



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

SENTENÇA N.º 1/2014-PRF-SRATC

I – RELATÓRIO

Em processo de efectivação jurisdicional de responsabilidades financeiras, o Ministério Público (MP) requereu o julgamento de:

- **Francisco da Silva Alvares**, Presidente da Câmara Municipal de Povoação, residente na R. III Visconde do Botelho, 71, Lomba do Loução, Nossa Senhora dos Remédios, 9650-250 Povoação.
- **Maria de Fátima Medeiros Vieira**, Vereadora da Câmara Municipal de Povoação, residente em Estrada Regional, nº 1-B, Lomba do Alcaide, Nossa Senhora dos Remédios, 9650-213 Povoação.
- **Gualberto Pimentel Bento**, Vereador da Câmara Municipal de Povoação, residente na R. Vasco Bensaúde, nº 69, 9675-045 Furnas.
- **Carlos Emílio Lopes Machado Ávila**, Presidente da Câmara Municipal de Povoação, residente na R. Adelaide Cabral Amaral, nº 98, Lomba do Alcaide, Nossa Senhora dos Remédios, 9650,-218 Povoação.
- **Pedro Nuno Sousa Melo**, Vereador da Câmara Municipal de Povoação, residente em R. José Manuel de Medeiros, nº 21, 9650-425 Povoação.
- **Alberto Ricardo Cabral Bulhões**, Vereador da Câmara Municipal de Povoação, residente em Largo D. João I, 9-1º Dto, 9650-412 Povoação,

Imputando-lhes a prática de infracções financeiras sancionatórias, previstas nos art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC

***.

O Tribunal é o competente em razão da matéria, da nacionalidade e da hierarquia. Os demandados suscitam as seguintes excepções:



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

A – Caducidade do direito de intentar a presente acção

Os demandados Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, Pedro Nuno Sousa Melo e Alberto Ricardo Cabral Bulhões invocam a caducidade do direito de acção, por o relatório de auditoria n.º 8/2011-FS/SRATC, que subjaz a este processo, ter sido aprovado em 1 de Julho de 2011, o MP ter notificado os demandados em 19 de Julho de 2011, para dizerem o que se lhes oferecesse, estes terem respondido prontamente, e a presente acção só ter entrado neste Tribunal em 8 de Abril de 2013, ocorrendo a citação no dia seguinte, quase dois anos depois de o MP ter conhecimento dos factos. Como se vê de fls. 374 do processo de auditoria, este e o respectivo relatório foram efectivamente entregues pelo Tribunal ao MP em 15 de Julho 2011.

Em 19 desse mês e ano, a Ex.ma Procuradora Geral Adjunta de então profere um “Despacho/Notificação MP – 4/2011” em que informa os demandados de que lhe foi enviado o relatório de auditoria, «designadamente para **instrução** e eventual propositura de uma acção de responsabilidade financeira» (ponto 1). Acrescenta que o referido relatório menciona, na *perspectiva da Auditoria* (como se esta não tivesse sido aprovada pelo Tribunal e com a participação do MP), uma concreta e específica infracção financeira, de natureza sancionatória que poderá ser imputada aos demandados. Seguidamente repete factos e normas infringidas mencionados no relatório. Lembra que o pagamento efectuado é extintivo do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória participada ao MP e, «para o caso de não usarem desta faculdade e a fim de habilitar o Ministério Público a proceder à concomitante avaliação dos pressupostos, de facto e de direito, que subjazem a toda a matéria relativa à verificação “da eventual infracção financeira” (sancionatória) são os demandados convidados, nos termos e para os efeitos previstos no n.º 6 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (na redacção conferida pelo artigo 1.º da Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto), para, querendo e no prazo de 15 dias, a contar da presente notificação, se pronunciarem (por escrito), sobre as matérias supra referenciadas constantes do relatório». Os visados responderam e não pagaram a multa.

Perante isto, os demandados Carlos Ávila, Pedro Melo e Alberto Bulhões invocam a caducidade do direito de acção, por o MP dispor do prazo geral de um ano para intentar



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

acção judicial para julgamento de responsabilidades financeiras e por serem inconstitucionais as normas da LOPTC que permitem ao MP accionar a responsabilidade financeira mais de um ano depois (art.ºs n.ºs 20.º, n.º 4, e 213.º da CRP).

Cumpra apreciar esta excepção.

1. O art.º 29.º, n.º 6, da LOPTC

O art.º 29.º, n.º 6, da LOPTC, dá ao MP o poder de «realizar diligências complementares que entender adequadas que se relacionem com os factos constantes dos relatórios que lhe sejam remetidos, a fim de serem desencadeados eventuais procedimentos jurisdicionais».

Trata-se, pois, de diligências complementares resultantes de dúvidas ou deficiências que o MP deverá identificar, uma por uma, justificando especificadamente a necessidade de ulterior esclarecimento. O referido normativo não prevê a abertura pelo MP de qualquer instrução ou inquérito, posterior à elaboração e aprovação do relatório de auditoria pelo Tribunal, mas apenas pontuais e complementares esclarecimentos que se justifiquem e que sejam adequados.

Ora, salvo o devido respeito, não foi isto o que foi feito, pois, os indiciados foram notificados pelo MP para se pronunciarem genericamente sobre tudo o que vem no relatório de auditoria aprovado pelo Tribunal, nomeadamente o que é repetido no duto despacho.

O MP não invoca qualquer dúvida, deficiência no dito relatório ou sequer discordância com o mesmo, limitando-se a reproduzir acriticamente parte do que consta de tal peça e a convidar os visados para um novo, supérfluo e legalmente imprevisto contraditório.

Portanto, não permitindo a lei uma instrução ou inquérito equiparável à instrução ou ao inquérito em processo penal, e não estando o MP vinculado a prazos expressamente fixados na lei para intentar este tipo de acções, perde todo o sentido a pretensão dos demandados de verem declarada a caducidade da acção de responsabilidade financeira por instauração tardia.

A inconstitucionalidade que se verifica, por violação da celeridade compatível com as garantias de defesa dos demandados, prevista no art.º 32.º, n.º 2, da CRP, funda-se



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

também na persistente omissão legislativa de impor um prazo para o MP requerer o julgamento de responsabilidades financeiras (art.º 283.º, n.º 1, da CRP).

2. A excessiva demora em requerer o julgamento

Como se viu, o relatório de auditoria n.º 8/2011 foi aprovado, após o devido contraditório, previsto no art.º 13.º da LOPTC, e o respectivo processo foi entregue ao MP em 15-7-2011, tendo a presente acção dado entrada na Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas em 8-4-2013, perto de dois anos após a recepção pelo MP do processo de auditoria com o relatório aprovado pelo Tribunal.

Este processo, como outros, ficou do lado do Ministério Público, sem qualquer impulso deste, desde Julho de 2011 até Setembro de 2012, altura em que cessou funções a Ex.ma Magistrada.

A introdução *contra legem* de uma “instrução” e de um novo contraditório após a aprovação do relatório de auditoria, sem que o MP indique questões controvertidas, tem todo o aspecto de expediente dilatatório protelador do requerimento de julgamento, embora se não descortine qual o interesse que nisso possa ter existido. Esta “solução” - assente num “convite” não previsto na lei -, pode ser muito tentadora para findar processos sem julgamento e compor a estatística, mas não dá garantias de realização efectiva da Justiça, pois os indiciados até podem dispor de meios de defesa capazes de demonstrar que têm razão, mas, perante aquele “convite” acompanhado de mais duas barreiras ou obstáculos para transpor - uma “instrução” e um contraditório -, preferem por vezes pagar e arrumar de vez a questão só para evitarem mais preocupações, transtornos e despesas com a “máquina” da justiça.

