



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Proc.º n.º 1 JRF/2014

Transitada em julgado

SENTENÇA N.º 18/2014-JRF

I – RELATÓRIO

Em processo de efectivação de responsabilidades financeiras, ao abrigo do disposto nos artigos 57.º n.º 1, 58.º n.º 3, e 89.º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), o Ministério Público (MP), requereu o julgamento de:

- 1. Joaquim António Sousa Neves Ramos**, aposentado da CGA desde Março de 2010 (cf. documento n.º 1) e ex-presidente da Câmara Municipal da Azambuja, com residência no Largo da Igreja, n.º 1, 2050-307 Azambuja, e última remuneração anual líquida conhecida de 41.208,20 € (em 2010, cf. doc. 2);
- 2. Luís Manuel Abreu de Sousa**, atual Presidente da Câmara da Azambuja (cf. doc. 3) e ex-vice-presidente da Câmara Municipal da Azambuja, com residência na Rua D. João III, n.º 13, 2065-030 Azambuja, e última remuneração anual líquida conhecida de 32.966,40 € (em 2010, cf. doc. 2);
- 3. Marco António Martins Leal Pereira**, atual presidente do Conselho de Administração e liquidatário da EMIA (cf. doc. 4) e ex-vereador da Câmara Municipal da Azambuja, com residência na Rua Teodoro José da Silva, BL C, 51, Ap. 10, 2050-315 Azambuja, e última remuneração anual líquida conhecida de 32.966,40 € (em 2010, cf. doc. 2);



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

4. **António José da Fonseca Nobre**, actual deputado da Assembleia Municipal (cf. doc. 5) e ex-vereador da Câmara Municipal da Azambuja, com residência na Rua do Condestável, n.º 18, 2065-021 Alcoentre, e sem remuneração conhecida;
5. **José Manuel Isidoro Pratas**, actual vogal da Junta de Freguesia de Aveiras de Cima (cf. doc. 6) e ex-vereador da Câmara Municipal da Azambuja, com residência na Rua da Ameixoeira, n.º 89, 2050-070 Aveiras de Cima, e sem remuneração conhecida;
6. **António José Mateus de Matos**, actual presidente da Assembleia Municipal (cf. doc. 5) e ex-vereador da Câmara Municipal da Azambuja, com residência na Trav.ª Joaquim Moniz da Maia, n.º 2, 2050-354 Azambuja, e sem remuneração conhecida;
7. **António José Costa Cruz**, ex-vereador da Câmara Municipal da Azambuja, com residência na Rua Manuel Luis Damas, 89, 2065-340 Manique do Intendente, e sem remuneração conhecida;

imputando-lhes a prática de uma infração financeira p. e p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea *b*), da (LOPTC) e pretendendo que cada um seja condenado a pagar uma multa de 20 UC (cada UC representa €102,00, nos termos do disposto no artigo 5.º da Lei 53-B/2006, de 29/12, montante atualizado com a entrada em vigor do DL 34/2008, de 26/2, conforme art.º 156.º da Lei 64-A/2008, de 31/12,) o que se traduz em 2.040,00 €.

Para o efeito alega, em síntese, que enquanto respectivamente presidentes, vice-presidente e vereadores da Câmara Municipal da Azambuja, e em reunião ordinária da Câmara, de 19-5-2009, deliberaram por unanimidade a atribuição de um subsídio, ilegal e indevido, ao Rancho Folclórico Etnográfico de Manique do



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Intendente, tendo assumido e autorizado as correspondentes despesas.

Em contestação, os demandados opõem, em resumo, que o apoio em causa não se destinou a assumir o passivo financeira da referida colectividade de cultura e recreio, mas a permitir-lhe amortizar parcialmente a sua dívida ao banco. Era, e é, perfeita convicção dos demandados ser legal a deliberação. Defendem a sua absolvição.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Com base nos documentos juntos aos autos e nos depoimentos prestados em audiência, apurou-se o seguinte:

A – Factos provados

1. Todos os requeridos pertenciam à vereação que governava o Município da Azambuja (MA) no ano de 2009, tendo decidido, conforme deliberação constante da acta da reunião ordinária da Câmara Municipal da Azambuja, de 19/05/2009 (Proposta n.º 18/V-ML/2009), atribuir um subsídio ao Rancho Folclórico Etnográfico de Manique do Intendente (doc. 7).
2. Com efeito, o executivo da CM da Azambuja (CMA) aprovou, por unanimidade, a deliberação constante daquela acta, na qual é atribuído um subsídio ao referido Rancho, vindo aquela edilidade a disponibilizar 15.000 € a esta entidade, de modo a permitir o pagamento de encargos financeiros resultantes de um empréstimo bancário para a construção da sua sede social (doc. 7).
3. Porém, a atribuição de subsídios para aqueles fins - pagamentos de encargos resultantes de um empréstimo bancário - não está contemplada na lei (vd. al. e)



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

do n.º 1 do art.º 13.º, alíneas f), g) e h) do n.º 2 do art.º 20.º e als. b) e c) do n.º 2 do art.º 21.º, todos da lei 159/99, de 14/09 - atribuições dos municípios e competências dos órgãos municipais, e ainda al. I) do n.º 2 e ais. a) e b) do n.º 4 do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/9 - "promover e apoiar o desenvolvimento de (...), de manifestações etnográficas (...)", "*deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos*", e "*apoiar ou campar ricipa r, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra*").

4. Verifica-se, ainda, a inexistência de qualquer contrapartida para o Município da Azambuja.
5. Os requeridos assumiram e autorizaram as despesas referidas nos factos 1.º, 2.º e 3.º supra.
6. Os requeridos agiram sem o cuidado exigido a quem exerce funções de tal natureza.
7. Porém, após confrontados pela auditoria, os demandados providenciaram junto do Rancho Folclórico pela reposição do subsídio.
8. O montante atribuído, de 15.000 euros, já foi totalmente repostado (doc. n.º 8).
11. A despesa foi autorizada pelos membros do executivo do Município da Azambuja (doc. 7).
12. Dadas as funções que exerciam, os demandados tinham a obrigação de saber, ou de se informar previamente através dos competentes serviços, sobre a legalidade ou ilegalidade de tal despesa e respetivo pagamento, pelo



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

que são plenamente responsáveis pelas irregularidades que praticaram.

**

B – O direito

Na contestação, os demandados concluem que actuaram no pressuposto de que a sua conduta era lícita. Cumpre, pois, apreciar e decidir.

1. Enquadramento legal

A lei n.º 159/99, de 14 de Setembro estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local (art.º 1.º).

O art.º 13.º, do mesmo diploma, fixa as atribuições dos municípios, do seguinte modo:

1 - Os municípios dispõem de atribuições nos seguintes domínios:

- a) Equipamento rural e urbano;*
- b) Energia;*
- c) Transportes e comunicações;*
- d) Educação;*
- e) Património, cultura e ciência;*
- f) Tempos livres e desporto;*
- g) Saúde;*
- h) Acção social;*
- i) Habitação;*
- j) Protecção civil;*
- l) Ambiente e saneamento básico;*
- m) Defesa do consumidor;*
- n) Promoção do desenvolvimento;*
- o) Ordenamento do território e urbanismo;*
- p) Polícia municipal;*
- q) Cooperação externa.*



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Por sua vez, em matéria de património, cultura e ciência (art.º 20.º), compete aos órgãos municipais o planeamento, a gestão e a realização de investimentos públicos nos seguintes domínios:

- Centros de cultura, centros de ciência, bibliotecas, teatros e museus municipais;
- Património cultural, paisagístico e urbanístico do município.
- Propor a classificação de imóveis, conjuntos ou sítios nos termos legais;
- Proceder à classificação de imóveis conjuntos ou sítios considerados de interesse municipal e assegurar a sua manutenção e recuperação;
- Participar, mediante a celebração de protocolos com entidades públicas, particulares ou cooperativas, na conservação e recuperação do património e das áreas classificadas;
- Organizar e manter actualizado um inventário do património cultural, urbanístico e paisagístico existente na área do município;
- Gerir museus, edifícios e sítios classificados, nos termos a definir por lei;
- Apoiar projectos e agentes culturais não profissionais;
- Apoiar actividades culturais de interesse municipal;
- Apoiar a construção e conservação de equipamentos culturais de âmbito local.

Em matéria de tempos livres e desporto (art.º 21.º), é da competência dos órgãos municipais o planeamento, a gestão e a realização de investimentos públicos nos seguintes domínios:

- a) Parques de campismo de interesse municipal;
- b) Instalações e equipamentos para a prática desportiva e recreativa de interesse municipal.

