



SENTENÇA N.º 11/2013 - 3.ª SECÇÃO (Proc. n.º 4JRF/2011)

1. Relatório.

1.1. O Magistrado do Ministério Público, junto deste Tribunal, ao abrigo do disposto nos artigos 57.º, n.º 1, 58.º n.ºs 1 e 3 e 89.º, n.º 1, al. a) da Lei 98/97, de 26/08 (LOPTC), requereu o julgamento em processo de responsabilidade financeira de António da Conceição Tavares, na qualidade de Vereador da Câmara Municipal de Lisboa (CML), durante o exercício de 2006, imputando-lhe a infração p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), n.º 2, da LOPTC, na redação original, e n.º 5 na redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, por violação do disposto no artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, e do ponto 2.3.4.2, al. d) do POCAL.

Alega, em síntese, o seguinte:

- Em 9AGO2006, em reunião camarária em que participou o Demandado, foi decidido, com o seu voto a favor e ainda de António Carmona Rodrigues, Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho, Pedro José Del Negro Feist, José Manuel Amaral Lopes, Sérgio Lipari Garcia Pinto, Rodrigo Miguel Dias Saraiva, Álvaro da Silva Amorim de Sousa Carneiro e Maria José Pinto da Cunha Avilez Nogueira Pinto, conceder um subsídio de exploração à Agência para a Modernização Económica de Lisboa, SA (AMBELIS), no valor de €360.000,00 destinado a apoiar atividades desenvolvidas pela empresa - vide documento n.º 5;
- As transferências de verbas para as empresas municipais estavam subordinadas, nos termos do artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, à prévia aprovação e celebração de um contrato-programa entre a entidade que subsidia e a entidade que recebe os apoios;



Tribunal de Contas

- Contudo, a concessão daquele subsídio por parte da Câmara não foi feito no âmbito de nenhum contrato-programa celebrado para esse efeito entre a CML e a referida empresa;
- Daí que a deliberação autorizadora daquela despesa tivesse violado o artigo 31.º da Lei 58/98, de 18 de Agosto, bem como o ponto 2.3.4.2, al. d) do POCAL;
- Todos os outros Vereadores, que participaram na deliberação em causa, já iniciaram o pagamento voluntário das multas pelas infrações financeiras evidenciadas no Relatório de Auditoria, motivo pelo qual são aqui Demandados (doc. n.º 6);
- Pelas funções que desempenhava numa Câmara com a importância da Câmara Municipal de Lisboa, pelo período de tempo em que as desempenhava (desde 2005) e pela formação que tinha (licenciado em Relações Internacionais), o Requerido sabia ou tinha a obrigação de saber da ilegalidade ou de se informar da possível ilegalidade do sentido de voto que exerceu na atribuição daquele subsídio (doc. n.º 7);
- Bem sabendo que o não devia fazer, por contrariar preceitos e deveres legais, votou, ainda assim, favorável, livre e conscientemente aquelas deliberações que geraram despesa ilegal.
- Incorreu, por isso na infração p. e p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b), n.º 2, da LOPTC, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29/08. Assim, e nos termos do artigo 65.º, n.º 2, da Lei 98/97, de 26 de Agosto, na redação original, e n.º 5, na redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, deve o Requerido, ser condenado a pagar:
 - €1.762,00 – 1 multa (metade do vencimento mensal líquido de DG, em 2006, acrescido de 712€);
Ou, na redação atual do artigo 65.º, n.º 2, da LOPTC, e n.º 5 – deve o Requerido ser condenado a pagar:
 - €2.047,00 – (23UCx89€).

1.2. O Demandado, apesar de ter constituído advogado, não contestou. Requereu o pagamento voluntário da multa, que não efetuou.



Posteriormente, a mandatária constituída renunciou ao mandato. Seguiu-se a nomeação de defensor oficioso e a realização da audiência de julgamento.

2. Fundamentação.

2.1. O Tribunal, ponderadas todas as provas produzidas em audiência de julgamento, respondeu da seguinte forma à factualidade alegada:

“I- Factos provados:

A) Em 9AGO2006, em reunião camarária, presidida pelo Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, António Carmona Rodrigues, e em que participou o ora Demandado, António da Conceição Tavares, na qualidade de Vereador da Câmara Municipal de Lisboa, foi decidido, com o seu voto a favor e ainda do Presidente da Câmara Municipal de Lisboa e dos Vereadores Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho, Pedro José Del Negro Feist, José Manuel Amaral Lopes, Sérgio Lipari Garcia Pinto, Rodrigo Miguel Dias Saraiva, Álvaro da Silva Amorim de Sousa Carneiro e Maria José Pinto da Cunha Avilez Nogueira Pinto, conceder um “subsídio de exploração” à Agência para a Modernização Económica de Lisboa, SA (AMBELIS), no valor de €360.000,00 destinado a apoiar atividades desenvolvidas pela empresa - vide documento n.º 5 junto com o R.I., aqui, dado por reproduzido para todos os efeitos legais;