Esta demora e este aparente desleixo processual só se afiguram possíveis porque os magistrados do MP no Tribunal de Contas, embora exercendo em primeira instância, quiçá por estarem no topo da hierarquia, não são inspeccionados com regularidade, contrariamente ao que acontece aos agentes que servem na primeira instância dos tribunais comuns. Se é certo que alguns não precisam, outros justificam a regra e o estímulo permanente da inspecção ou sindicância, para prevenir estes enormes atrasos violadores do art.º 20.º, n.º 4, da Constituição da República e do art.º 6.º (prazo razoável) da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. De referir que Portugal já foi



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

condenado, múltiplas vezes e em muitos milhões de euros, no Tribunal Europeu por atrasos excessivos da sua Justiça.

Porém, no caso vertente, embora os demandados tenham razão em queixar-se da inusitada demora no requerimento do julgamento (quase dois anos), já não a têm quando daí pretendem retirar uma caducidade do direito de acção. É que esta lentidão do MP, apesar de inadmissível, do ponto de vista da razão e da experiência comum, não gera a invocada caducidade; primeiro porque a lei não a prevê e, segundo, porque não é lícito estabelecer qualquer analogia com os art.ºs 58.º, n.ºs 1 e 2, al. a), da Lei do Processo dos Tribunais Administrativos e Fiscais, nem com o art.º 144.º, n.º 4, do Código de Processo Civil. Tão-pouco essa analogia pode ser estabelecida com um inquérito ou uma instrução criminais e as diligências complementares que o MP fundadamente pode fazer.

Contudo, na ausência de um prazo legal, não deixa o MP de estar obrigado a respeitar o **prazo razoável** imposto pelo art.º 6.º da mencionada Convenção Europeia e pela CRP (art.º 20.º, n.º 4), prazo esse que, no caso presente, se mostra claramente excedido. Mas o facto de não caber aqui a referida analogia, não quer dizer que um atraso destes não possa ou não deva ter rigorosas consequências, nomeadamente, de natureza disciplinar. Os cidadãos em geral – e em particular os ora demandados - não compreendem, nem aceitam, que um julgamento leve tanto tempo a ser requerido, tarefa que, em concreto, não se apresentava complexa; sendo certo, por outro lado, que é também a própria Constituição a determinar que qualquer cidadão deve “ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa” – art.º 32.º, n.º 2.

Por conseguinte, esta delonga e os referidos aspectos dilatatórios merecem ser comunicados a quem de direito, o que se ordenará no final desta sentença.

Improcede, pois, a invocada excepção de caducidade.

B – Caducidade por verificação de “caso decidido”

Os demandados Carlos Ávila, Pedro Melo e Alberto Bulhões pretendem ser absolvidos porque – dizem - na sequência do relatório n.º 7/2012-FS/SRATC, que avaliava o grau de acatamento das recomendações formuladas no relatório destes autos n.º 8/2011-



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

FS/SRATC, o MP declarou não requerer procedimento jurisdicional. Haveria, assim, segundo os mesmos, um caso decidido.

Acontece que, como os demandados bem reconhecem, o relatório n.º 7/2012 não é um relatório de levantamento de responsabilidades financeiras, é apenas um relatório de acompanhamento das recomendações, em nada prejudicando a responsabilidade financeira apurada no antecedente relatório n.º 8/2011. O caso, em 2012, é tão-só o de eventual não acatamento de recomendações, e o de 2011 refere-se a evidentes responsabilidades financeiras aqui em apreciação. São matérias e momentos bem diferentes, que não legitimam qualquer confusão.

A abstenção do MP, a ter o efeito de “caso decidido”, seria apenas em relação ao relatório de 2012, sobre as recomendações, jamais quanto ao de 2011, sobre o qual não recaiu nenhuma pronúncia de abstenção. Pelo contrário, como prova esta acção.

Improcede esta excepção.

C – Violação do princípio do juiz natural

Sobre este alegado vício, começam os demandados Francisco Álvares, Maria de Fátima Vieira e Gualberto Bento, por dizer que o presente processo é de natureza jurisdicional, da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas (SRATC) e que, após a contestação, ou decurso do respectivo prazo, deve o mesmo ser distribuído pelo juiz da outra secção regional. Têm toda a razão os demandados, pois é isto que resulta do art.º 108.º da LOPTC.

Os demandados deixam, porém, de ter a razão do seu lado, do modo como pretendem, quando dizem (art.º 28.º da sua contestação) que este processo tem dois juízes: um até à contestação e outro partir daí. Com efeito, o primeiro, por ter presidido à auditoria, não pode tomar qualquer decisão de fundo ou que influa no sentido da decisão jurisdicional final.

O objectivo da lei é aqui o de impedir que a sentença sobre o mérito não seja proferida pelo mesmo juiz que acompanhou a auditoria subjacente e aprovou o respectivo relatório. O que se pretende é assegurar as garantias externas de independência e de imparcialidade, um pouco à semelhança do que acontece no processo penal, em que o juiz instrutor não pode ser juiz julgador, no mesmo processo. E, assim, o juiz que



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

apenas ordena a citação, a distribuição do processo jurisdicional e manda seguir os autos para o seu colega, não interfere nem influi no sentido da decisão final de fundo. Praticou unicamente actos de natureza formal e não de produção de prova ou de julgamento, pois nem a eventual prorrogação do prazo de contestação tem a natureza substancial que os demandados aí pretendem ver.

Violação do princípio do juiz natural existiria, sim, se o juiz que presidiu ao desenvolvimento da auditoria e aprovou o relatório presidisse depois á audiência, julgasse e sentenciasse.

Mas nada disto a lei permite que aconteça, nem aconteceu, e, portanto, não se violou o princípio de juiz natural protegido pelo art.º 32.º, n.º 9, da CRP. Nesta conformidade, os números 2 e 3 art.º 108.º, ao contrário do que pretendem os demandados, não enfermam de inconstitucionalidade, nem da nulidade do art.º 201.º do CPC antigo (art.º 195.º, n.º 1, do CPC novo).

Improcede, assim, esta excepção.

D – Inconstitucionalidade por violação do princípio da igualdade

Os demandados Francisco Álvares, Maria de Fátima Vieira e Gualberto Bento, invocam ainda a inconstitucionalidade das normas do art.º 57.º, n.º 1, e do art.º 89.º, n.º 1, e 61.º, n.º 2, da LOPTC, por não aplicarem o regime de responsabilidade financeira dos governantes também a autarcas, violando, assim, segundo os demandados, o princípio da igualdade.

Nos termos do art.º 13.º da CRP, todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei. Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.

Este artigo manda tratar de forma igual o que é igual e desigualmente o que é desigual. O exercício da governação, seja de um país, seja de uma região deste, não é a mesma coisa do que governar um município. Os governantes têm uma tarefa muito mais complexa e de muito maior responsabilidade na administração do todo, enquanto os



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

autarcas, muito mais numerosos, se ocupam apenas da administração de uma pequena parcela de território e de população, pelo que nem sequer os edis de grandes cidades, como Lisboa e Porto, se podem equiparar a governantes.

