagamentos num total de €4.817,47; do mesmo modo, o 2º Demandado autorizou despesas no montante de €5.717,46 e pagamentos no valor de €2.146,99.*
- *Ao violarem a norma do ponto 2.3.4.2. do POCAL, de forma voluntária e consciente, incorreram os Demandados nas correspondentes infracções financeiras sancionatórias p.p. pela al. b), do nº 1 e 2 do*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

artº. 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, ainda que a infracção se possa considerar sob a forma continuada dada a reiteração de condutas que as circunstâncias externas terão favorecido.

- *Os referidos Demandados também autorizaram pagamentos no montante de €69.292,08, relativas à aquisição de análises ao Laboratório Regional de Trás-os-Montes, Lda., sem que tais ordens fossem suportadas pelas necessárias requisições e, conseqüentemente, sem que se tenha operado o seu cabimento prévio e registo de compromisso.*
- *Ao autorizarem os pagamentos nos condicionalismos descritos, os 1º e 2º Demandados incorreram em responsabilidade financeira por força do disposto no nº 1-b) do artº 65º da Lei nº 98/97.*
- *Em 25.11.02, os 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º Demandados aprovaram em reunião camarária uma permuta entre um imóvel propriedade da Câmara e bens futuros sem que fosse observado o procedimento legalmente previsto (o concurso público) violando-se o disposto no artº 2º-nº 3, 47º-nº 2, 48º-nº 2 e 52º-nº 1 e 2 de Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março e integrando, conscientemente, a infracção sancionatória prevista no nº 1-b) do artº 65º da Lei nº 98/97.*

Concluiu pedindo a condenação dos Demandados nas multas de 2.000€, 3.500€, 1.200€, 1.200€, 750€, 750€ e 750€ respectivamente, pelas alegadas infracções.

2. Citados, os Demandados contestaram o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando em síntese, que :

- *Nunca podia ser exigido ao 1º e 2º Demandados que não autorizassem o pagamento de bens e serviços que foram fornecidos e prestados à Autarquia*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

e, aliás, devidamente autorizados, ainda que verbalmente, e que visavam suprir necessidades imediatas e prementes da Câmara Municipal.

- *As autorizações verbais justificaram-se pela premência na realização das despesas, as quais tinham cabimento no orçamento camarário.*
- *A permuta autorizada em reunião camarária de 25.11.02 decorre de um prévio concurso público e salvaguardou os interesses públicos e financeiros da Autarquia.*
- *Os Demandados agiram na estrita convicção do cumprimento da legalidade e da prossecução do interesse público.*

Concluíram os Demandados que a acção deve ser julgada improcedente e não provada, com a conseqüente absolvição do pedido.

- 3. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção a obstar ao prosseguimento dos autos, procedeu-se, subseqüentemente, a julgamento, com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação, tudo conforma consta da acta de julgamento elaborada e junta aos autos.**

II - OS FACTOS



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A factualidade relevante e provada nos termos do artº 791º , nº 3 do Código do Processo Civil, aplicável subsidiariamente à audiência de julgamento nestes autos (artº 93º da Lei nº 98/97) é, conforme consta do despacho proferido, a seguinte:

“Factos Provados:

1º

Os Demandados integravam, no ano de 2002, o executivo da Câmara Municipal de Bragança, exercendo as funções e auferindo os vencimentos líquidos mensais médios indicados no ponto nº 2 do requerimento inicial do M.P.

2º

Na gerência de 2002 foram dadas as ordens de pagamento (O.P.) nº 508, 1928, 2655, 3275, 4835 e 6089 as quais foram precedidas de mera autorização verbal para a assunção das respectivas despesas, não foram suportadas por qualquer requisição nem foram submetidas a cabimento prévio.

3º

O 1º Demandado autorizou verbalmente despesas no montante de 1.246,99 Euros relativas à O.P. nº 508 e o 2º Demandado autorizou verbalmente despesas no montante global de 5.717,46 Euros relativamente às O.P. nºs 1928, 2655, 3275, 4835 e 6089.

