



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

Transitada em julgado

SENTENÇA N.º 47/2014

Proc. N.º 6/2013 – JRF

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas

## I – RELATÓRIO

1. O Exmo. Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos arts. 57º, n.º 1, 58º, n.º 1 e 3, e 89º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26/8, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/8, e pela Lei n.º 35/2007, de 13/8, requereu o julgamento em processo de responsabilidades financeiras dos demandados Manuel Baeta de Castro, Carlos Manuel Figueira de Ornelas Teles, Aleixo Jacinto Castro Abreu, Júlio Urbino Rodrigues de Freitas, Maria do Rosário Gouveia de Abreu Gouveia, Martinho Gouveia da Câmara, Antero Vasconcelos de Sousa e Maria Olga Rodrigues Sequeira da Silva, imputando-lhe a prática de infracções financeiras de natureza sancionatória, na forma negligente e continuada, punidas com multa nos termos do disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), d) e 5, e 67º, n.º 2 da mesma Lei.

Alega, em suma, que:

- Os demandados, à data dos factos, eram, respectivamente, Presidente da Câmara Municipal da Calheta, o primeiro, Vereadores a tempo inteiro, os segundo, terceiro e quarto demandados, e Vereadores os restantes demandados, com os vencimentos referidos no requerimento inicial.
- A Câmara Municipal da Calheta não cumpriu, nos anos de 2008, 2010 e 2011, as taxas globais de crescimento da despesa corrente, fixadas nas leis do Orçamento de Estado, quer na orçamentação, quer na realização da mesma, ultrapassando-as nos termos referidos nos arts. 11.º e 12.º do requerimento inicial, cujo teor se dá por reproduzido.
- Os orçamentos, naqueles anos, foram da responsabilidade do 1.º demandado, Presidente da Câmara, e dos restantes demandados, conforme discriminado no art. 13.º do requerimento inicial, cujo teor se dá por reproduzido.
- Em 31/12/2011 foram contabilizadas nas contas da Câmara Municipal da Calheta facturas e notas de crédito relativas aos anos de 2007 a 2010, no valor total de 1.391.439,78 €, discriminadas no mapa constante do art. 14.º do requerimento inicial e que deveriam ter sido contabilizadas nos anos a que respeitavam, nos termos legais definidos no POCAL.
- A responsabilidade destas omissões é do 1.º demandado, Manuel Baeta de Castro, Presidente da Câmara Municipal da Calheta.
- Foram assim violadas as normas legais referidas naquele requerimento, tendo os demandados agido sem cuidarem de saber, como deviam, se as suas decisões eram conformes à lei, fazendo-o de forma negligente.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

Por tudo isto, considera que o 1.º demandado cometeu duas infracções financeiras de natureza sancionatória, de natureza negligente e na forma continuada e cada um dos restantes uma infracção financeira de natureza sancionatória, na forma negligente.

Conclui pedindo a condenação dos demandados a pagarem, em sede de responsabilidade financeira sancionatória, as multas que discrimina naquele requerimento.

2. Citados regularmente, vieram os demandados contestar o requerimento inicial apresentado pelo Ministério Público, alegando, resumidamente, que:

- O processo de saneamento financeiro em causa foi aprovado pela Assembleia Municipal em 28/12/2007 e o contrato de empréstimo outorgado pelo Município em 25/1/2008, tendo este contrato sido visado pela SRMTC em 13/5/2008.
- O orçamento para 2008 foi aprovado em reunião de Câmara de 20/12/2007 e pela Assembleia Municipal em 28/12/2007.
- O orçamento para 2010 foi aprovado em reunião de Câmara de 10/12/2009 e pela Assembleia Municipal em 19/12/2009.
- O orçamento para 2011 foi aprovado em reunião de Câmara de 9/12/2010 e pela Assembleia Municipal em 17/12/2010.
- À data da aprovação do orçamento de 2008, ainda não estava em vigor o Dec. Lei n.º 38/2008, de 7/3, o que implica desde logo a absolvição do 5.º demandado, que apenas participou na elaboração deste orçamento, bem como do 2.º demandado, que não esteve presente nas reuniões de aprovação das propostas de orçamento para 2010 e 2011.
- Além disto, nenhuma das normas ou mapas que constituem a lei do orçamento de Estado fixa a taxa global de evolução para as diversas rubricas da despesa, nem o Dec. Lei n.º 38/2008 o faz.
- Essas taxas globais não constam do orçamento, mas apenas em relatórios elaborados pelo Governo, que contêm a apresentação e justificação da política orçamental, que acompanham a proposta de lei e são meros documentos de suporte, sem natureza jurídico-vinculativa.
- Essas taxas não são necessárias, nos termos da LEO, e não têm vigência legal na lei do orçamento aprovada pela Assembleia da República, sendo valores estimados, apenas para justificar as opções de política orçamental.
- Por isso, essas taxas acabam por sofrer variações referidas nos relatórios para os orçamentos dos anos seguintes.
- Não há, portanto violação das normas indicadas no requerimento inicial, nem violação do plano de saneamento financeiro.
- Quanto às facturas não contabilizadas, constituem uma situação residual e específica, resultante da aplicação de uma taxa fixa imposta contra a vontade dos Municípios e referente à empresa pública Valor Ambiente, S.A., que criou dificuldades financeiras e não permitiu o registo respectivo por falta de dotação orçamental.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