B) A proposta que sustenta a referida deliberação – proposta n.º 376/2006 – diz o seguinte:

“Considerando que:

A Ambelis – Agência para a Modernização Económica de Lisboa, SA, cujo acionista de referência é o Município de Lisboa, foi criada por vontade e decisão municipal na sequência do Plano Estratégico da Cidade de Lisboa, tendo por objetivo a



Tribunal de Contas

modernização económica de Lisboa através do desenvolvimento económico da Cidade, assumindo simultaneamente o papel de dinamizador e incentivador de atividades económicas.

A Ambelis, enquanto Agência de desenvolvimento local, tem como uma das suas missões específicas a promoção da capacidade empreendedora da cidade, numa perspetiva externa de atrair investimento para Lisboa e de criação e fixação de novas empresas, com vista à promoção de uma política ativa de emprego, à modernização do tecido industrial e empresarial da Cidade, bem como e ainda de projetos que contribuem para a modernização da Cidade de Lisboa;

Atenta esta missão específica, a Ambelis tem-se posicionado como uma instituição fulcral para promover a Cidade de Lisboa, nacional e internacionalmente, na atração de investimento qualificado e tecnologicamente relevante para Lisboa, o que tem contribuído, manifestamente, para o desenvolvimento económico da cidade e conseqüente criação de emprego, revelando as suas potencialidades e incentivando o investimento e a modernização empresarial;

Neste quadro, a Ambelis tem sido fundamental na promoção da imagem da Cidade, na divulgação de todas as iniciativas tomadas tendo em vista o desenvolvimento, bem como no apoio à captação de investidores nacionais e estrangeiros e às iniciativas que estes pretendam implementar na cidade;

Para a prossecução deste desiderato, a Ambelis promoveu a criação dos necessários instrumentos vocacionados a projetar a imagem e as potencialidades da Cidade, bem como a fornecer informação permanente e atualizada aos inúmeros potenciais investidores que procuram informação sobre a Cidade, condições e atratividade;

Para tanto criou um “site” institucional, denominado www.lisboaactiva.pt e o “Gabinete do Investidor de Lisboa”;

No site www.lisboaactiva.pt todos os potenciais investidores em Lisboa têm disponíveis diversos instrumentos de apoio ao investidor como sejam informações sobre modos e oportunidades de investimento, dados de mercado, informações sobre ferramentas de apoio ao investimento, bem como de meios de contato privilegiado com potenciais parceiros nacionais e estrangeiros;



Tribunal de Contas

O Gabinete do Investidor é um projeto inovador em Portugal, ao criar um mecanismo de suporte ao investimento em Lisboa, integrando um conjunto de serviços de captação e apoio ao investidor, que, entre outros, inclui serviços personalizados com vista à implementação e gestão de projetos de investimento, serviços imobiliários para localização de empresas, organização de agendas de negócios e de contatos à medida, apoio à internacionalização, informação económica, elaboração de estudos e relatórios, organização de conferências e seminários e de preparação e elaboração de apresentações da cidade de Lisboa;

Não obstante ter sido em reunião da câmara de 28 de junho de 2006, a Proposta n.º 266/2006, pela qual se determinou mandar os representantes dos órgãos da Ambelis no sentido de procederem à dissolução desta Agência como sociedade anónima e à promoção das diligências necessárias à alteração da sua natureza jurídica para uma associação com a mesma razão e objetivo, certo é que seja qual for a sua natureza jurídica, a Ambelis, enquanto Agência para a Modernização Económica de Lisboa, mantém-se obrigada a prosseguir os seus objetivos;

Acresce que, em todas as grandes cidades europeias, existem Agências equiparadas à Ambelis, que procedem, com maior sucesso, os mesmos objetivos no sentido da promoção do desenvolvimento local, mostrando-se assim de todo o interesse que esta Agência seja dotada dos meios necessários ao cumprimento da sua missão;

Considerando ainda,

As atribuições do Município no domínio da promoção do desenvolvimento e da participação em programas de incentivo à fixação de empresas, consagradas nos artigos 13. n.º 1, al. n) e 28.º, n.º 1, al. o), da Lei n.º 159/99 de 14 de setembro;

Que estas atribuições do Município quer pela sua natureza, quer pelo interesse da divulgação da cidade de Lisboa e na promoção do desenvolvimento e da atividade económica, se traduzem na captação e fixação de novas empresas e na modernização do tecido empresarial da Cidade;