4º

O 1º Demandado autorizou pagamentos no valor de 4.817,47 Euros, relativamente às O.P. nºs 1928, 2655, 3275 e 4835 e o 2º Demandado autorizou pagamentos no valor de 2.146,99 Euros, relativamente às O.P. nºs 508 e 6089.

5º

Todas as despesas referenciadas tinham cabimento orçamental em rubricas adequadas e só foram pagas após a verificação formal dos Serviços Financeiros e ou de Tesouraria da Câmara.

6º



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O 1º e 2º Demandados só autorizaram as despesas em causa porque sabiam que correspondiam ao pagamento de serviços inadiáveis para os quais havia a cobertura orçamental aprovada pela Assembleia Municipal.

7º

O 1º Demandado autorizou pagamentos no montante global de 13.767,31 € e o 2º Demandado autorizou pagamentos no montante global de 55.524,77 € relativos à aquisição de análises ao Laboratório Regional de Trás-os-Montes, Lda., pagamentos que se mostram discriminados de fls. 38 a 94 dos autos.

8º

Tais pagamentos não estavam suportados por requisições externas, informação de cabimento prévio e registo do compromisso, mas tinham cabimento no orçamento municipal aprovado.

9º

Tais pagamentos só foram efectuados e autorizados pelo 1º e 2º Demandados porque sabiam que correspondiam as despesas assumidas por força de um contrato assinado com o referido Laboratório e que existia cabimento orçamental para as mesmas na sequência da aprovação do orçamento de 2002.

10º

Foi aberto um concurso público internacional através do Jornal Oficial das Comunidades Europeias ("JOCE"), de 25 de Maio de 2000, para a concepção/construção de um edifício para habitação, comércio, serviços e parque público de estacionamento subterrâneo para viaturas ligeiras, na Av. Sá Carneiro em Bragança.

11º

O objecto do concurso público integrou também a concessão de exploração do mesmo parque de estacionamento; a concessão da gestão e da exploração de um outro parque de estacionamento a construir pela Câmara Municipal de Bragança e a concessão de exploração de estacionamento de superfície na cidade de Bragança.

12º

De acordo com a tramitação legal aplicável a este procedimento, a obra foi adjudicada à única empresa concorrente — Bragaparques, Estacionamento de Braga, S.A.

13º



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Após a adjudicação, foi solicitado à Câmara Municipal de Bragança que o contrato definitivo a celebrar com o adjudicatário fosse celebrado com uma empresa a constituir na cidade de Bragança à qual seria cedida a sua posição contratual.

14º

Esta nova empresa substituir-se-ia à adjudicatária na celebração do contrato mantendo-se o seu objecto e as suas cláusulas.

15º

A Câmara Municipal de Bragança aceitou a cedência da posição contratual com base nas pretensões e nos fundamentos apresentados pela empresa Bragaparques.

16º

Na sequência da autorização da referida cessão de posição contratual, a CMB celebrou, em 21-09-01, o contrato – promessa de permuta constante de fls. 96 a 100, cujos termos se dão como reproduzidos, com que explicitamente pretendeu dar execução ao objecto do concurso público referido em 10, reduzindo, porém, esse objecto à sua alínea a) “concepção/construção do edifício para habitação, comércio e serviços e parque público de estacionamento subterrâneo”.

17º

Em reunião de 25.11.02 todos os membros presentes do executivo da C.M.B. – os ora 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º Demandados – aprovaram autorizar a celebração da escritura de permuta a que se referia o contrato promessa de permuta e nos seguintes termos:

“A Câmara Municipal de Bragança cede à sociedade “Parq B — Estacionamentos de Bragança, S.A”, com sede em Bragança, o prédio urbano composto por parcela de terreno para construção, sito na Escola Industrial, da Freguesia da Sé, deste concelho, descrito na Conservatória do Registo Predial de Bragança sob o número três mil duzentos e dezanove da referida Freguesia da Sé, com o valor atribuído 3.908.642,79 Euros, e em troca recebe daquela sociedade, do prédio a erigir na parcela em causa, onze fracções autónomas, sendo dez dessas fracções destinadas a recolha de viaturas automóveis/ parque de estacionamento e uma destinada a estabelecimento comercial/serviços, todas com o valor global atribuído de 3.908.642,79 Euros”

18º



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O contrato de permuta foi formalizado em 10.12.02 por escritura constante de fls 103 e segs., nos termos que se dão como reproduzidos e que correspondem integralmente à deliberação camarária de 25.11.02.