É igualmente da competência dos órgãos municipais:

- a) Licenciar e fiscalizar recintos de espectáculos;
- b) Apoiar actividades desportivas e recreativas de interesse municipal;
- c) Apoiar a construção e conservação de equipamentos desportivos e recreativos de âmbito local.

Por outro lado, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, compete à câmara municipal promover e apoiar o desenvolvimento de actividades artesanais, de manifestações etnográficas e a realização de eventos relacionados com a actividade económica de interesse municipal - art.º 64.º, n.º 2, al. l) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (Regime Jurídico do Funcionamento dos Órgãos dos



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Municípios e das Freguesias). Ainda nos termos desta lei (art.º 64.º, n.º 4), compete à câmara municipal no âmbito do apoio a actividades de interesse municipal:

a) Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos;

b) Apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra;

2. Da ilicitude

A ilicitude manifesta-se numa afronta à ordem jurídica na sua globalidade através de uma factualidade contrária ao direito ou numa ofensa material a determinados bens jurídicos, neste caso a transparência, concorrência e o controlo da boa gestão dos compromissos e da aplicação dos dinheiros públicos.

O subsídio dos autos, conferido pelo Município da Azambuja ao mencionado Rancho Folclórico, não constitui nenhum apoio directo à cultura, aos tempos livres ou ao desporto permitido pelas disposições legais acima descritas, pelo que é ilícito. Tratou-se, sim, de uma ajuda financeira destinada não a apoiar efectivamente qualquer actividade cultural, projectada ou em curso, mas a amortizar um empréstimo bancário contraído por uma colectividade de cultura e recreio, para aquisição de instalações próprias, sem qualquer contrapartida para o Município.

O ilícito que aqui e agora está em causa configura uma situação de pagamento indevido, consagrado no art.º 59.º, n.ºs 1 e 4, e preenche objectivamente o tipo de infracção financeira sancionatória prevista e punida pelo art.º 65.º, n.º 1, al. b), ambos da LOPTC.

3. Da culpa

Para que exista responsabilidade financeira é necessário que haja culpa do agente na prática consciente e voluntária dos respectivos factos, nos termos do art.º 61.º, n.º 5, da



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

LOPTC. E a culpa pode ser dolosa ou negligente. No caso em apreciação não vem configurada factualmente a existência de dolo, pois apenas se provou que os demandados agiram livre e voluntariamente, sem a diligência inerente às suas funções de gestão. Por estarmos no âmbito de um direito sancionatório de natureza contraordenacional, aplica-se supletivamente a matriz penal substantiva, nomeadamente os conceitos de dolo, negligência e respectivas causas de exclusão. Nos termos do artigo 15.º do Código Penal, age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

No caso presente, os demandados defendem, na contestação (art.ºs 10.º e 14.º), a sua perfeita convicção da legalidade do dito subsídio. No entanto, a ter existido efectivamente, tal convicção não tem qualquer justificação, pois os demandados não alicerçam tal convicção numa base legal ou lícita.

O que realmente ressumbra dos autos e, especialmente, da matéria de facto provada é que os demandados deliberaram atribuir, e atribuíram, o aludido subsídio com alguma ligeireza, sem terem o cuidado de se informar sobre se o que iam fazer era legal ou não. Quem aplica dinheiros públicos, dinheiros alheios, deve antes ter o cuidado de se certificar de que a despesa que está a aprovar ou a autorizar é legal. Isto porque na administração pública impera, em toda a linha, o princípio da legalidade (art.º 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa), integrado pelos subprincípios da precedência de lei e da prevalência de lei, que significam, respectivamente, que sem lei prévia, definidora das suas atribuições e competências, os órgãos da administração pública não dispõem de poderes para agir e, por outro lado, estão proibidos de praticar actos *contra*



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

legem, sob pena de invalidade - cf. Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, tomo 3.º, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 561.

O Tribunal avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros e valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, o organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição – art.º 64.º, n.º 1, da LOPTC.

Agiram, assim, os demandados de modo negligente e, por consequência, incorreram na prática de uma infracção financeira p. e p. pelo art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 5, da LOPTC, na redacção anterior à vigência da Lei n.º 61/2011, de 7 de Dezembro, com uma multa que vai de 15 UC a 75 UC.