São situações e dimensões desiguais e incomparáveis e, por isso, as razões que fundaram a desresponsabilização dos governantes, como o facto de eles decidirem segundo os pareceres das estações que os devem informar e aconselhar, não colhem em relação aos eleitos locais, sem que tal constitua uma violação ao princípio da igualdade. Além de que o regime regra é o da responsabilidade, a desresponsabilização é uma opção excepcional do legislador e funda-se em razões também excepcionais.

Improcede, pois, mais esta excepção de inconstitucionalidade e de nulidade.

E – Violação do princípio do contraditório

A necessidade de contradição tem assento nomeadamente na Constituição (art.º 32.º, n.º 5), na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (art.º 6.º) e no Código de Processo Civil (art.º 3.º), impondo-se assim como um princípio fundamental da dialéctica processual entre a acusação e a defesa, para que o processo seja equitativo e a decisão justa.

Alegam os demandados Francisco Álvares, Maria de Fátima Vieira e Gualberto Bento, que «não puderam pronunciar-se sobre a qualificação dos factos que lhes foram imputados, pois tal qualificação está ausente do Relatório» (art.º 64.º da contestação) e, por isso, em sua opinião, foi violado o art.º 13.º da LOPTC.

A auditoria é uma perícia técnica, contabilística, jurídica e financeira, um trabalho de recolha, análise e avaliação de elementos feito por especialistas em assuntos jurídico-financeiros ou jurídico-económicos, cujo resultado é plasmado no relatório final. Antes, porém, de o tribunal formular juízos públicos sobre o que encontrou, é feito o relato e posto em contraditório, para que os visados possam exercer o seu direito de defesa e, só depois, é que, tendo em conta as razões dos demandados, o relatório é elaborado. Aí, em função da lei, estabelece-se a ligação objectiva dos factos a quem os praticou ou que por eles é, legalmente, responsável.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

O relatório da auditoria não tem a natureza de uma acusação criminal nem de uma petição inicial civilística, nem é uma peça processual jurisdicional elaborada por advogado ou procurador. Se a prática dos factos foi dolosa ou negligente, essa é uma qualificação a fazer e a discutir posteriormente, desde logo pelo MP, ao instaurar ou não a acção de efectivação de responsabilidades financeiras, e depois a decidir pelo juiz, após novo e amplo contraditório, em julgamento. A imputação pelo MP de uma conduta dolosa ou negligente aos demandados, no requerimento de julgamento, com base no relatório, é legítima, numa perspectiva acusatória, e não pode constituir surpresa, primeiro porque os factos descritos no relatório permitem apontar nesse sentido e depois porque o processo jurisdicional, que é o próprio para discutir e decidir a culpa, oferece todas as garantias de defesa.

Na auditoria subjacente a este processo jurisdicional foi observado o contraditório, foi dado aos ora demandados a possibilidade de se defenderem dos factos apurados no relato que lhes diziam respeito. Só depois das respostas dos demandados, e tendo-as em conta, é que foi elaborado o relatório que, aprovado, foi entregue ao MP, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, para os efeitos dos art.ºs 57.º, n.º 3, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC. Não foi precludida qualquer fase própria para a defesa dos demandados.

Deste modo, não se vislumbra qualquer violação do princípio do contraditório, pelo que improcede, assim, também esta excepção.

F – Inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março

Os demandados Francisco Álvares, Maria de Fátima Vieira e Gualberto Bento invocam a inconstitucionalidade orgânica do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, cujo objecto, nos termos do seu art.º 1.º, é densificar «as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, previstos nos art.ºs 40.º e 41.º da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL), e regulamenta o Fundo de Regularização Municipal, consagrado no art.º 42 da LFL».

Dizem os demandados que, embora no requerimento inicial não se indique a violação de disposições deste diploma, «há que convocar as regras deste regime para apurar das eventuais infracções» que lhes são imputadas. Na tese dos demandados, o Governo



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

invocou a sua competência legislativa do art.º 198.º, n.º 1, al. a), da CRP, mas esta matéria é da reserva relativa de competência da Assembleia da República (AR) e só podia legislar com autorização desta. A confirmar-se este vício, o diploma em causa é inválido, porque «A validade das leis e dos demais actos do Estado, das regiões autónomas, do poder local e de quaisquer outras entidades públicas depende da sua conformidade com a Constituição» - art.º 3.º, n.º 3, da CRP.

O artigo 198.º da CRP, sobre a competência legislativa do Governo, dispõe que: «1. Compete ao Governo, no exercício de funções legislativas: a) Fazer decretos-leis em matérias não reservadas à Assembleia da República;».

O artigo 165.º da CRP, sobre a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, preceitua que: «1. É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo: q) **Estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais;**»

Pela análise destas duas normas fundamentais verifica-se que o que é da competência da AR é o Estatuto das Autarquias, que compreende o regime das suas finanças, mas não a densificação das regras do saneamento e do reequilíbrio financeiros municipais previstos estatutariamente na Lei das Finanças Locais. Do que se trata é de densificar, que significa tornar mais denso, mais pormenorizado, mais exequível, e não de rever o Estatuto das Autarquias Locais, nem sequer no plano financeiro. O que este diploma faz é tornar o que existe mais operacional e adequado, através da adopção de planos de saneamento e de reequilíbrio financeiro e da definição dos pressupostos da sua declaração conjuntural ou estrutural, bem como o seu conteúdo. O mesmo Decreto-Lei regulamenta o Fundo de Regularização Municipal (FRM) criado pela LFL, passando assim este a ficar composto pelos montantes correspondentes à redução das transferências financeiras aos municípios que violem o limite legal de endividamento líquido. O Governo define por este meio regras de acompanhamento e critérios de afectação do Fundo norteadas por transparência equidade e solidariedade recíproca. É claro, que se algum aspecto da problemática visada no diploma escapou à sua regulamentação tentar-se-á supri-lo, nem era preciso este diploma dizê-lo, recorrendo subsidiária e naturalmente à Lei das Finanças Locais.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

Portanto, não se vislumbra a alegada desconformidade orgânica do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, com a Constituição da República Portuguesa, pelo que o Governo não necessitava de autorização da AR para exercer uma competência legislativa que é sua.

Improcede, pois, a excepção de inconstitucionalidade de todo o Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, e também a suscitada nulidade processual baseada no art.º 201.º do CPC.

Inexistem outras excepções, nulidades ou questões prévias de que ora cumpra conhecer e que obstem ao conhecimento do mérito da causa, o que se fará de seguida.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A – Factos provados

-A-

1. Entre 1 de Janeiro de 2007 e 21 de Outubro de 2009 o executivo camarário de Povoação responsável pela gerência, foi constituído pelos demandados,

Francisco da Silva Álvares, Presidente da Câmara;

Maria de Fátima Medeiros Vieira, Vereadora

Gualberto Pimentel Bento, Vereador

2. E entre **22.Out.2009 e 30.Set.2010**, pelos demandados,

Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, Presidente,

Pedro Nuno Sousa Melo, Vereador

Alberto Ricardo Cabral Bulhões, Vereador

3. Para fazer face à situação de desequilíbrio financeiro, a CM Povoação recorreu ao regime do saneamento, através do qual se definiram medidas relativas à receita, despesa, gestão de pessoal, serviço, procedimentos e se sustentou a



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

contratação de um empréstimo no montante de 2.625.000,00€ destinado à regularização das dívidas a fornecedores.