Face ao que antecede, é de todo o interesse que o Município apoie quer o Gabinete do Investidor de Lisboa, quer o site www.lisboaativa.pt, pelos benefícios óbvios que advêm para a cidade, para o seu desenvolvimento económico, captação de investimento, e criação de emprego, estimulando o empreendedorismo;



Tribunal de Contas

Nos termos do n.º 4, al. b) do art.º 64.º da Lei n.º 169/99 de 18 de setembro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro, compete à Câmara Municipal deliberar sobre as formas de apoio a atividades de interesse Municipal;

Tenho a honra que a Câmara delibere:

Nos termos do disposto da al. b) do n.º 4 do art.º 64.º, da Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro, e de acordo com os artigos 13.º, n.º 1, al. n) e 28.º, n.º 1, al. o), da lei n.º 159/99 de 14 de setembro, aprovar a concessão de transferência de verba para Ambelis, no montante de 360.000,00 euros, para apoiar o Gabinete do Investidor de Lisboa e o site www.lisboaativa.pt, na Promoção da Cidade e do desenvolvimento económico da mesma, a concretizar os seguintes termos:

180.000,00 Euros, até 20 de agosto de 200;

180.000,00 Euros até 20 de setembro de 2006.

*Esta despesa tem cabimento na ação do plano 03/01/A201 (...)” – vide **doc. n.º 5** junto ao R.I. (fls. 24 a 27 dos autos)*

C) *Esta proposta teve os votos contra dos Vereadores do Partido Socialista, do Partido Comunista e do Bloco de Esquerda - vide **doc. n.º 5** junto ao R.I. (fls. 23, 24 e 27 dos autos, cujos teores se dão por reproduzidos)*

D) *A concessão daquele subsídio por parte da Câmara não foi feita no âmbito de nenhum contrato-programa celebrado para esse efeito entre a CML e a referida sociedade – vide **documento n.º 5** junto com mo R.I., aqui, dado por reproduzido, para todos os efeitos legais;*

E) *À data do Requerimento Inicial, todos os restantes participantes na reunião camarária (alínea A) do probatório) já haviam iniciado o processo de pagamento voluntário das multas que lhes haviam sido imputadas no Relatório de Auditoria, motivo pelo qual o Ministério Público não intentou esta ação contra os mesmos – vide **documento de n.º 6** junto com o R.I., aqui, dado por reproduzido;*



*F) O Demandado é licenciado em Relações Internacionais, e era Vereador daquela edilidade desde 2005 - vide **documento n.º 7**, aqui, dado por reproduzido;*

II- Factos não provados:

Não está provado que o Demandado, ao ter votado favoravelmente a deliberação em causa, tivesse tido consciência da ilicitude da sua atuação.

2.2. O DIREITO

2.2.1. Do elemento objetivo da infração que lhe foi imputada.

O Demandado vem acusado da infração p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), n.º 2, da LOPTC, na redação original, e n.º 5 na redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, por violação do disposto no artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto (Lei-Quadro das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais), e do ponto 2.3.4.2, al. d) do POCAL.

Em causa está a transferência da verba de €360.000,00, a título de pagamento de um subsídio à AMBELIS – empresa do Setor Empresarial Local – destinado a apoiar atividades desenvolvidas por esta, sem que, para tanto, tal transferência tivesse sido suportada por um contrato-programa (vide **alínea B**) do probatório).

Resulta do artigo 31.º da Lei 58/96 que a transferência de verbas para as empresas do Setor Empresarial Local, a título de subsídios, tem que estar suportada em contratos-programa, de onde constem as condições



Tribunal de Contas

acordadas a que as partes se obrigam para a realização dos objetivos pretendidos.

Esta exigência veio a ser reforçada pela Lei n.º 53-F/2006, que veio concretizar e densificar estes pressupostos, em especial no seu artigo 9.º, n.º 2 (*viabilidade económico-financeira e racionalidade económica*), conjugado com os artigos 7.º (*princípios de gestão*), 13.º (*proibição de compensações*), 20.º (*contratos de gestão*) e 23.º (*Contratos-Programa*).

Trata-se, no fundo, de definir pormenorizadamente o fundamento que subjaz à eficácia e eficiência que se pretende atingir com a transferência em causa, traduzida num conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos pretendidos.

- **Conclui-se, assim, que o Demandado, ao ter autorizado aquela despesa, preencheu os pressupostos legais do elemento objetivo da infração p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto (Lei-Quadro das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais), e do ponto 2.3.4.2, al. d) do POCAL¹.**

¹ Nos termos do ponto 2.3.4.2, alínea d) do POCAL, as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente.



2.2.2. Do elemento subjetivo da infração que lhe foi imputada.

Não ficou provado que o Demandado, ao ter votado favoravelmente a deliberação em causa, tivesse tido a consciência da ilicitude da sua atuação.

