



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

SENTENÇA N.º 2/2014-PRF-SRATC

I – RELATÓRIO

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

- **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo**, Presidente do conselho de administração da *VFC Empreendimentos, EM*;
- **João de Deus Frias de Braga**, membro do conselho de administração da *VFC Empreendimentos, EM*, residente em Rua Prof. Eduíno Vargas, nº 30, 9680-465 Ponta Garça – Vila Franca do Campo.
- **Gil de Sousa Mendes**, membro do conselho de administração da *VFC Empreendimentos, EM*, residente em Rua Nossa Senhora da Piedade nº 38, 9680-Vila Franca do Campo.
- **Jorge Manuel Castanheira Cruz**, membro do conselho de administração da *VFC Empreendimentos, EM*, residente em Rua dos Bombeiros Voluntários, nº 1, 9680-102 Vila Franca do Campo.
- **António Fernando Raposo Cordeiro**, Presidente do conselho de administração da *VFC Empreendimentos, EM*, residente em Lugar da Praia, s/n, Agua d'Alto, 9680-360 Vila Franca do Campo.
- **Eduardo Martinho Róias Pestana**, membro do conselho de administração da *VFC Empreendimentos, EM*, residente em Rua Figueira de Casquete, nº 15, 9680-155 Vila Franca do Campo.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

- **Elisabete Guerreiro Teixeira**, membro do conselho de administração da *VFC Empreendimentos, EM*, residente em Rua da Nossa Senhora da Vida, nº 28, 9680-451 Ponta Garça-Vila Franca do Campo.

Imputando-lhes a prática de infracções financeiras sancionatórias e reintegratórias, por ultrapassagem dos limites de endividamento, execução de contrato não submetido à fiscalização prévia e pagamentos indevidos, previstas e punidas pelo art.º 65.º, n.º 1, al. b), f), h) e i), da LOPTC.

Os demandados, contestando, suscitaram as seguintes excepções: caducidade do direito de requerer o julgamento; violação do princípio do juiz natural; violação do princípio do contraditório e a inconstitucionalidade por violação do princípio da igualdade. Os demandados também contestaram por impugnação, aceitando António Cordeiro, Eduardo Pestana e Elisabete Teixeira como verdadeiros os factos constantes dos art.ºs 1.º a 6.º da p.i., e impugnando os dos art.ºs 7.º a 10.º e 13.º a 27.º da mesma p.i. Concluem os contestantes pela procedência das excepções ou, se assim não for entendido, pela sua absolvição.

***.

O Tribunal é o competente em razão da matéria, da nacionalidade e da hierarquia. Cumpre conhecer das invocadas excepções:

A – Caducidade do direito por demora excessiva do MP em requerer o julgamento

Os demandados invocam a caducidade do direito de acção por o relatório de auditoria n.º 13/2011 ter sido aprovado em 12-11-2012, entregue ao MP em 16-11-2012 e a presente acção ter dado entrada na Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas em 10-05-2013, mediando cerca de seis meses entre a data em que o MP recebeu o relatório aprovado e a data da promoção do presente processo de responsabilidade financeira.

Apreciando:



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

Efectivamente, os autos confirmam que o processo de auditoria, contendo o respectivo relatório, foi entregue ao MP na referida data de 16-11-2013 e a presente acção foi instaurada em 10 de Maio de 2013.

Como bem afirmam os demandados Rui Melo, João de Braga, Gil Mendes e Jorge Cruz, não existe prazo fixado para o MP requerer o julgamento. Porém, já não têm razão ao considerarem o que acontece antes do processo jurisdicional como fase procedimental administrativa. Com efeito, a al. b) do invocado art.º 80.º, al. b), da LOPTC manda aplicar o Código de Procedimento Administrativo (CPA) aos procedimentos da Direcção Geral do Tribunal Contas, mas não quando esta actuar no âmbito da fiscalização, do controlo financeiro e na preparação de actos jurisdicionais – como é aqui o caso.

Por conseguinte, não colhe a invocação do art.º 111.º do CPA, por não ser aplicável ao caso *sub judicio*. Tão-pouco procede o apelo à prescrição, interrompida pela citação dos demandados nestes autos, por força do disposto no art.º 323.º, n.º 1, do Código Civil. Do mesmo modo, falta suporte factual que possa fundamentar a invocada nulidade do art.º 201.º, n.º 1, do Código de Processo Civil.