4. O plano foi aprovado pela Assembleia Municipal em 23-4-2007.

-B-

5. No exercício de 2007 **Francisco da Silva Alvares** era o Presidente da Câmara Municipal de Povoação.

6. Competia-lhe promover e concretizar as medidas tendentes a assegurar a boa execução do plano aprovado em 23.4.2007., nomeadamente, no que tocava ao ajustamento do orçamento para 2007 do Município às metas estabelecidas no plano para a evolução da despesa corrente, de modo a respeitar-se a taxa global de evolução fixada pela Lei do OE em 3,7%.

7. Porém, não o fez, dando causa a um desvio de 3.9%.

8. As dotações referentes à despesa corrente não sofreram qualquer redução, como documenta o Quadro IX de fls. 155 que se transcreve:

Quadro I: Orçamento para 2007 vs. plano de saneamento

Despesa Corrente	Plano de saneamento	Orçamento Inicial	Desvio do plano	1 000 Euros	
				Orçamento Final	Desvio do plano
Total	3.423,09	3.555,99	3,9%	3.555,99	3,9%
Primária	3.135,09	3.212,46	2,5%	3.156,55	0,7%

9. O demandado **Francisco da Silva Álvares**, sendo Presidente da Câmara Municipal de Povoação e titular do órgão competente para assegurar a execução do planeamento de saneamento financeiro, entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2007, tinha perfeito conhecimento de que devia observar o seu escrupuloso cumprimento.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

10. A não obediência ao plano referido foi deliberada, livre e consciente.

-C-

11. Na deliberação que aprovou o orçamento da despesa para 2008, participaram os demandados,

Francisco da Silva Alvares, na qualidade de Presidente da Câmara;

Maria de Fátima Medeiros Vieira, Vereadora

Gualberto Pimentel Bento, Vereador,

Que votaram favoravelmente à aprovação.

12. Com os votos de todos eles, foram aprovados documentos previsionais referentes ao exercício orçamental de 2008 que, em lugar de respeitarem os objectivos de contenção ou de redução da despesa corrente, expressos no plano de saneamento financeiro, consagraram, pelo contrário, os acréscimos que o Quadro X, de fls. 156, referente a 2008, revela:

Quadro II: Orçamentos 2008 – 2010 vs. plano de saneamento

<i>1 000 Euros</i>						
Ano	Despesa Corrente	Plano de saneamento	Orçamento Inicial	Desvio do plano	Orçamento Final	Desvio do plano
2008	Total	3.525,72	3.978,73	12,8%	4.169,79	18,3%
	Primária	3.216,60	3.423,76	6,4%	3.503,10	8,9%
2009	Total	3.609,29	4.046,37	12,3%	4.144,20	15,0%
	Primária	3.242,34	3.589,68	10,7%	3.775,69	16,4%
2010	Total	3.736,61	4.144,20	10,9%	-	-
	Primária	3.336,36	3.775,69	13,2%	-	-



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

13.O orçamento inicial para 2008 não incorporou os limites fixados no plano de saneamento financeiro para a evolução da despesa corrente uma vez que as dotações iniciais da despesa corrente inscritas excederam em 12,8% os limites fixados no plano de saneamento financeiro para a respectiva evolução agregada, a qual se encontrava indexada à taxa global de evolução prevista pelo OE para as rubricas da mesma natureza (3,0%).

14.Os demandados atrás mencionados, nas qualidades apontadas e enquanto membros do executivo camarário, tinham perfeito conhecimento de que deviam cumprir o plano de saneamento e observar os limites ali fixados; e, assim, não podiam aprovar documentos previsionais que viabilizassem a violação dos limites impostos.

15.A sua conduta foi deliberada, livre e consciente.

-D-

16. Na sequência de deliberação da Câmara Municipal, o orçamento da despesa para 2009 do Município da Povoação, foi aprovado com o voto favorável dos demandados,

Francisco da Silva Alvares, na qualidade de Presidente da Câmara;

Maria de Fátima Medeiros Vieira, Vereadora

Gualberto Pimentel Bento, Vereador

17.Com os votos de todos eles, foram aprovados documentos previsionais referentes ao exercício orçamental de 2009 que, em lugar de respeitarem os objectivos de contenção ou de redução da despesa corrente, expressos no plano de saneamento financeiro, consagraram, pelo contrário, os acréscimos que o Quadro X, de fls 156, revela:



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

Quadro III: Orçamentos 2008 – 2010 vs. plano de saneamento

<i>1 000 Euros</i>						
Ano	Despesa Corrente	Plano de saneamento	Orçamento Inicial	Desvio do plano	Orçamento Final	Desvio do plano
2008	Total	3.525,72	3.978,73	12,8%	4.169,79	18,3%
	Primária	3.216,60	3.423,76	6,4%	3.503,10	8,9%
2009	Total	3.603,29	4.046,37	12,3%	4.144,20	15,0%
	Primária	3.242,34	3.589,68	10,7%	3.775,69	16,4%
2010	Total	3.736,61	4.144,20	10,9%	-	-
	Primária	3.336,36	3.775,69	13,2%	-	-

18. As dotações iniciais da despesa corrente inscritas excederam em 12,3% os limites fixados no plano para a respectiva evolução agregada, indexada à taxa global de evolução prevista pelo OE para as rubricas da mesma natureza (2,2%).

19. Assim, o orçamento do Município da Povoação para 2009 não incorporou os limites fixados no plano de saneamento financeiro para a evolução da despesa corrente.

20. Os demandados Francisco da Silva Álvares, Maria de Fátima Medeiros Vieira e Gualberto Pimentel Bento, pelas qualidades que tinham e enquanto membros do executivo camarário, eram sabedores de que deviam cumprir o plano de saneamento e observar os limites ali fixados, e, conseqüentemente, não podiam aprovar documentos previsionais que viabilizassem a violação dos limites impostos.

21. A sua conduta foi deliberada, livre e consciente.

-E-



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

22. Na de deliberação da Câmara Municipal de Povoação que aprovou o orçamento da despesa para 2010, participaram e favoravelmente à aprovação votaram os demandados:

Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, Presidente,

Pedro Nuno Sousa Melo, Vereador

Alberto Ricardo Cabral Bulhões, Vereador,

23. Com os votos de todos eles, foram aprovados documentos previsionais referentes ao exercício orçamental de 2010 que, em lugar de respeitarem os objectivos de contenção ou de redução da despesa corrente, expressos no plano de saneamento financeiro, consagraram, pelo contrário, os acréscimos.

24. Assim é que o orçamento do Município da Povoação para 2010 não respeitou os limites fixados no plano de saneamento financeiro para a evolução da despesa corrente, pois que as dotações iniciais da despesa corrente inscritas excederam em 10,9% os limites fixados no plano de saneamento para a respectiva evolução agregada, a qual se encontrava indexada à taxa global de evolução prevista pelo OE para as rubricas da mesma natureza (3,7%), como se documenta no Quadro X, de fls. 156, referente a 2010, que aqui se transcreve:

Quadro IV: Orçamentos 2008 – 2010 vs. plano de saneamento

Ano	Despesa Corrente	Plano de saneamento	Orçamento Inicial	Desvio do plano	1 000 Euros	
					Orçamento Final	Desvio do plano
2008	Total	3.525,72	3.978,73	12,8%	4.169,79	18,3%
	Primária	3.216,60	3.423,76	6,4%	3.503,10	8,9%
2009	Total	3.603,29	4.046,37	12,3%	4.144,20	15,0%
	Primária	3.242,34	3.589,68	10,7%	3.775,69	16,4%
2010	Total	3.736,61	4.144,20	10,9%	-	-
	Primária	3.336,36	3.775,69	13,2%	-	-

25. Os demandados Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, Pedro Nuno Sousa Melo e Alberto Ricardo Cabral Bulhões, nas qualidades apontadas e enquanto membros do executivo camarário, tinham perfeito conhecimento de que deviam cumprir o plano de saneamento e observar os limites ali fixados, e



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

consequentemente, não podiam aprovar documentos previsionais que viabilizassem a violação dos limites impostos.