4. Sanção

Assente como está a prática por cada um dos demandados de uma infracção financeira, resta saber qual a medida da sanção ou, até, se se justifica a aplicação de uma sanção.

A moldura sancionatória abstracta aplicável à infracção negligente cometida pelos demandados vai de 15 a 75 UC.

O Tribunal de Contas 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 (art.º 67.º, n.º 2, da LOPTC).



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Ora tendo em consideração a culpa reduzida, o facto de ter sido reposta a quantia atribuída ilegalmente pela Câmara e a inexistência de antecedentes, afigura-se adequada a cada demandado uma multa de 15 UC, ou seja, (15UCx€102,00), € 1.530,00.

No entanto, afigura-se estarmos perante um caso merecedor de relevação.

Dispõe o art.º 64.º, n.º 2, da LOPTC que: «[q]uando se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infractor, devendo fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou da relevação».

Ora atendendo aos supra descritos factores de avaliação, consagrados no art.º 64.º, n.º 1, da LOPTC, verifica-se que a censura dos demandados a título de culpa é diminuta. Além disso, não consta que alguma vez este Tribunal lhes tenha dirigido qualquer recomendação ou que antes os tenha processado e sancionado. Logo que foram confrontados com o relatório de auditoria, apontando a ilegalidade da despesa em causa, os demandados trataram de pedir a devolução do dinheiro que haviam atribuído ao Rancho Folclórico, reposição que efectivamente ocorreu, na totalidade. Acresce que tal montante não é elevado, antes pelo contrário, é um valor pouco significativo.

Não se desconhece jurisprudência deste Tribunal no sentido de não admitir a relevação em julgamento. Contudo, a lei que prevê a relevação não a condiciona a qualquer momento processual ou pré-processual. E *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemos*. Ademais a interpretação jurídica, mesmo à luz da teoria tradicional, não deve ser unicamente subjectivista, isto é não pode ficar refém apenas da real ou ficta vontade histórica do legislador, sendo necessário que o intérprete aplicador pondere os restantes critérios consagrados no art.º 9.º do Código Civil (cf. J. Baptista Machado, *Introdução ao*



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Direito e ao Discurso Legitimador, Almedina, Coimbra, 1990, pp. 173-192). Tal interpretação, segundo a moderna metodologia jurídica, deve atender, como aqui se defende e pratica, aos elementos histórico-social-dogmático, problemático (actualista) e teleológico-sistemático (cf. A. Castanheira Neves, *Metodologia Jurídica – Problemas Fundamentais*, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, col. STVDIA IVRIDICA 1, Coimbra, 1993, pp. 142-154), com vista a uma solução jurídica do caso concreto, socialmente aceite e justa. E, nesta ordem de ideias, verifica-se que é muito mais justificável, segura e razoável a relevação da responsabilidade após a produção da prova em audiência de julgamento do que na fase do relatório de auditoria, quando ainda se trabalha apenas na base de indícios tecnicamente apurados e não com prova judicial.

III – DECISÃO

Pelo exposto, procedendo a presente acção:

- a) Julgo cada um dos demandados, **Joaquim António Sousa Neves Ramos, Luís Manuel Abreu de Sousa, Marco António Martins Leal Pereira, António José da Fonseca Nobre, José Manuel Isidoro Pratas, António José Mateus de Matos e António José Costa Cruz**, autor de uma infracção financeira p. e p. pelo artigo 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, com referência ao art.º 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC;
- b) Relevo a responsabilidade financeira sancionatória de todos os demandados – art.º 64.º, n.º 2, da LOPTC:



Tribunal de Contas

Gabinete do

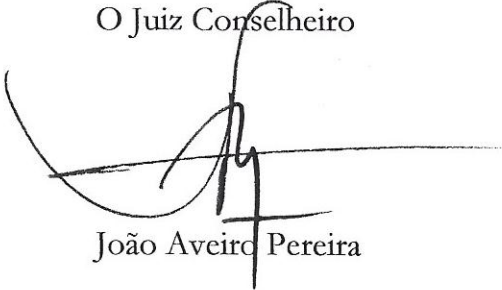
Juiz Conselheiro

Emolumentos legais a cargo dos demandados, nos termos dos art.ºs 1.º, 2.º, 14.º e, *a contrario*, 15.º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.

Registe e notifique.

Lisboa, 16-9-2014

O Juiz Conselheiro



João Aveiro Pereira