Este preceito, agora com o número 195.º, no CPC de 2013, dispõe que «Fora dos casos previstos nos artigos anteriores, a prática de um acto que a lei não admita, bem como a omissão de um acto ou de uma formalidade que a lei prescreva, só produzem nulidade quando a lei o declare ou quando a irregularidade cometida possa influir no exame ou na decisão da causa». Ora, nem existe tal prática, nem tal omissão nestes autos, nem sequer norma que declare a pretendida nulidade que, por inexistente, não pode ter qualquer influência.

Improcede, assim a invocada caducidade do direito de requerer o julgamento.

B – Violação do princípio do juiz natural

Sobre este alegado vício, começam os demandados Rui Melo, João de Braga por dizer que o presente processo é de natureza jurisdicional, foi instaurado na 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



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

toda a razão os demandados, pois é isto que resulta dos autos e do art.º 108.º da LOPTC. E o juiz da outra secção regional, não existindo, por enquanto, mais nenhuma, é o da Madeira, que aqui profere esta sentença.

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 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 apenas ordena a citação, a distribuição do processo jurisdicional e manda seguir este 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 à aprovação do relatório, ou só a uma destas actuações, 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. E, nesta conformidade, o art.º 108.º, em qualquer dos seus números não enferma de inconstitucionalidade.

Improcede, assim esta excepção. Porém.

C – 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



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

processual entre acusação e a defesa, para que o processo seja equitativo e a decisão justa.

Alegam todos os demandados que «não puderam pronunciar-se sobre a qualificação dos factos que lhes foram imputados, pois tal qualificação está ausente do Relatório» e, por isso, 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, objectiva e legalmente, responsável.

O relatório da auditoria não tem a natureza de uma acusação criminal nem de uma petição inicial civilística, não 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 cumpriu-se o contraditório, foi dado aos ora demandados a possibilidade de se defenderem dos factos apurados e das subsunções jurídicas que, 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



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

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 exceção.

D) Inconstitucionalidade por violação do princípio da igualdade

Os demandados António Cordeiro, Eduardo Pestana e Elisabete Teixeira 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 nelas contido, para 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.

Neste aspecto, importa atentar no acórdão n.º 450/91, de 3 de Dezembro, proc.º n.º 215/89¹, do Tribunal Constitucional, sobre a forma como deve ser encarado o princípio da igualdade:

Como se ponderou no Acórdão n.º 39/88 deste Tribunal, em plenário (in Diário da República, I Série, de 3 de Março de 1988), na sequência de orientação jurisprudencial firme, igualdade não é igualitarismo, mas sim igualdade proporcional. «Exige que se tratem por igual situações substancialmente iguais e que a situações substancialmente desiguais se dê tratamento desigual, mas proporcionado».

Ou seja, o princípio da igualdade não proíbe que a lei estabeleça distinções, proíbe, sim, o arbitrio, as diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, que o mesmo é dizer sem qualquer justificação razoável, segundo critérios de valor objectivos constitucionalmente relevantes. Proíbe também se tratem por igual situações essencialmente desiguais. E proíbe ainda discriminação, isto é, as diferenciações de tratamento fundadas em categorias meramente subjectivas, como são as indicadas, exemplificativamente, no n.º 2 do artigo 13.º da CR.

¹ <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19910450.html> 2-2-2014.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

Logo, para além da sua dimensão de proibição de «diferenciações sem qualquer justificação razoável», no dizer de Gomes Canotilho e Vital Moreira — ob. cit., p. 149 — o princípio da igualdade não vai ao ponto de exigir ao legislador ordinário a indiferenciação de tratamentos.

Por conseguinte, perante situações de facto representando-se dissemelhantemente, não é postergado, nem sequer afrontado, o n.º 2 do artigo 13.º da CR se o regime infra-constitucional estabelecer diferente tratamento.

Ponto é que o faça em parâmetros razoáveis e justificados, de onde o arbitrio esteja arredado, que, no âmbito da sua liberdade constitutiva, o legislador tenha actuado racionalmente, ou seja, com fundamento material bastante, atenta a natureza e a especificidade da situação e dos efeitos tidos em vista.

O exercício da governação, seja de um país, seja de uma região, não é a mesma coisa do que governar um município. Os governantes têm uma tarefa muito mais complexa e de muito maior responsabilidade, com a preocupação do todo nacional ou regional, enquanto os autarcas, muito mais numerosos, se ocupam apenas da administração de uma pequena parcela de território e de população.

São situações e dimensões tão desiguais, que são incomparáveis e, por isso, as razões que fundaram a desresponsabilização dos governantes, 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.