26. A sua conduta foi deliberada, livre e consciente.

-F-

27. No exercício de 2007 era Presidente do executivo camarário o demandado,

Francisco da Silva Álvares

28. Nesse ano, impunha o plano de saneamento financeiro que a evolução das despesas com pessoal se limitasse à revisão anual das respectivas remunerações.

29. Em contrário dessa limitação, nesse ano, verificou-se o aumento líquido de dois efectivos ao serviço do Município, a par de um acréscimo de 85,3% das verbas despendidas com horas extraordinárias.

30. O demandado **Francisco Álvares**, enquanto Presidente da Câmara e titular do órgão competente para assegurar a execução do orçamento de 2007 e autorizar a realização de despesas sabia devia cumprir o limite das despesas com pessoal fixado no plano de saneamento financeiro.

31. A sua conduta foi deliberada, livre e consciente.

- G -

32. No exercício de 2008 ainda era Presidente do executivo camarário o demandado **Francisco da Silva Álvares**.

33. Também nesse ano a evolução das despesas com pessoal teria de se limitar à revisão anual das respectivas remunerações, de acordo com o que estipulara o plano de saneamento financeiro.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

34.º Em lugar dessa contenção, verificou-se um crescimento de 19,6€ das verbas despendidas com horas extraordinárias.

35.º O demandado **Francisco Álvares**, enquanto Presidente da Câmara e titular do órgão competente para assegurar a execução do orçamento de 2008 e autorizar a realização de despesas, sabia que devia cumprir o limite das despesas com pessoal fixado no plano de saneamento financeiro.

36.º A sua conduta foi deliberada, livre e consciente.

- H -

37.º No exercício de 2009 ainda se mantinha como Presidente do executivo camarário o demandado **Francisco da Silva Álvares**.

38.º Também nesse ano a evolução das despesas com pessoal não se limitou à revisão anual das respectivas remunerações, conforme estipulava no plano de saneamento financeiro.

39.º Nesse ano, as verbas despendidas com horas extraordinárias tiveram um crescimento de 74,4% comparativamente ao exercício anterior; e, por outro lado, deu-se o aumento líquido de efectivos ao serviço do Município (três) e das empresas municipais *Povoainvest*, *EEM* (dois) e *Espaço Povoação*, *EEM* (quatro), implicando o agravamento dos encargos com pessoal suportados pelo orçamento municipal.

40.º O demandado **Francisco Álvares**, na qualidade de Presidente da Câmara e titular do órgão competente para assegurar a execução do orçamento de 2009 e autorizar a realização de despesas, sabia que devia cumprir o limite das despesas com pessoal fixado no plano de saneamento financeiro.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

41.º A sua conduta foi deliberada, livre e consciente.

- I -

42.º No exercício de 2010, foi Presidente do executivo camarário o demandado
Carlos Emílio Lopes Machado Ávila,

43.º Nesse ano de 2010, uma vez mais, a evolução das despesas com pessoal não se limitou à revisão anual das respectivas remunerações, conforme estipulado no plano de saneamento financeiro.

44.º Com referência a 30 de Setembro de 2010, verificou-se um aumento líquido de 11 efectivos com encargos suportados pelo orçamento municipal – o que corresponde à admissão de quatro efectivos pela *Povoainvest, EEM*, e 11 pela *Espaço Povoação, EEM*, compensado pela redução de quatro efectivos no Município.

45.º O demandado **Carlos Ávila**, enquanto Presidente da Câmara, no período de 1.1.2010 a 30.9.2010 e titular do órgão competente para assegurar a execução do plano financeiro e autorizar a realização de despesa, sabia que na execução do orçamento de 2010, devia cumprir o limite das despesas com pessoal fixado no plano de saneamento financeiro.

46.º A sua conduta foi deliberada, livre e consciente.

- J -

47.º Em 2008 os demandados

Francisco da Silva Alvares, na qualidade de Presidente da Câmara;

Maria de Fátima Medeiros Vieira, Vereadora

Gualberto Pimentel Bento, Vereador,

votaram favoravelmente a aprovação de documentos previsionais sem que fossem previstas medidas destinadas a impedir a violação dos limites e a



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

assegurar o cumprimento da obrigatoriedade de reduzir, pelo menos, 10% dos montantes que excediam aqueles limites.

48.º Em 2008, o Município da Povoação excedeu em € 4 936 392,63 o respectivo limite de empréstimos a médio e longo prazos e em € 8 718 494,92 o limite do endividamento líquido, tendo aumentado os excedentes em € 2 536 162,30 e € 6 002 947,74, respectivamente, quando tinha obrigação de os reduzir, pelo menos, 10% (€ 256 836,19 e € 292 571,16, respectivamente).

49.º Os demandados Francisco da Silva Álvares, Maria de Fátima Medeiros Vieira e Gualberto Pimentel Bento, pelas qualidades apontadas e enquanto membros do executivo camarário, tinham perfeito conhecimento de que deviam observar as normas legais sobre o limite do endividamento líquido municipal, designadamente a Lei 2/2007, de 15.Jan (LFL), razão porque não podiam aprovar documentos previsionais que viabilizassem a violação desses limites.

50.º A sua conduta foi deliberada, livre e consciente.

- K -

51. Para 2009 os mesmos demandados

Francisco da Silva Alvares, na qualidade de Presidente da Câmara,

Maria de Fátima Medeiros Vieira, Vereadora,

Gualberto Pimentel Bento, Vereador,

votaram favoravelmente a aprovação de documentos previsionais sem que fossem previstas medidas destinadas a impedir a violação do limite de endividamento líquido e a assegurar o cumprimento da obrigatoriedade de reduzir, pelo menos, 10% do montante que excedia o limite daquele endividamento.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

52. Em 2009, o Município da Povoação excedeu em € 7 805 482,98 o respectivo limite de empréstimos a médio e longo prazos e em € 15 199 085,12 o limite do endividamento líquido, tendo aumentado os excedentes em € 3 069 970,85 e € 6 731 690,82, respectivamente, quando tinha obrigação de os reduzir, pelo menos, 10% (€ 493 639,26 e € 871 849,49, respectivamente).

53.º Os demandados Francisco da Silva Álvares, Maria de Fátima Medeiros Vieira e Gualberto Pimentel Bento, nas qualidades apontadas e enquanto membros do executivo camarário, tinham perfeito conhecimento de que deviam observar as normas legais sobre o limite do endividamento líquido municipal, designadamente a Lei 2/2007, de 15.Jan (LFL), razão porque não podiam aprovar documentos previsionais que viabilizassem a violação desses limites.

54.º A sua conduta foi deliberada, livre e consciente.

55. Os demandados auferiram os vencimentos mensais líquidos (médios), seguintes:

Francisco da Silva Alvares, em 2007, 3.080 €; em 2008, 3.106 €; em 2009, dos 10 meses de funções, 3.259 €.