19º

A deliberação de 25.11.02 dos Demandados foi precedida de informações e pareceres técnicos e jurídicos favoráveis dos diversos departamentos da C.M.B. bem como de pareceres de juristas e consultores externos.

20º

O procedimento que culminou na referida escritura de permuta foi, igualmente, aconselhado e acompanhado pelos Serviços de Notariado e de Registo Predial de Bragança.

21º

A avaliação dos bens objecto da permuta foi sustentada por relatórios internos da C.M.B.

22º

Os Demandados actuaram na convicção de não estarem a cometer qualquer irregularidade ou infracção.

Factos Não Provados:

- 1) Não se provou que os Demandados agiram de forma deliberada e consciente com o intuito de não cumprir os preceitos legais relativos à assunção, autorização e pagamento das despesas públicas bem como os relativos aos procedimentos legalmente previstos nas empreitadas de obra pública.
- 2) Não se provaram todos os restantes factos articulados que, directa ou indirectamente, estiverem em contradição com os factos dados como provados.

III - O DIREITO



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A) O ENQUADRAMENTO LEGAL

A Lei n.º98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a Organização e o Processo do Tribunal de Contas, (doravante referenciada por “Lei”) previu, no seu artigo 58.º, diversas espécies processuais para a efectivação de responsabilidades financeiras indiciadas no âmbito da sua jurisdição.

Os factos que vêm imputados aos Demandados consubstanciam incumprimento das normas invocadas pelo M. Público e relativas à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas. São pois, em tese, idóneos a integrar o conceito de infracção financeira – artº 65º nº 1-b) da Lei nº 98/97 – enquanto violadores da disciplina dos dinheiros públicos.

As infracções que vêm imputadas aos Demandados, como aliás, todas as que estão elencadas no artigo 66º, e, ainda, todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória, exigem que o comportamento do agente seja culposo: vide artigos 65º-nº3 e 4, 66º-nº 3, 67º-nº 2 e 3 e 61º-nº 5 da Lei nº 98/97.

No que concerne às infracções em causa nos autos, a culpa do agente pode bastar-se com a evidenciação da negligência – artº 65º-nº 4 da Lei nº 98/97 – ou seja, do grau mínimo de culpa.

B) DA ILICITUDE DOS FACTOS

1) ORDENS DE PAGAMENTO



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

No que respeita a esta matéria, provou-se que todas as despesas em causa tinham cabimento orçamental em rubricas adequadas e só foram pagas após a verificação formal dos Serviços Financeiros e ou da Tesouraria da Câmara (facto nº 5). Assim, não há qualquer censura financeira a fazer relativamente às autorizações de pagamento que eram sindicadas pelo M.P. no seu requerimento inicial e que se descrevem no ponto nº 4 da matéria de facto provada.

No que concerne às autorizações verbais de despesa dadas pelos 1º e 2º Demandados, no montante de 1.246,99 Euros e 5.717,46 Euros respectivamente, (facto nº 3) ficou provado que a assunção das despesas não foi suportada por qualquer requisição nem foi submetida a cabimento prévio (facto nº 2).

À altura dos factos vigorava já o P.O.C.A.L. o qual, no seu ponto nº 2.3.4.2 – alínea d) – enuncia os princípios e regras a que devem obedecer a assunção autorização e pagamento de despesas das autarquias locais. Tais princípios e regras não são inovadores, seguindo o que já se consagrava anteriormente nos normativos financeiros aplicáveis à Administração Pública e Local, especificamente, o artº 26º do Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho.