O Demandado incorreu, contudo, em erro, conforme resulta do ponto 2.2.1 deste Acórdão.

Dispõe o art.º 17.º do Código Penal, sob a epígrafe “*Erro sobre a ilicitude*” que:

- 1. Age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável.*
- 2. Se o erro lhe for censurável, o agente é punido com a pena aplicável ao crime doloso respetivo, a qual pode ser especialmente atenuada”.*

Importa, por isso, saber se o erro em que o Demandado incorreu lhe é censurável.

A meu ver, a resposta a esta questão só pode ser positiva.

Para tanto, aduzimos os seguintes argumentos:

- a) O Demandado era detentor da licenciatura em Relações Internacionais – vide alínea F) do probatório;
- b) Era Vereador da Câmara Municipal de Lisboa desde 2005, sendo que a infração foi cometida em Agosto de 2006 – vide alíneas F) e A) do probatório;



Tribunal de Contas

c) A norma violada - artigo 31.º, n.º 1, da Lei 58/98, de 18/08 – já se encontrava em vigor desde 18SET1998;

e) A norma violada é clara quanto seu sentido, sendo que a referida interpretação é a que se aproxima mais da sua letra;

f) O montante elevado da transferência em causa, bem como a não definição dos objetivos que se pretendiam atingir com a mesma, concretizados num conjunto de indicadores que permitissem medir a realização de tais objetivos, eram de molde a questionar qualquer responsável autárquico, colocado na posição do Demandado, sobre o procedimento a utilizar para efetivação de tal transferência.

g) O critério para aferir a censurabilidade da falta de consciência da ilicitude, no caso concreto, tem que ser, pela própria natureza das coisas, um critério de **exigibilidade intensificada**, atentas a responsabilidade que o Demandado, detentor de uma licenciatura superior, sabia poder vir a assumir – e que, de facto, assumiu - ao se ter candidatado em eleições autárquicas para um cargo cujo conteúdo funcional se reconduzia à gestão e administração de dinheiros públicos, o que, só por si, implicava uma atitude mais ativa no sentido de conhecer as normas jurídicas relativas à transferência de verbas para entidades terceiras.

- **Conclui-se, assim, pela censurabilidade do erro sobre a ilicitude do facto, o que, nos termos do n.º 2 do art.º 17.º do Código Penal, implica a condenação do Demandado em sanção aplicável à infração financeira dolosa respetiva, a qual pode ser especialmente atenuada.**



2.2.3. Da medida da multa aplicável.

Na sequência do acima exposto, importa, agora, saber se se verificam os pressupostos para a atenuação especial da multa, tendo em conta o disposto no n.º 2 do artigo 67.º da LOPTC, bem como o disposto nos artigos 72.º e 73.º do Código Penal.

Diz o n.º 2 do artigo 67º da Lei n.º 98/97 que *“O Tribunal gradua as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal”*.

A nosso ver, não ficaram provados factos circunstanciais que nos permitam concluir por uma diminuição acentuada do grau de culpa do Demandado (ver ponto 2.2.2 deste Acórdão), o que só por si é justificativo da não aplicação do instituto da atenuação especial da multa (vide artigos 72.º, n.º 1, e 73.º, n.º 1, alínea c), ambos do Código Penal), a que acresce o facto de o montante da despesa pública ilegal autorizada ser elevado (vide n.º 2 do artigo 67.º da LOPTC).

Assim sendo, afigura-se-me adequada a aplicação de uma multa acima do mínimo legal.

Atento o atrás referido, tal multa, caso se aplicasse o artigo 65.º, n.º 2, da LOPTC, na redação da Lei 48/2006, de 29 de Agosto, deveria corresponder a 20 UC, ou seja, a €1.780,00 (20UCx€89).



Considerando, porém, que a multa peticionada pelo M.P., caso se aplicasse o artigo 65.º, n.º 2, da LOPTC, na redação originária, seria de **€1.762,00**, ou seja, ligeiramente superior ao limite mínimo aplicável (o vencimento mensal de um Director-Geral era, em 2006, de €3.501,66, sendo metade deste montante igual a €1.750,83) é esta a multa aplicável, por ser, concretamente, a mais favorável (artigo 2.º, n.º 4, do Código Penal).

3. DECISÃO.

Termos em que, julgando-se a acusação procedente, por provada, nos termos e com os fundamentos acima descritos, se decide:

- a)** Condenar o Demandado na infração prevista e punida pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, e do ponto 2.3.4.2, al. d) do POCAL, na multa de 1.762,00 (mil setecentos e sessenta e dois euros);
- b)** Condenar o Demandado em emolumentos legais, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do DL 66/96, de 31 de Maio.

Registe e notifique.

Lisboa, 21 de Junho de 2013

(Helena Ferreira Lopes)