- À data eram também conhecidas as dificuldades dos Municípios com a implementação do POCAL e a prática era a de apenas registar as facturas após a confirmação do serviço, não se utilizando a conta 22.8, o que só sucedeu em 2012, com a instituição de uma verdadeira contabilidade patrimonial na autarquia, que não provocou qualquer prejuízo para o erário público.

Concluem os demandados pedindo que o Tribunal decida pela sua absolvição ou relevação das responsabilidades.

3. Porque o processo é o próprio e as partes são legítimas, procedeu-se a julgamento, com observância de todas as formalidades legais, tendo sido no final fixada por despacho, de que não houve reclamação, a matéria de facto, tudo conforme consta da acta respectiva, junta aos autos.

## II – OS FACTOS

Os factos relevantes para a decisão, dados como provados, nos termos do disposto nos arts. 791º, n.º 3 do Código do Processo Civil, aplicável subsidiariamente à audiência de julgamento nestes autos, por força da norma do art. 93º da Lei n.º 98/97, de 26/8, são, como consta do despacho proferido, os seguintes:

### **FACTOS PROVADOS:**

1. *À data dos factos os demandados eram, respetivamente, Presidente da Câmara Municipal da Calheta, o 1º, Vereadores a tempo inteiro, o 2º, 3º e 4º, e Vereadores os 5º, 7º e 8º demandados, com o vencimento constante dos art.ºs 1º a 4.º do Requerimento Inicial cujo teor se dá por reproduzido.*
2. *O 6º demandado foi vereador da Câmara Municipal da Calheta no período de 25/10/2005 a 26/10/2009.*
3. *No período de 2008 a 2011, a despesa corrente orçamentada e realizada pela Câmara Municipal da Calheta foi nos valores e evidenciou taxas de crescimento de acordo com o quadro que segue:*

<b>Designação</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<i>Despesa orçada pela</i>	<i>6.207.250,</i>	<i>7.588.750,</i>	<i>6.892.200,</i>	<i>7.573.500,</i>	<i>8.215.501,</i>
<i>Variação anual (em %)</i>	<i>-</i>	<i>22,3%</i>	<i>-9,2%</i>	<i>9,9%</i>	<i>8,5%</i>
<i>Despesa realizada pela</i>	<i>5.533.550,</i>	<i>6.155.161,</i>	<i>6.524.900,</i>	<i>7.186.158,</i>	<i>6.872.371,</i>
<i>Variação anual (em %)</i>	<i>-</i>	<i>11,2%</i>	<i>6,0%</i>	<i>10,1%</i>	<i>-4,4%</i>

4. *No Relatório do Orçamento de Estado de 2008, Situação Financeira das Administrações Financeiras, III.1.5.1. Despesa do Estado, III.1.5.1.1. Classificação Económica, Quadro III.1.16. Despesa do Estado por Classificação Económica, pp. 113 e ss., no de 2009, Situação Financeira das Administrações*



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

*Financeiras, IV.1.4.1. Despesa do Estado, IV.1.4.1.1. Classificação Económica, Quadro IV.15. Despesa do Estado por Classificação Económica, pp. 134 e ss, no de 2010, Situação Financeira das Administrações Financeiras, III.1.5.1. Despesa do Estado, III.1.5.1.1. Classificação Económica, Quadro III.17. Despesa do Estado por Classificação Económica, pp. 134 e ss, e no de 2011, Situação Financeira das Administrações Financeiras, IV.1.5.1. Despesa do Estado, IV.1.5.1.1. Classificação Económica, Quadro IV.1.16. Despesa do Estado por Classificação Económica, pp. 110 e ss, as taxas de variação fixadas foram de 3%, 2,3%, 3,7% e -3,6%, respetivamente.*