Assim, as despesas só podem ser assumidas se tiverem cabimento no orçamento respectivo devendo os serviços informarem, previamente à assunção, se para aquela despesa existe cabimento na rubrica adequada. Também não oferecerá dúvidas que a autorização para a realização da despesa seja formalizada, identificando o responsável e permitindo a este verificar se a despesa a assumir tem efectivo cabimento no orçamento da Instituição. É que estão em causa dinheiros públicos que só podem ser despendidos em pagamentos que evidenciem a sua legalidade substancial e formal. Daí que não sejam admissíveis autorizações de despesa nem autorizações de pagamento dadas verbalmente.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Do exposto, as autorizações verbais das despesas descritas no facto nº 3 configuram ilícito financeiro por violação do disposto na alínea d) do ponto nº 2.3.4.2 do POCAL , integrando o estatuído no artº 65º nº 1-b) da Lei nº 98/97.**

Idêntica é a conclusão a retirar da factualidade dada como provada no nºs 7 e 8 do despacho sobre a matéria de facto: **os pagamentos autorizados pelos 1º e 2º Demandados, relativos à aquisição de análises ao Laboratório Regional de Trás-os-Montes, Lda., violaram o disposto na alínea d) do ponto nº 2.3.4.2. do POCAL e integram a infracção financeira prevista no artº 65º-nº 1-b) da Lei nº 98/97 uma vez que tais pagamentos não estavam suportados por requisições externas, informação de cabimento prévio e registo do compromisso.**

2) PERMUTA

Relativamente à escritura de permuta sindicada pelo M.P. e resultante da deliberação camarária de 25.11.02, não existem elementos factuais que permitam evidenciar infracção financeira por alegada violação dos procedimentos previstos no Decreto-Lei nº 59/99.

Na verdade, não é correcto dizer-se que a permuta violou o procedimento exigível face ao valor em causa – o concurso público – e, com isso, os princípios da defesa da concorrência e da protecção dos direitos de todos os interessados no negócio.

É que ficou provado que o contrato de permuta veio dar execução ao objecto (parcial) de um concurso público anteriormente realizado e ganho por uma empresa que veio, posteriormente a ceder a sua posição contratual a outra sociedade, cedência autorizada pela Câmara Municipal de Bragança (factos nºs 10 a 18) .



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Ou seja: Por força do resultado de um concurso público, uma empresa adquiriu direitos de construção de edifício para habitação, comércio e serviços e de parque público de estacionamento subterrâneo, direitos esses que se objectivariam em terreno cedido gratuitamente pela C.M.B.. Ora, pela permuta posterior, concretizou-se a cedência do terreno como contrapartida das onze fracções autónomas para a autarquia que aí seriam exigidas.

Tudo isto estava previsto no objecto (mais amplo) do concurso público e ganho pela empresa que veio a ceder a sua posição contratual pelo que é exacto afirmar-se que o objecto da permuta fora disponibilizado ao mercado.

Também não se descortina fundamento para considerar que a permuta é ilegal por se cederem bens presentes (o terreno da C.M.B.) por bens futuros (as fracções autónomas a construir pela empresa). Desde que não se questione o sinalagma que caracteriza a permuta – e não se demonstrou que os interesses patrimoniais públicos foram desfavorecidos nada obsta que a permuta incida sobre bens futuros, como aliás, a compra e venda pode incidir sobre bens futuros (artº 880º do C.C.).

Recorde-se que se provou que todo o procedimento conducente à escritura de permuta foi precedido de informações e pareceres técnicos e jurídicos favoráveis, quer dos diversos departamentos da C.M.B. quer de juristas e consultores externos (facto nº 19) e que foi acompanhado e aconselhado pelos Serviços de Notariado e de Registo Predial de Bragança (facto nº 20).

Provou-se, ainda, que a avaliação dos bens objecto da permuta foi sustentada por relatórios internos da C.M.B. (facto nº 21).

- **Do exposto, e porque a escritura de permuta não ofendeu qualquer preceito do Decreto-Lei nº 59/99 nem qualquer outro**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

normativo financeiro, conclui-se pela inexistência de infração financeira.