Inexistem quaisquer outras excepções, nulidades ou questões prévias de que ora cumpra conhecer e obstem à apreciação do mérito da causa.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A – Factos provados

-A-

1. O relatório n.º 13/2012-FS/SRATC é o resultado de uma auditoria às relações financeiras entre a empresa *VFC Empreendimentos, EM* e o Município de Vila Franca do Campo.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

2. A “VFC Empreendimentos – empresa de actividades desportivas, recreativas e turísticas de Vila Franca do Campo, EM” abreviadamente designada por *VFC Empreendimentos, EM*, é uma empresa municipal criada em 2005.
3. O seu capital foi integralmente realizado pelo Município de Vila Franca do Campo, com entradas de 19 103,00 €, em dinheiro, e de 1 160 000,00 €, em espécie.
4. A *VFC Empreendimentos, EM* participou na fundação da “*Gesquelhas, SA*” e da “*Vila Franca Parque, SA*”, sociedades comerciais, com uma participação de 49% do capital da primeira e de 33,3% do da segunda.
5. São órgãos da *VFC Empreendimentos, EM*, o conselho de administração, o conselho fiscal único e o conselho geral.
6. Entre 2005 e 2009, fizeram parte do conselho de administração da *VFC*, os demandados identificados no quadro que segue, onde também vão referidas as datas das deliberações que os nomearam e duração dos mandatos:

| | | Mandato | |
|----------------------------------|--|---------------------------------|------------|
| | | Deliberação da Câmara Municipal | Termo |
| Conselho geral | | | |
| Conselho de administração | | | |
| Presidentes | Rui António Dias da Câmara Carvalho e Melo | 28-11-2005 e 14-01-2008* | 11-11-2009 |
| | António Fernando Raposo Cordeiro | 23-11-2009 | |



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

| | | | |
|--------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|------------|
| Administradores executivos | Jorge Manuel Castanheira Cruz | 14-01-2008** | 10-09-2009 |
| Administradores não executivos | João de Deus Frias de Braga | 28-11-2005 | 31-12-2007 |
| | Gil Sousa Mendes | 08-01-2007 e 14-01-2008* | 11-11-2009 |
| | Eduardo Martinho Róias Pestana | 23-11-2009 | |
| | Elisabete Guerreiro Teixeira | 23-11-2009 | |

7. No exercício das suas funções, e com o voto favorável de todos, estes membros do Conselho de Administração da *VFC Empreendimentos, EM*, ora demandados, decidiram a atribuição de subsídios à *Gesquelhas* e à *Fundação Escola Profissional de Vila Franca do Campo*.

8. Designadamente,

- Por deliberação de **10-5-2007** e o voto favorável dos demandados, **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo, João de Deus Frias de Braga e Gil de Sousa Mendes** foi atribuída à *Fundação Escola Profissional de Vila Franca do Campo*, um subsídio de **15 000,00€**, para participação na organização das comemorações do feriado municipal; actividades de divulgação e animação BFC.

- Por deliberação de **27-2-2009**, e com o voto favorável dos demandados **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo, Jorge Manuel Castanheira Cruz e Gil de Sousa Mendes**, foi atribuído à *Gesquelhas*, um subsídio de **123 585,00€**, para apoio financeiro a actividades culturais, desportivas e recreativas; e **18 150,00€**, para conversão de empréstimo em subsídio;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

- Por deliberação de **24-3-2009** e com o voto favorável dos demandados, **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo, Jorge Manuel Castanheira Cruz e Gil de Sousa Mendes**, foi atribuído à **Gesquelhas**, um subsídio de **175 000,00€**, para realização de eventos culturais e desportivos em 2009;

- Por deliberação de **18-5-2010** e o voto favorável dos demandados, **António Fernando Raposo Cordeiro, Eduardo Martinho Róias Pestana e Elisabete Guerreiro Teixeira**, foi atribuído à **Gesquelhas**, um subsídio de **98 994, 38€**, para realização de eventos culturais e desportivos em 2010.