5. *A proposta de orçamento de 2008 foi aprovada em reunião da Câmara de 20/12/2007 pelos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º demandados. O orçamento foi aprovado pela Assembleia Municipal em 28/12/2007.*
6. *A proposta de orçamento de 2010 foi aprovada em reunião da Câmara de 10/12/2009 pelos 1º, 2º, 4º, 5º, 7º e 8º demandados. O orçamento foi aprovado pela Assembleia Municipal em 19/12/2009.*
7. *A proposta de orçamento de 2011 foi aprovada em reunião da Câmara de 09/12/2010 pelos 1º, 2º, 4º, 5º, 7º e 8º demandados e revista em reunião de 28/06/2011 pelos mesmos demandados, com exceção do 7º demandado, que se absteve, e com o voto favorável também do 3º demandado. O orçamento foi aprovado pela Assembleia Municipal em 17/12/2010.*
8. *O Plano de Saneamento Financeiro, constante do Anexo II do Relatório de Auditoria, cujo teor se dá por reproduzido, foi aprovado inicialmente pela Assembleia Municipal da Calheta em 28/12/2007 e o contrato de empréstimo que se lhe seguiu foi outorgado pelo Município em 25/01/2008.*
9. *O contrato de empréstimo deu entrada na Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas para fiscalização prévia em 25/02/2008 e foi visado em 13/08/2008 após alteração do Plano de Saneamento Financeiro aprovada pela Assembleia Municipal em 04/04/2008, na sequência da publicação do Decreto Lei n.º 38/2008, de 07/03.*
10. *Em 31 de dezembro de 2011 foram contabilizadas nas contas da Câmara Municipal da Calheta faturas e notas de crédito relativas aos anos de 2007 a 2010, todas da empresa Valor Ambiente, S.A., no valor total de 1.391.439,78€ conforme quadro que segue:*

N.º Doc.	Tipo Doc.	Data docum.	Data venc.	Valor	Obs.
20710002	Fatura	05-01-2007	06-03-2007	17.772,44	Factoring
20710121	Fatura	05-02-2007	06-04-2007	24.118,17	Factoring
20710247	Fatura	06-03-2007	05-05-2007	32.690,06	Factoring
20710479	Fatura	05-04-2007	04-06-2007	34.662,19	Factoring



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

<b>N.º Doc.</b>	<b>Tipo Doc.</b>	<b>Data docum.</b>	<b>Data venc.</b>	<b>Valor</b>	<b>Obs.</b>
20710590	Fatura	07-05-2007	06-07-2007	36.612,45	Factoring
20710727	Fatura	05-06-2007	04-08-2007	35.492,86	Factoring
20710834	Fatura	05-07-2007	03-09-2007	36.427,72	Factoring
20710869	Fatura	07-08-2007	06-10-2007	37.953,61	Factoring
20711005	Fatura	06-09-2007	05-11-2007	40.500,73	Factoring
20711219	Fatura	08-10-2007	07-12-2007	35.557,00	Factoring
20711253	Fatura	08-11-2007	07-01-2008	39.491,60	Factoring
20711367	Fatura	07-12-2007	05-02-2008	35.473,88	Factoring
20810001	Fatura	03-01-2008	03-03-2008	37.329,06	Factoring
20810108	Fatura	04-02-2008	04-04-2008	37.797,74	Factoring
20810215	Fatura	04-03-2008	03-05-2008	35.168,06	Factoring
20810319	Fatura	31-03-2008	30-05-2008	34.446,76	Factoring
20810412	Fatura	30-04-2008	29-06-2008	36.118,21	Factoring
20810522	Fatura	31-05-2008	30-07-2008	35.083,87	Factoring
20810618	Fatura	30-06-2008	29-08-2008	36.955,01	Factoring
20810711	Fatura	31-07-2008	29-09-2008	38.340,70	Factoring
20810807	Fatura	31-08-2008	30-10-2008	38.911,78	Factoring
20810901	Fatura	30-09-2008	29-11-2008	39.149,77	Factoring
20811001	Fatura	31-10-2008	30-12-2008	37.519,40	Factoring
20811095	Fatura	30-11-2008	29-01-2009	33.935,17	Factoring
20811192	Fatura	31-12-2008	01-03-2009	38.545,03	Factoring
20830535	Fatura	31-12-2008	01-03-2009	655,97	-
29100002	Fatura	31-01-2009	01-04-2009	36.768,76	-
29100086	Fatura	28-02-2009	29-04-2009	33.327,49	-
29100172	Fatura	31-03-2009	30-05-2009	36.980,65	-
29100263	Fatura	30-04-2009	29-06-2009	35.974,96	-
29100345	Fatura	31-05-2009	30-07-2009	35.258,83	-
29100427	Fatura	30-06-2009	29-08-2009	38.714,61	-
29100536	Fatura	31-07-2009	29-09-2009	40.159,51	-
29100617	Fatura	31-08-2009	30-10-2009	40.258,92	-
29100717	Fatura	30-09-2009	30-10-2009	39.938,79	-