Maria de Fátima Medeiros Vieira, em 2007, 2.351 €; em 2008, 2.455 €; em 2009, dos 10 meses de exercício, 2.554 €;

Gualberto Pimentel Bento, em 2007, 2.537 €; em 2008, 2.618 €; em 2009, dos 10 meses de exercício, 2.664 €;

Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, em 2009, dos 3 meses de exercício, 3.351 €; em 2010, 3.587 €;

Pedro Nuno Sousa Melo, em 2009, dos 3 meses de exercício, 1.866 €; em 2010, 2.449 €;

Alberto Ricardo Cabral Bulhões, em 2009, dos 3 meses de exercício, 1.839 €; em 2010, 2.66 €;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

B – O direito

1. Enquadramento legal

O art.º 40.º da Lei das Finanças Locais, Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, na redacção introduzida pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, em matéria de saneamento financeiro municipal dispõe que:

- 1— Os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, desde que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido dos municípios.*
- 2—Os pedidos de empréstimos para saneamento financeiro dos municípios são instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia e um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo.*
- 3—O estudo e o plano de saneamento financeiro referidos no número anterior são elaborados pela câmara municipal e propostos à respectiva assembleia municipal para aprovação.*
- 4—Os órgãos executivos, durante o período do empréstimo, ficam obrigados a:*
 - a) Cumprir o plano de saneamento financeiro mencionado no número anterior;*
 - b) Não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro;*
 - c) Elaborar relatórios semestrais sobre a execução do plano financeiro mencionado no número anterior e remetê-los, para apreciação, aos órgãos deliberativos;*
 - d) Remeter ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais cópia do contrato do empréstimo, no prazo de 15 dias a contar da data da sua celebração.*
- 5—O incumprimento do plano de saneamento financeiro, referido no n.º 2, é comunicado, pela assembleia municipal, ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais e, até à correcção das causas que lhe deram origem, determina:*
 - a) A impossibilidade de contracção de novos empréstimos durante um período de cinco anos;*
 - b) A impossibilidade de acesso à cooperação técnica e financeira com a administração central.*
- 6—Os empréstimos para saneamento financeiro não podem ter um prazo superior a 12 anos e um período máximo de diferimento de 3 anos.*
- 7—Durante o período de vigência do contrato, a apresentação anual de contas à assembleia municipal inclui, em anexo ao balanço, a demonstração do cumprimento do plano de saneamento financeiro.*

Nos termos da regulamentação adoptada pelo art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, sobre saneamento e desequilíbrio financeiro financeiros municipais, preceitua que:

- 1 — Os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, desde que o*



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

resultado da operação não aumente o respectivo endividamento líquido, nos termos do n.º 1 do artigo 40.º da LFL.

2 — Os empréstimos para saneamento financeiro não podem ter um prazo superior a 12 anos e têm um período máximo de diferimento de 3 anos.

3 — O limite geral de empréstimos de médio e longo prazos previsto no n.º 2 do artigo 39.º da LFL e o limite previsto no n.º 1 do artigo 37.º da LFL não prejudicam a contracção de empréstimos para saneamento financeiro, nos termos do presente decreto -lei.

4 — Constituem fundamentos da necessidade de recurso a empréstimo para saneamento financeiro o preenchimento de uma das seguintes situações:

- a) A ultrapassagem do limite de endividamento líquido previsto no n.º 1 do artigo 37.º da LFL;*
- b) A existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 40 % das receitas totais do ano anterior, tal como definidas no artigo 10.º da LFL;*
- c) O rácio dos passivos financeiros, incluindo o valor dos passivos excepcionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido, em percentagem da receita total superior a 200 %;*
- d) Prazo médio de pagamentos a fornecedores superior a seis meses.*

Por sua vez, o art.º 68.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, sobre as competências do presidente da câmara, dispõe que compete a este, além do mais:

- a) Representar o município em juízo e fora dele;*
- b) Executar as deliberações da câmara municipal e coordenar a respectiva actividade;*
- c) Assegurar a execução das deliberações da assembleia municipal e dar cumprimento às decisões dos seus órgãos;*

.....

- g) Autorizar a realização de despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal, com a excepção das referidas no n.º 2 do artigo 54.º;*

2. Ilicitude

Está provado que de 1 de Janeiro de 2007 a 21 de Outubro de 2009 faziam parte do executivo camarário de Povoação, responsáveis pela gerência, o presidente da Câmara Francisco da Silva Álvares e os vereadores Maria de Fátima Medeiros Vieira e Gualberto Pimentel Bento.

Para enfrentar o desequilíbrio financeiro, durante o mandato destes demandados, a Câmara recorreu a um plano de saneamento financeiro, que foi aprovado pela Assembleia Municipal em 23-4-2007.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

a) O demandado Francisco Álvares, presidente da Câmara, tinha o dever de promover e concretizar as medidas necessárias ao ajustamento do orçamento de 2007 do Município às metas estabelecidas no plano para a evolução fixada pela Lei do OE em 3,7%, mas, em vez disso, deu causa a um desvio de 3,9%, como se vê pela matéria de facto provada.

Com este incumprimento livre, consciente e deliberado do plano de saneamento financeiro, Francisco da Silva Álvares violou o disposto no art.º 40.º, n.º 4, al. a), em conjugação com as alíneas b) e c) do n.º 1 do art.º 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, e, por consequência, cometeu uma infracção financeira sancionatória prevista no art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC.

b) Os mesmos três demandados votaram favoravelmente a aprovação do orçamento das despesas para 2008, aprovando documentos previsionais para 2008 que, em vez de conterem a despesa corrente, de acordo com o plano financeiro, consagraram acréscimos. As dotações iniciais de despesa corrente inscritas excederam em 12,8% os limites fixados no plano de saneamento para a respectiva evolução agregada, indexada à taxa global de evolução prevista pelo Orçamento de Estado para as rubricas da mesma natureza (3%).

Os demandados sabiam perfeitamente que não podiam aprovar documentos previsionais que implicassem a violação dos limites impostos pelo plano e que não podiam ultrapassar esses limites, devendo cumprir o plano de saneamento financeiro.

A conduta dos demandados Francisco Álvares Maria de Fátima Vieira e Gualberto Bento, foi deliberada, livre e consciente (factos provados 11 a 15).

Violaram, assim, o disposto no art.º 40.º, n.º 4, al. a), da Lei , e, por consequência, cometeu cada um deles uma infracção financeira sancionatória prevista no art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC.

c) Ainda os mesmos três demandados votaram favoravelmente a aprovação do orçamento das despesas para 2009, aprovando documentos previsionais para 2009 que, em vez de conterem a despesa corrente, de acordo com o plano de saneamento financeiro, consagraram acréscimos. As dotações iniciais de despesa corrente inscritas excederam em 12,3% os limites fixados no plano de saneamento para a respectiva



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

evolução agregada, indexada à taxa global de evolução prevista pelo Orçamento de Estado para as rubricas da mesma natureza (2,2%).

Os demandados sabiam perfeitamente que não podiam aprovar documentos previsionais que implicassem a violação dos limites impostos pelo plano de saneamento financeiro e que não podiam ultrapassar esses limites, devendo cumprir o plano.

A conduta dos demandados Francisco Álvares, Maria de Fátima Vieira e Gualberto Bento, foi deliberada, livre e consciente (factos provados 16 a 21).

Violaram, assim, cada um deles o disposto no art.º 40.º, n.º 4, al. a), da Lei , e, por consequência, cometeu cada um deles uma infracção financeira sancionatória prevista no art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 4, da LOPTC.

d) Os demandados Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, Pedro Nuno Sousa Melo e Alberto Ricardo Cabral Bulhões – o primeiro presidente da Câmara e os restantes vereadores - votaram favoravelmente a aprovação do orçamento das despesas para 2009, aprovando, todos eles, documentos previsionais para 2010 que, em vez de contenção da despesa corrente, de acordo com o plano de saneamento financeiro, consagraram acréscimos. As dotações iniciais de despesa corrente inscritas excederam em 12,3% os limites fixados no plano de saneamento para a respectiva evolução agregada, indexada à taxa global de evolução prevista pelo Orçamento de Estado para as rubricas da mesma natureza (3,7%).