9. O exposto no número antecedente sintetiza-se no seguinte quadro:

| Deliberação | Responsáveis | Finalidade | Valor (€) |
|--|--|---|---------------|
| Subsídio à Fundação Escola Profissional de Vila Franca do Campo | | | |
| 10-05-2007 | Rui António Dias da Câmara Carvalho e Melo João de Deus Frias de Braga Gil de Sousa Mendes | Participação na organização das comemorações do feriado municipal; actividades de divulgação e animação | 15.000,00 |
| Subsídios à Gesquelhas, SA | | | |
| — | Rui António Dias da Câmara Carvalho e Melo Jorge Manuel Castanheira Cruz Gil de Sousa Mendes | Apoio financeiro a actividades culturais, desportivas e recreativas | 123.585,00 |
| 27-02-2009 | Rui António Dias da Câmara Carvalho e Melo Jorge Manuel Castanheira Cruz Gil de Sousa Mendes | Conversão de empréstimo em subsídio | 18.150,00 |
| 24-03-2009 | Rui António Dias da Câmara Carvalho e Melo Jorge Manuel Castanheira Cruz Gil de Sousa Mendes | Realização de eventos culturais e desportivos em 2009 | 175.000,00 c) |



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

| | | | | |
|------------|---|---|------------|----|
| 24-03-2009 | Rui António Dias da Câmara Carvalho e Melo Jorge Manuel Castanheira Cruz Gil de Sousa Mendes | Realização de eventos culturais e desportivos em 2009 | 175.000,00 | c) |
| 18-05-2010 | António Fernando Raposo Cordeiro Eduardo Martinho Róias Pestana Elisabete Guerreiro Teixeira | Realização de eventos culturais e desportivos em 2010 | 98.994,38 | d) |
| | | Total | 430.729,38 | |

- 10.** Os demandados votaram a atribuição destes subsídios, num total de **430.729,38€**.
- 11.** E as respectivas quantias foram efectivamente pagas aos beneficiários, Fundação de Escola Profissional de Vila Franca do Campo (**15 000,00€**) e Gesquelhas (**415 729,38**).
- 12.** As empresas municipais «...têm obrigatoriamente como objecto a exploração de actividades de interesse geral, a promoção do desenvolvimento local e regional e a gestão de concessões, sendo proibida a criação de empresas para o desenvolvimento de actividades de natureza exclusivamente administrativa ou de intuito predominantemente mercantil...» (n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro).
- 13.** A concessão de subvenções, enquanto atribuição de recursos financeiros sem contraprestação directa, é uma actividade administrativa insusceptível, por natureza, de ter carácter empresarial.
- 14.** A competência para tanto pertence à Câmara Municipal.
- 15.** Os demandados,
- Rui António Dias da Câmara Carvalho e Melo



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

- João de Deus Frias de Braga
- Jorge Manuel Castanheira Cruz
- Gil de Sousa Mendes
- António Fernando Raposo Cordeiro
- Eduardo Martinho Róias Pestana
- Elisabete Guerreiro Teixeira,

pela qualidade que tinham de membros do conselho de administração da *VFC Empreendimentos, EM*, conheciam perfeitamente as normas relativas à utilização e pagamento de dinheiros públicos.

16. As quantias pagas à *Gesquelhas* e à *Fundação Escola Profissional de Vila Franca do Campo*, a título de subsídios, por força da actuação dos demandados, não tiveram contrapartida.

17. Os demandados

- Rui António Dias da Câmara Carvalho e Melo
- João de Deus Frias de Braga
- Jorge Manuel Castanheira Cruz
- Gil de Sousa Mendes
- António Fernando Raposo Cordeiro
- Eduardo Martinho Róias Pestana
- Elisabete Guerreiro Teixeira,

pela qualidade que tinham de membros do conselho de administração da *VFC Empreendimentos, EM*, conheciam perfeitamente as normas relativas à utilização e pagamento de dinheiros públicos e tiveram a conduta descrita, de forma livre e consciente.

-B-



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

- 18.** Em 2007, o Município de Vila Franca do Campo tinha excedido a capacidade de endividamento a médio e longo prazos e a capacidade de endividamento líquido.
- 19.** Em 19-12-2007 entre o Município de Vila Franca do Campo, a VFC Empreendimentos, EM, e a Caixa Geral de Depósitos foi celebrada uma escritura pública que deu forma a uma união de contratos, um contrato de compra e venda e um contrato de mútuo com hipoteca.
- 20.** Tratou-se da compra pela *VFC Empreendimentos, EM*, do prédio urbano sito em Terras do Visconde ou da Misericórdia (hoje, Avenida das Comunidades Emigrantes), na freguesia de São Pedro, propriedade do Município, com uma área de 15 160 m², pelo preço de 2 500 000,00€, e de um mútuo com hipoteca no valor de 1 500 000,00€, concedido pela CGD à *VFC Empreendimentos, EM*.
- 21.** No acto, com as forças do mútuo, a compradora fez o pagamento de 1 200 000,00€; mais tarde, em 28.12.2007, entregou mais 100.000,00€; e reteve o remanescente, ou seja, 200.000,00.
- 22.** O contrato foi concebido e levado a efeito para dissimular uma operação de obtenção de crédito bancário por parte do Município de Vila Franca do Campo: a empresa *VFC* obteve para o seu funcionamento o montante de 200 000,00€; o Município obteve um acréscimo de receita, por via do endividamento da empresa municipal, e constituiu ainda um crédito sobre ela no montante de 1 200 000,00€.
- 23.** Os membros da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo que votaram a deliberação, de 10-12-2007, que autorizou a operação, foram:



Tribunal de Contas

Seção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

- Maria Eugénia Pimentel Leal, na qualidade de Vice-Presidente da Câmara Municipal e em substituição do Presidente que requereu o pagamento voluntário e em prestações da multa de sua responsabilidade.
 - José Daniel Medeiros Raposo, na qualidade de vereador que requereu o pagamento voluntário e em prestações da multa de sua responsabilidade.
 - Carlos Manuel de Melo Pimentel, na qualidade de vereador, que requereu o pagamento voluntário e em prestações da multa de sua responsabilidade.
 - António Fernandes Raposo Cordeiro, na qualidade de vereador.
- 24.** O demandado **António Cordeiro** enquanto responsável e dada a qualidade que tinha, conhecia perfeitamente as normas legais relativas ao limite de endividamento, sabia que o contrato celebrado implicava novo endividamento do Município, mas ainda assim votou a deliberação camarária de 10-12-2007 que o autorizou.
- 25.** O Demandado António Cordeiro agiu livre, consciente e deliberadamente.
- C-
- 26.** À data da outorga da escritura do contrato acima referido (19-12-2007), o presidente do conselho de administração da *VFC Empreendimentos, EM*, era o demandado **Rui António Dias da Câmara Carvalho e Melo**.
- 27.** A minuta do contrato não foi submetida pela *VFC Empreendimentos, EM*, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, como impõe a lei (art.º 46.º, n.º



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

1, alínea c), conjugado com o artigo 5.º, n.º 1, alínea c), segunda parte, da LOPTC).

28. A VFC *Empreendimentos, EM*, está sujeita a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

29. O demandado **Rui António Dias da Câmara Carvalho e Melo**, enquanto responsável com a qualidade de presidente do conselho de administração da VFC *Empreendimentos, EM*, conhecia as normas relativas à remessa dos processos ao Tribunal de Contas.

30. Mas não enviou o processo para fiscalização prévia.

31. Agiu livre e conscientemente.

-D-

32. Os demandados auferiram, na sua actividade, os montantes seguintes:

- **Rui Melo**, em 2007, 2.906,00€; em 2008, 2.647 €; e em 2009 2.367 €;
- **João de Braga**, em 2007, 4.800,00€ (senhas de presença, montante anual)
- **Gil Mendes**, em 2007, 4.800,00€; em 2008 4.800,00€; em 2009, 4.000,00€ (montante anual das senhas de presença)
- **Jorge Cruz**, em 2009, 24.984,00€ (montante anual das senhas de presença)
- **António Cordeiro**, em 2009 2.587 €; e em 2010 1.815 €.
- **Eduardo Pestana**, em 2010, 2.400,00€ (senhas de presença, montante anual)
- **Elisabete Teixeira**, em 2010, 2.400,00€ (senhas de presença, montante anual).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

B – O direito

1. Enquadramento legal

A Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, aprovou o regime jurídico do sector empresarial local, revogando a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto. No seu art.º 5.º, n.º 1, e, sobre o objecto social, dispõe que «As empresas têm obrigatoriamente como objecto a exploração de actividades de interesse geral, a promoção do desenvolvimento local e regional e a gestão de concessões, sendo proibida a criação de empresas para o desenvolvimento de actividades de natureza exclusivamente administrativa ou de intuito predominantemente mercantil».

O art.º 64.º, n.º 4, als. a) e b), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, sobre as competências da câmara, e com a redacção que lhe introduziu a Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, dispõe que, além do mais:

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;

O artigo 39.º da Lei das Finanças Locais, em matéria de limite geral dos empréstimos dos municípios, preceitua que:

1—O montante dos contratos de empréstimos a curto prazo e de aberturas de crédito não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e da participação no IRS referida na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.