C) A RESPONSABILIDADE DOS DEMANDADOS

I) Demandados D2, D3, D4, D5, D6 e D7

Estes Demandados vinham acusados de infração financeira porque autorizaram a escritura de permuta pela deliberação de 25.11.02.

Como se referiu, concluímos que o circunstancialismo provado nos autos não permite evidenciar a prática de infração financeira no âmbito da celebração da escritura de permuta pelo que a deliberação que a autorizar não é passível de censura.

- **Vão, assim, estes Demandados absolvidos da infração que lhes era imputada pelo Ministério Público.**

II) Demandados D1 e D2

Estes Demandados vinham acusados pelo Ministério Público de duas infrações financeiras: no âmbito da autorização verbal de despesas relativamente às O.P. nº 508, 1928, 2655, 3275, 4835 e 6089 e no âmbito de autorizações de pagamentos relativos à aquisição de análises ao Laboratório Regional de Trás-os-Montes.

Conforme já assinalámos, os Demandados infringiram o disposto no artº 65º-nº 1-b) da lei nº 98/97 ao assumirem despesas e autorizarem



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

pagamentos sem que, previamente, houvesse informação ou registo de cabimento, pelo que nos cumpre verificar, agora, se a actuação daqueles foi culposa.

A responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos, pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei n.º98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção, sendo pacífico que os conceitos informadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem adequar aos princípios e conceitos informadores do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido tratamento.

O Código Penal assinala, na parte introdutória que *“um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico-normativo uma culpa concreta”*.

No caso dos autos, não ficou provado que os Demandados agiram de forma deliberada e consciente, com o intuito de não cumprir os preceitos legais relativos à assunção, autorização e pagamento das despesas públicas (facto não provado nº 1).

- Esta materialidade permite, de forma inequívoca, afastar o dolo, em qualquer das suas formas – artº 14º do Código Penal.
- Mas, afastará a negligência, a falta de cuidado, que, segundo as circunstâncias concretas estavam obrigados e eram capazes – (artº 15º do Código Penal)? Vejamos.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Ficou provado que todas as despesas relativas às O.P. tinham cabimento orçamental em rubricas adequadas (facto nº 5) e que os 1º e 2º Demandados só autorizaram verbalmente as despesas em causa porque sabiam que correspondiam ao pagamento de serviços inadiáveis para os quais havia a cobertura orçamental aprovada pela Assembleia Municipal (facto nº 6).

Também no que respeita às autorizações de pagamento das análises ficou provado que os mesmos tinham cabimento no orçamento municipal aprovado (facto nº 8) e que os 1º e 2º Demandados só os autorizaram porque sabiam que correspondiam a despesas assumidas por força de um contrato e que existia cabimento orçamental para as mesmas no orçamento de 2002 (facto nº 9).

Tais factos permitem consolidar um juízo global favorável sobre a boa-fé que presidiu à actuação destes Demandados num circunstancialismo complexo como é o universo camarário em que as solicitações para a realização de despesas inadiáveis dificilmente se coadunam com a exigência de verificação da observância de todos os requisitos legais atinentes.

Acresce que estávamos no primeiro ano de aplicação do P.O.C.A.L., devendo reconhecer-se que a redacção do preceito aplicável permitia interpretações mais abrangentes segundo as quais já não seria exigível a prévia e formal informação de cabimento.

- **Do exposto, e face ao concreto condicionalismo apurado nos autos entende-se que a convicção adquirida pelos 1º e 2º Demandados de que não estavam a cometer qualquer irregularidade ou infracção não é censurável.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- E não o sendo, agiram sem culpa.
- O que, inevitavelmente, determinará a sua absolvição. (artº 17º-nº 1 do C. Penal).

IV- DECISÃO

Atento o exposto decide-se:

- Julgar totalmente improcedente o pedido formulado pelo Ministério Público relativamente a todos os Demandados
- Não são devidos emolumentos (artºs 15º e 20º do Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Registe e Notifique.

Lisboa, 28 de Dezembro de 2006

O Juiz Conselheiro

(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)