Os demandados sabiam perfeitamente que não podiam aprovar documentos previsionais que implicassem a violação dos limites impostos pelo plano de saneamento financeiro e que não podiam ultrapassar esses limites, devendo cumprir o plano.

A conduta dos demandados Carlos Ávila, Pedro Melo e Alberto Bulhões foi deliberada, livre e consciente (factos provados 22 a 26).

Violaram, assim, cada um deles o disposto no art.º 40.º, n.º 4, al. a), da Lei , e, por consequência, cometeu cada um deles uma infracção financeira sancionatória prevista no art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 4, da LOPTC.

e) No exercício de 2007, Francisco da Silva Álvares era presidente do executivo camarário, ano em que o mesmo plano de financeiro impunha que a evolução das despesas com pessoal se limitasse à revisão anual das respectivas remunerações. Ao invés, nesse ano, verificou-se um aumento líquido de dois efectivos ao serviço do



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

Município, a par de um acréscimo das verbas gastas em horas extraordinárias. O demandado Francisco Álvares, como presidente da Câmara, o órgão competente para assegurar a execução do orçamento de 2007 e autorizar a realização de despesas, sabia que devia cumprir o limite das despesas com pessoal fixado no plano de saneamento financeiro. A sua conduta foi deliberada, livre e consciente (factos provados 27 a 31).

Violou, assim, este demandado o art.º 40.º, n.º 4, al. a), da Lei das Finanças Locais, em conjugação com o art.º 68.º, n.º 1, als. b), c) e g), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, e, conseqüentemente, cometeu uma infracção financeira sancionatória prevista e punida no art.º 65.ºs, n.º 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC.

f) No exercício de 2008, Francisco da Silva Álvares era ainda presidente do executivo camarário, ano em que o mesmo plano de financeiro impunha que a evolução das despesas com pessoal se limitasse à revisão anual das respectivas remunerações. Ao contrário, nesse ano, verificou-se um crescimento de 19,6€ das verbas gastas em horas extraordinárias. O demandado Francisco Álvares, como presidente da Câmara, do órgão competente para assegurar a execução do orçamento de 2008 e autorizar a realização de despesas, sabia que devia cumprir o limite das despesas com pessoal fixado no plano de saneamento financeiro. A sua conduta foi deliberada, livre e consciente (factos provados 32 a 36).

Violou, assim, este demandado o art.º 40.º, n.º 4, al. a), da Lei das Finanças Locais, em conjugação com o art.º 68.º, n.º 1, als. b), c) e g), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, e, conseqüentemente, cometeu uma infracção financeira sancionatória prevista e punida no art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC.

g) No exercício de 2009, Francisco da Silva Álvares era ainda presidente do executivo camarário, ano em que o mesmo plano de financeiro impunha que a evolução das despesas com pessoal se limitasse à revisão anual das respectivas remunerações. Ao invés, nesse ano, verificou-se um aumento líquido de três efectivos ao serviço do Município e de dois ao serviço da empresa municipal *Povoainvest, EEM*, dois ao serviço da *Espaço Povoação, EEM*, bem como um crescimento de 74,4% das verbas gastas em horas extraordinárias. O demandado Francisco Álvares, como presidente da Câmara, o órgão competente para assegurar a execução do orçamento de 2009 e autorizar a realização de despesas, sabia que devia cumprir o limite das despesas com



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

pessoal fixado no plano de saneamento financeiro. A sua conduta foi deliberada, livre e consciente (factos provados 37 a 41).

Violou, assim, este demandado o art.º 40.º, n.º 4, al. a), da Lei das Finanças Locais, em conjugação com o art.º 68.º, n.º 1, als. b), c) e g), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, e, consequentemente, cometeu uma infracção financeira sancionatória prevista e punida no art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC.

h) No exercício de 2010, mais concretamente de 1-1-2010 a 30-9-2010, Carlos Emílio Lopes Machado Ávila era presidente do executivo camarário, ano em que, mais uma vez, o mesmo plano de financeiro impunha que a evolução das despesas com pessoal se limitasse à revisão anual das respectivas remunerações. Contudo, nesse ano, de 1 de Janeiro a 30 de Setembro, verificou-se um aumento líquido de onze efectivos com encargos suportados pelo orçamento municipal – o que corresponde à admissão de quatro efectivos pela *Povoainvest* e de onze pela *Espaço Povoação*, compensadas pela redução de quatro efectivos no Município. O demandado Carlos Ávila, como presidente da Câmara, o órgão competente para assegurar a execução do orçamento de 2010 e autorizar a realização de despesas, sabia que devia cumprir o limite das despesas com pessoal fixado no plano de saneamento financeiro. A sua conduta foi deliberada, livre e consciente (factos provados 42 a 46).

Violou, assim, este demandado o art.º 40.º, n.º 4, al. a), da Lei das Finanças Locais, em conjugação com o art.º 68.º, n.º 1, als. b), c) e g), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, e, consequentemente, cometeu uma infracção financeira sancionatória prevista e punida no art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC.

i) Em 2008, os demandados Francisco Álvares, na qualidade de presidente da Câmara, Maria de Fátima Vieira, vereadora, e Gualberto Bento, vereador, votaram favoravelmente documentos previsionais sem que fossem previstas medidas para impedir a violação dos limites e assegurar o cumprimento da obrigatoriedade de reduzir, pelo menos, 10% dos montantes que excediam aqueles limites. Nesse ano, o Município de Povoação excedeu em € 4 936 392,63 o respectivo limite de empréstimos a médio e a longo prazos e em € 8 718 494, 92 o limite do endividamento líquido, tendo aumentado os excedentes em € 2 536 162,30 e € 6 002 947,74, respectivamente, quando tinha a obrigação de os reduzir, pelo menos, 10%. Com esta falta de redução, os demandados



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

violaram o disposto no n.º 2 do art.º 37.º e no n.º 3 do art.º 39.º da Lei das Finanças Locais.

Estes demandados sabiam perfeitamente de que deviam observar as normas legais sobre endividamento líquido municipal, designadamente a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, pelo que não podiam aprovar documentos previsionais que implicassem a violação desses limites. A sua conduta foi deliberada, livre e consciente (factos provados 47 a 50).

E, assim, cada um dos referidos demandados cometeu uma infracção financeira sancionatória, prevista e punida no art.º 65.º, n.ºs 1, al. f), 2 e 4, da LOPTC.

j) Em 2009, os demandados Francisco Álvares, na qualidade de presidente da Câmara, Maria de Fátima Vieira, vereadora, e Gualberto Bento, vereador, votaram favoravelmente documentos previsionais sem que fossem previstas medidas para impedir a violação dos limites e assegurar o cumprimento da obrigatoriedade de reduzir, pelo menos, 10% do montante que excedia limite daquele endividamento. Todavia, nesse ano, o Município de Povoação excedeu em € 7 805 482,98 o respectivo limite de empréstimos a médio e a longo prazos e em € 15 199 085,12 o limite do endividamento líquido, tendo aumentado os excedentes em € 3 069 970,85 e € 6 731 690,82, respectivamente, quando tinha a obrigação de os reduzir, pelo menos, 10%. Com esta falta de redução, os demandados violaram o disposto no n.º 2 do art.º 37.º e no n.º 3 do art.º 39.º da Lei das Finanças Locais.