2—O montante da dívida de cada município referente a empréstimos a médio e longo prazos não pode exceder, em 31 de Dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS referida na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º, da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local e da derrama, relativas ao ano anterior.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

A LOPTC, no seu art.º 81.º, n.º 4, estabelece que «Salvo disposição legal em contrário ou delegação de competência, cabe ao dirigente máximo do serviço ou ao presidente do órgão executivo ou de administração o envio dos processos para fiscalização prévia, bem como a posterior remessa dos mesmos, nos termos do n.º 2 do art.º 82.º. Este último preceito refere que «Nos casos em que os respectivos actos ou contratos produzam efeitos antes do visto, os processos devolvidos devem ser de novo remetidos ao Tribunal no prazo de 20 dias a contar da data da recepção».

Por sua vez, o art.º 61.º, n.º 1, da LOPTC, nos casos de responsabilidade reintegratória, impõe que a obrigação de reposição dos respectivos montantes recaia sobre o agente ou agentes da acção. E por força do n.º 3 do art.º 67.º da LOPTC, «à responsabilidade sancionatória aplica-se, com as necessárias adaptações, o regime dos art.ºs 61.º e 62.º da mesma Lei.

2. Ilicitude

Vem provado que os demandados, no exercício das suas funções e com o voto favorável de todos, decidiram, enquanto membros do conselho de administração da *VFC Empreendimentos, EM*, de que Rui Melo era o presidente, a atribuição de um subsídio de 15.000,00 à Fundação Escola Profissional de Vila Franca do Campo.

a) Primeiro, foram Rui Melo, João de Braga e Gil Mendes, em 10-5-2007, a votarem todos favoravelmente a atribuição de um subsídio de €15.000,00, que foi concedido à referida Fundação Escola, para participação na organização das comemorações do feriado municipal, actividades de divulgação e animação BFC. Depois, em 27-2-2009, os mesmos votaram todos favoravelmente e atribuíram à Gesquelhas um subsídio de €123.585,00, para apoio financeiro a actividades culturais, desportivas e recreativas, e €18.150,00, para conversão de empréstimo em subsídio.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

Em 24-3-2009, ainda os mesmos demandados, votaram favoravelmente, e foi atribuído à Gesquelhas, um subsídio de €175.000,00, para realização de eventos culturais e desportivos em 2009.

Em 18-5-2010, António Cordeiro, Eduardo Pestana e Elisabete Teixeira deliberaram todos favoravelmente e atribuíram à Gesquelhas um subsídio de €98.994,38, para realização de eventos culturais e desportivos em 2010.

Os demandados votaram e atribuíram, assim, estes subsídios, num total de €430.729,38.

No ponto 9 da matéria de facto acima descrita e dada como provada, no quadro dos subsídios às duas empresas, existe um lapso que consiste na repetição do subsídio votado em 24-3-2009, no valor de €175.000,00. Trata-se efectivamente de um lapso manifesto cuja correcção se impõe, considerando apenas um desses valores repetidos de €175.000,00.

Todos os demandados, pela qualidade que tinham de membros do conselho de administração da VFC Empreendimentos, EM, conheciam perfeitamente as normas relativas à utilização e pagamento de dinheiros públicos, sendo a sua descrita conduta livre e consciente.

Violaram o disposto no art.º 5.º, n.º 1, da Lei n.º 53-F/2006 e o art.º 64.º, n.º 4, als. a) e b), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção introduzida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro. As referidas quantias foram efectivamente pagas às respectivas empresas beneficiárias, por força da actuação dos demandados, não tiveram contrapartidas e foram utilizadas em fim diverso do legalmente previsto, configurando-se assim como pagamentos indevidos, nos termos dos art.ºs 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOTC, e, conseqüentemente, todos os demandados, e cada um, praticaram uma infracção financeira prevista e punida pelo art.º 65.º, n.º s 1, al. i), e 5, da LOPTC.

Os pagamentos indevidos obrigam à reposição solidária nos cofres do Estado das importâncias pagas, acrescidas de juros de mora legais, nos termos dos art.ºs 61.º, n.º 1, 63.º, e 67.º, n.º 3, da LOPTC. Deste modo, **Rui Melo, João de Braga e Gil**



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

Mendes estão obrigados a repor €15.000,00; **Rui Melo, Jorge Cruz e Gil Mendes** estão obrigados a repor €316.735,00; **António Cordeiro, Eduardo Pestana e Elisabete Teixeira** estão obrigados a repor €98.994,38.

b) Em 2007, o Município de Vila Franca do Campo tinha excedido a capacidade de endividamento a médio e longo prazos e a capacidade de endividamento líquido.

Em 19-12-2007, entre o Município a VFC e a Caixa Geral de Depósitos foram celebrados, por escritura pública, um contrato de compra e venda e um contrato de mútuo.

Aquele contrato foi concebido e levado a efeito, conforme consta da matéria de facto provada, para dissimular uma operação de obtenção de crédito por parte do Município. A empresa VFC obteve €200.000,00 e o Município obteve um acréscimo de receita, à custa do endividamento da empresa municipal, constituindo ainda um crédito sobre ela de €1.200.000,00.

Esta operação foi autorizada por Maria Eugénia Pimentel Leal, como vice-presidente da Câmara Municipal e em substituição do presidente, José Daniel Medeiros Raposo, como vereador, Carlos Manuel de Melo Pimentel, vereador, e **António Fernandes Raposo Cordeiro**, vereador. À excepção deste último todos os anteriores demandados, autorizadores desta operação, requereram o pagamento da multa de sua responsabilidade

António Raposo Cordeiro, enquanto responsável e atenta a qualidade que tinha, conhecia perfeitamente as normas legais relativas ao limite de endividamento, sabia que o contrato celebrado implicava novo endividamento do Município, mas ainda assim votou a deliberação camarária de 10-12-2007 que o autorizou.

Esta conduta de António Cordeiro foi livre, consciente e deliberada, pelo que este violou o disposto no art.º 39.º, n.º 2, da Lei das Finanças Locais e incorreu, assim, na prática de uma infracção financeira sancionatória prevista e punida pelo art.º 65.º, n.ºs 1, al f), 2 e 3, da LOPTC.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

c) Além disso, a minuta do contrato não foi submetida a fiscalização prévia do Tribunal de Contas pelo presidente do conselho de administração da VFC, EM, que era o demandado **Rui António Dias da Câmara Carvalho e Melo**, que assim violou o preceituado no art.º 46.º, n.º 1, al. c), em conjugação com o art.º 5.º, n.º 1, al. c), segunda parte, da LOPTC. Esta empresa está sujeita à fiscalização deste Tribunal e o seu presidente, Rui Melo, conhecia as normas relativas à remessa dos processos ao Tribunal de Contas, mas não o enviou. Agiu livre e conscientemente. Cometeu, assim, este demandado, uma infracção financeira sancionatória prevista e punida pelo art.º 65.º, n.ºs 1, al h), 2 e 5, da LOPTC.

3. Culpa

Nos termos do art.º 13.º do Código Penal (CP), que dispõe sobre dolo e negligência, só é punível o 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, pois por força do art.º 67.º, n.º 3, da LOPTC, aplica-se à responsabilidade sancionatória art.º 61.º, n.º 5, do mesmo diploma, segundo o qual a responsabilidade só ocorre se a acção for praticada com culpa.

No caso dos autos, vem provado que a conduta do demandado **António Cordeiro** enquanto responsável e dada a qualidade que tinha, conhecia perfeitamente as normas legais relativas ao limite de endividamento, sabia que o contrato celebrado implicava novo endividamento do Município, mas ainda assim votou a deliberação camarária de 10-12-2007 que o autorizou. Este demandado, António Cordeiro, nesta matéria, agiu livre, consciente e deliberadamente.

Nos termos do art.º 14.º, n.º 1, do CP: “age com dolo quem, representando um



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

facto que preenche um tipo de crime, actuar com intenção de o realizar”. Nestes autos, embora não se trate de crime, mas sim de infracção financeira sancionatória, encontram-se bem preenchidos os elementos intelectual e volitivo do dolo do demandado

Os restantes demandados agiram livre e conscientemente. Como não se provou o dolo, verifica-se no entanto que todos os outros demandados violaram os seus deveres de cuidado que caracteriza a negligência.

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 Rui António da Câmara Carvalho Melo e António Fernando Raposo Cordeiro, como presidentes sucessivos do conselho de administração da *VFC Empreendimentos, EM*, eram os responsáveis máximos desta empresa. Quanto aos restantes demandados, membros do mesmo conselho de administração, eram também responsáveis pela boa administração da empresa municipal, estando-lhes vedado aprovarem decisões violadoras das normas relativas à utilização de dinheiros públicos e, quanto ao segundo, estava-lhe também interdito aprovar deliberações violadoras do limite legal de 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, de António Cordeiro é elevado, tal como elevado é também o grau de culpa negligente dos restantes demandados.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

1. Medida da sanção

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, os membros do conselho de administração da empresa municipal VFC. As respectivas situações económicas, tendo em conta o que se apurou sobre os vencimentos dos demandados (facto provado 32), 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:

- Rui Melo, como autor de quatro infracções financeiras sancionatórias negligentes previstas e punidas pelo art.º 65.º, n.ºs 1, als. i) e h), 2 e 5, da LOPTC, na multa de 25 UC, ou seja (25x€96,00), 2.400,00, por cada infracção e, em cúmulo, na multa única de €9.600,00.
- João de Deus Frias de Braga, como autor de uma infracção financeira sancionatória negligente, prevista e punidas pelo art.º 65.º, n.ºs 1, i), 2 e 5, da LOPTC, na multa de 25 UC, ou seja (25x€96,00), €2.400,00.
- Gil de Sousa Mendes, como autor de três infracções financeiras sancionatórias negligentes, previstas e punidas pelo art.º 65.º, n.ºs 1, als. i), 2 e 5, da LOPTC, na multa de 25 UC, ou seja (50x€96,00), 2.400,00€ por cada infracção e, em cúmulo, na multa única de €7.200,00.



Tribunal de Contas

Seção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

- Jorge Manuel Castanheira Cruz, como autor de duas infracções financeiras sancionatórias negligentes, previstas no art.º 65.º, n.ºs 1, als. i), 2 e 5, da LOPTC, na multa de 25 UC por cada infracção, ou seja (25x€96,00), €2.400,00 por cada infracção e, em cúmulo, na multa única de €4.800,00.
- António Fernando Raposo Cordeiro, como autor de uma infracção financeira sancionatória dolosa, 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.
- António Fernando Raposo Cordeiro, como autor de uma infracção financeira negligente prevista e punida pelo art.º 65.º, n.ºs 1, al. i), 2 e 5, da LOPTC, na multa de 25 UC, ou seja (25x€102,00), €2.550,00
- Elisabete Guerreiro Teixeira, como autora de uma infracção financeira sancionatória negligente, prevista e punida pelo art.º 65.º, n.ºs 1, al. i), 2 e 5, da LOPTC, na multa de 25 UC, ou seja (50x€102,00), €2.550,00.

III – DECISÃO

Pelo exposto, julgando a acção, em parte procedente, por provada:

1. Condeno os demandados:

- a) **Rui António Dias da Câmara Carvalho Melo**, como autor de quatro infracções financeiras sancionatórias negligentes previstas e punidas pelo art.º 65.º, n.ºs 1, als. i) e h), 2 e 5, da LOPTC, na multa de 25 UC, ou seja (25x€96,00), 2.400,00, por cada infracção e, em cúmulo, na multa única de €9.600,00.
- b) **João de Deus Frias de Braga**, como autor de uma infracção financeira sancionatória negligente, prevista e punidas pelo art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 5, da LOPTC, na multa de 25 UC, ou seja (25x€96,00), €2.400,00.
- c) **Gil de Sousa Mendes**, como autor de três infracções financeiras sancionatórias negligentes, previstas e punidas pelo art.º 65.º, n.ºs 1, als. i), 2 e 5, da LOPTC, na



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Processo n.º 6/2013-PRF-SRATC

multa de 25 UC, ou seja (25x€96,00), 2.400,00€ por cada infracção e, em cúmulo, na multa única de €7.200,00.

- d) **Jorge Manuel Castanheira Cruz**, como autor de duas infracções financeiras sancionatórias negligentes, previstas no art.º 65.º, n.ºs 1, als. i), 2 e 5, da LOPTC, na multa de 25 UC por cada infracção, ou seja (25x€96,00), €2.400,00 por cada infracção e, em cúmulo, na multa única de €4.800,00.
- e) **António Fernando Raposo Cordeiro**, como autor de uma infracção financeira sancionatória dolosa, prevista e punida pelo art.º 65.º, n.ºs 1, al. f), 2 e 4, da LOPTC, na multa de 50 UC, ou seja (50x€102,00), €5.100,00.
- f) **Eduardo Martinho Róias Pestana**, como autor de uma infracção financeira negligente prevista e punida pelo art.º 65.º, n.ºs 1, al. i), 2 e 5, da LOPTC, na multa de 25 UC, ou seja (25x€102,00), €2.550,00
- g) **Elisabete Guerreiro Teixeira**, como autora de uma infracção financeira sancionatória negligente, prevista e punida pelo art.º 65.º, n.ºs 1, al. i), 2 e 5, da LOPTC, na multa de 25 UC, ou seja (25x€102,00), €2.550,00.

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,

Registe e notifique.

Funchal, 12-2-2104

O Juiz Conselheiro


João Aveiro Pereira