Estes demandados sabiam perfeitamente de que deviam observar as normas legais sobre endividamento líquido municipal, designadamente a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, pelo que não podiam aprovar documentos previsionais que viabilizassem a violação desses limites. A sua conduta foi deliberada, livre e consciente (factos provados 51 a 54).

E, assim, cada um dos referidos demandados cometeu uma infracção financeira sancionatória, prevista e punida no art.º 65.º, n.ºs 1, al. f), 2 e 4, da LOPTC.

3. Culpa

Nos termos do art.º 13.º do Código Penal (CP), sobre dolo e negligência, só é punível o



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência. Este princípio estende-se a todo o direito sancionatório, inclusive ao direito financeiro.

No caso dos autos, vem provado que a conduta de todos os demandados foi deliberada livre e consciente. Actuaram, pois, os demandados com conhecimento da ilicitude e com a intenção de praticarem as condutas integradoras das infracções que lhes são imputadas. Nos termos do art.º 14.º, n.º 1, do Código Penal: “age com dolo quem, representando um facto que preenche um tipo de crime, actuar com intenção de o realizar”. Nestes autos, embora não se trata de crime, mas sim de infracção financeira sancionatória, encontram-se bem preenchidos os elementos intelectual e volitivo do dolo dos demandados.

O Tribunal de Contas 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 ou 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 da LOPTC).

No caso presente, os demandados Francisco Álvares e Carlos Ávila, como presidentes da Câmara, nos períodos em que sucessivamente exerceram essas funções, eram os responsáveis máximos pela execução e bom cumprimento do plano de saneamento financeiro e pela não ultrapassagem dos limites de endividamento líquido, bem como pela redução da despesa. Quanto aos restantes demandados, vereadores da Câmara, eram também responsáveis pela boa execução do plano de saneamento financeiro, estando-lhes vedado aprovarem decisões violadoras dos limites impostos pelo referido plano, das reduções de despesas que este também impunha e que aumentassem o endividamento.

Embora não se tenha apurado que os demandados tenham deixado de acatar qualquer recomendação do Tribunal, o volume dos fundos movimentados é elevado e o grau da sua culpa, dolosa, é também alto.

4. Medida da sanção



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

O Tribunal de Contas gradua as multas tendo em consideração 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).

Ora, como se viu, o grau de culpa de todos os demandados é elevado. Os montantes em causa são igualmente altos. O nível hierárquico dos demandados é de topo, membros do executivo camarário, presidentes e vereadores. As respectivas situações económicas, tendo em conta o que se apurou sobre os vencimentos dos demandados (facto provado 54), não são propriamente débeis. Não há notícia de não acatamentos de recomendações do Tribunal.

Ponderando tudo isto, tem-se por adequado aplicar aos demandados as seguintes multas:

- Francisco da Silva Álvares, como autor de oito infracções financeiras sancionatórias previstas e punidas pelo art.º 65.º, n.ºs 1, als. b) e f), 2 e 4, da LOPTC, na multa de 50 UC, ou seja (50x€96,00), 4.800,00, por cada infracção e, em cúmulo, na multa única de €38.400,00.
- Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, como autor de duas infracções financeiras sancionatórias, prevista e punidas pelo art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC, na multa 50 UC, ou seja (50x102,00), €5.100,00 por cada infracção e, em cúmulo, na multa única de €10.200,00.
- Maria de Fátima Medeiros Vieira, como autora de quatro infracções financeiras sancionatórias, previstas e punidas pelo art.º 65.º, n.ºs 1, als. b) e f), 2 e 4, da LOPTC, na multa de 50 UC, ou seja (50x€96,00), 4.800,00€ por cada infracção e, em cúmulo, na multa única de €19.200,00.
- Gualberto Pimentel Bento, como autor de quatro infracções financeiras sancionatórias, previstas no art.º 65.º, n.ºs 1, als b) e f), 2 e 4, da LOPTC, na multa de 50 UC, ou seja (50x€96,00), €4.800,00 por cada infracção e, em cúmulo, na multa única de €19.200,00.
- Pedro Nuno Sousa Melo, como autor de uma infracção financeira sancionatória, prevista e punida pelo art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC, na multa de 50 UC, ou seja (50x€102,00), €5.100,00.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

- Alberto Ricardo Cabral Bulhões, como autor de uma infracção financeira sancionatória, prevista e punida pelo art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC, na multa de 50 UC, ou seja (50x€102,00), €5.100,00.

III – DECISÃO

Pelo exposto, julgando a acção procedente, por provada:

1. Condeno os demandados:

- a) **Francisco da Silva Álvares**, pela prática dolosa de oito infracções financeiras sancionatórias previstas e punidas pelo art.º 65.º, n.ºs 1, als. b) e f), 2 e 4, da LOPTC, na multa de 50 UC, ou seja (50x€96,00), 4.800,00, por cada infracção e, em cúmulo, na multa única de €38.400,00.
- b) **Carlos Emílio Lopes Machado Ávila**, pela prática dolosa de duas infracções financeiras sancionatórias, prevista e punidas pelo art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC, na multa 50 UC, ou seja (50x102,00), €5.100,00 por cada infracção e, em cúmulo, na multa única de €10.200,00.
- c) **Maria de Fátima Medeiros Vieira**, pela prática dolosa de quatro infracções financeiras sancionatórias, previstas e punidas pelo art.º 65.º, n.ºs 1, als. b) e f), 2 e 4, da LOPTC, na multa de 50 UC, ou seja (50x€96,00), 4.800,00€ por cada infracção e, em cúmulo, na multa única de €19.200,00.
- d) **Gualberto Pimentel Bento**, pela prática dolosa de quatro infracções financeiras sancionatórias, previstas e punidas no art.º 65.º, n.ºs 1, als. b) e f), 2 e 4, da LOPTC, na multa de 50 UC, ou seja (50x€96,00), €4.800,00 por cada infracção e, em cúmulo, na multa única de €19.200,00.
- e) **Pedro Nuno Sousa Melo**, pela prática dolosa de uma infracção financeira sancionatória, prevista e punida pelo art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC, na multa de 50 UC, ou seja (50x€102,00), €5.100,00.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

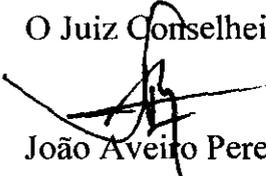
Processo n.º 5/2013-PRF-SRATC

- f) **Alberto Ricardo Cabral Bulhões**, pela prática dolosa de uma infracção financeira sancionatória, prevista e punida pelo art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC, na multa de 50 UC, ou seja (50x€102,00), €5.100,00.
2. São devidos emolumentos legais – art.º 14.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.
3. Oportunamente, nos termos do art.º 9.º, n.ºs 2, al. f), e 3, da LOPTC, e do art.º 7.º, n.º 1, al. ao) do Regulamento de Publicação de Actos no Diário da República, remeta a presente sentença para publicação na 2.ª série do Diário da República e no Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores,
4. Extraia duas certidões desta sentença e remeta uma ao Presidente do Tribunal de Contas e do Conselho de Prevenção da Corrupção e outra ao Conselho Superior do Ministério Público.

Registe e notifique.

Funchal, 7-2-2014

O Juiz Conselheiro


João Aveiro Pereira