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*  
Gabinete do Juiz Conselheiro

<b>N.º Doc.</b>	<b>Tipo Doc.</b>	<b>Data docum.</b>	<b>Data venc.</b>	<b>Valor</b>	<b>Obs.</b>
29100801	Fatura	31-10-2009	30-12-2009	38.450,55	-
29100892	Fatura	30-11-2009	29-01-2010	36.379,60	-
29100975	Fatura	31-12-2009	01-03-2010	40.548,32	-
21100002	Fatura	31-01-2010	01-04-2010	37.905,62	-
21100101	Fatura	28-02-2010	29-04-2010	32.479,09	-
21100184	Fatura	31-03-2010	30-05-2010	25.583,20	-
21100291	Fatura	30-04-2010	29-06-2010	26.089,56	-
21100380	Fatura	31-05-2010	30-07-2010	25.820,65	-
	<i>Nota de</i>				
21100015	Crédito	25-06-2010	24-08-2010	-280.649,50	-
21100473	Fatura	30-06-2010	29-08-2010	25.516,62	-
21100570	Fatura	31-07-2010	29-09-2010	27.073,29	-
21100674	Fatura	31-08-2010	30-10-2010	28.099,49	-
	<i>Nota de</i>				
21300031	Crédito	13-09-2010	13-10-2010	-1.840,37	-
	<i>Nota de</i>				
21300041	Crédito	13-09-2010	13-10-2010	-18,47	-
	<i>Nota de</i>				
21300052	Crédito	13-09-2010	13-10-2010	-506,42	-
21100778	Fatura	30-09-2010	29-11-2010	26.680,35	-
21100874	Fatura	31-10-2010	30-12-2010	26.650,75	-
21100968	Fatura	30-11-2010	29-01-2011	25.663,93	-
21101061	Fatura	31-12-2010	01-03-2011	27.421,76	-
<b>Total</b>				<b>1.391.439,78</b>	

11. A Resolução n.º 1405/2006, de 19/10, do Governo Regional da Madeira criou para o Município da Calheta uma taxa fixa a pagar àquela empresa no valor de 15.559,39€ mensais.

12. A quantia de 884.981,41€ relativa a faturas emitidas pela Valor Ambiente, S.A. nos anos de 2007 e 2008 foi titulada com um acordo de regularização da dívida, no prazo máximo de 10 anos, celebrado a 17/02/2009, no âmbito do qual a Autarquia autorizou a empresa a ceder os créditos à CGD.

13. Essa taxa criada pela Resolução referida no ponto 11 foi contestada pelos Municípios da Região, nomeadamente pela Câmara Municipal do Funchal.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

- 14. Nos trabalhos de auditoria à Câmara Municipal da Calheta efetuados em 2011 pela empresa UHY Portugal – Revisores Oficiais de Contas do Município da Calheta, foi detetada através do Mapa de Responsabilidade emitido pelo Banco de Portugal a não contabilização das faturas referidas no ponto 10.*
- 15. As faturas foram contabilizadas na data referida por sugestão desta empresa e registadas na conta 22.8 do POCAL. Este registo não implicou aumento da despesa mas do endividamento líquido, sem contudo ultrapassar os limites fixados para aqueles anos.*
- 16. Em 2007 o POCAL estava ainda em fase muita atrasada de implementação por falta de conhecimento técnico dos funcionários da Câmara e apesar de a partir de 2012 estar em fase mais adiantada não está ainda completamente implementado, sobretudo no que respeita à questão do património.*
- 17. A responsabilidade pela omissão da contabilização destas faturas é do 1º demandado Presidente da Câmara.*
- 18. Os demandados conheciam as normas legais relativas à elaboração e execução do orçamento da Câmara Municipal e o 1º demandado conhecia também as normas do POCAL referentes a contabilização de faturas.*

## **FACTOS NÃO PROVADOS:**

*Todos os que direta ou indiretamente entrem em contradição com os factos acima dados como provados.*

## III – O DIREITO

O Ministério Público, na presente acção, pede a condenação dos demandados por duas infracções:

- Uma, na forma negligente e continuada, nos termos do art. 61.º, dos n.ºs 1, al. b) e d) e 5, do art. 65º, e n.º 2 do art. 67.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, por violação do disposto nas leis n.º 67-A/2007, de 31/12, 3-B/2010, de 28/4, 55-A/2010, de 31/12, e nos arts. 4.º, n.º 1 da Lei n.º 2/2007, de 15/1, 4.º, n.º 2, al. c) e 5.º do Dec. Lei n.º 38/2008, de 7/3, 4.º, al. a) e 53.º, n.º 1, al. c) da Lei n.º 169/99, de 18/9, por incumprimento do Plano de Saneamento Financeiro, que consome a infracção de incumprimento dos limites de crescimento das despesas correntes.

- Outra, também na forma negligente e continuada, por omissão de contabilização de facturas, por violação das normas das al. d) e g) do ponto 3.2 do POCAL, nos termos do art. 61.º, dos n.ºs 1, al. d) e 5, do art. 65º, e n.º 2 do art. 67.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

A primeira das infracções, tal como é descrita no requerimento inicial, resulta do facto de, quer na orçamentação das despesas, quer na realização das mesmas, no período de 2008 a 2011, a despesa corrente orçamentada ter evidenciado uma taxa de crescimento de 22,3% em 2008, 9,9% em 2010 e 8,5% em 2011, o que contrariou o estabelecido na norma referida do Dec. Lei n.º 38/2008, de 7/3, bem como a norma do art. 40.º, n.º 4 da Lei das Finanças Locais, que estabelecem que os planos de saneamento financeiro devem apresentar medidas de contenção da despesa corrente que não pode ultrapassar a taxa global de evolução fixada pela lei do Orçamento do Estado para as rubricas da mesma natureza.

Ora, nos anos mencionados, essa taxa global, nas leis do Orçamento do Estado, foi fixada em 3%, 3,7% e -3,6%, respectivamente.

O Ministério Público imputa aos vários demandados, de acordo com a intervenção que tiveram, esta primeira infracção, mas situando-a na aprovação dos orçamentos, como se depreende da listagem constante do art. 13.º do requerimento inicial, que, em nota de pé de página remete para as actas de aprovação das propostas de orçamento da Câmara em 2007, 2009 e 2010.

Para a segunda infracção, que é imputada ao primeiro demandado, Presidente da Câmara, alega que apenas em 31/12/2011 foram contabilizadas nas contas do Município facturas e notas de crédito dos anos de 2007 a 2010, todas da empresa pública “Valor Ambiente, S.A.”, no valor total de 1.391.439,78 €, quando o deveriam ter sido nos anos a que diziam respeito, tudo por responsabilidade do demandado.

Ambas as infracções são imputadas a título de negligência e na forma continuada.

Os demandados defendem-se, quanto à primeira das infracções, alegando que o processo de saneamento financeiro foi aprovado pela Assembleia Municipal da Calheta em 28/12/2007 e que o contrato de empréstimo que se lhe seguiu foi outorgado em 25/1/2008.

Na sequência da submissão deste contrato a fiscalização prévia e porque, entretanto, foi publicado o Dec. Lei n.º 38/2008, de 7/3, o plano de saneamento foi alterado e adaptado à nova legislação pela Assembleia Municipal em 4/4/2008, o que permitiu a concessão do visto àquele contrato.

Acresce que o projecto de orçamento da Câmara foi aprovado em 20/12/2007 e o orçamento em 28/12/2007 pela AM.

Face a estas datas, não é possível considerar violada a disciplina do Dec. Lei n.º 38/2008, que então não vigorava, o que implica a inexistência da apontada infracção neste ano.

Quanto aos outros dois anos, 2010 e 2011, a taxa que se afirma ultrapassada não consta realmente de nenhuma das leis do Orçamento de Estado invocadas, mas apenas dos relatórios elaborados pelo Governo que integram a apresentação e justificação da política orçamental que consta das propostas de Orçamento que submete à Assembleia da República.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

Assim, além destas taxas não terem vigência legal, são valores estimados e que, de forma recorrente, acabam por ser ultrapassados na execução da despesa.

Os demandados tecem, em seguida, uma série de considerações sobre o Relatório de Auditoria, mas que extravasam o objecto destes autos, que apenas têm de julgar de acordo com a factualidade que o Ministério Público verteu no requerimento inicial, nomeadamente a não inclusão entre os demandados dos membros da AM da Calheta que aprovaram o plano de saneamento financeiro e os orçamentos em causa.

Argumentam ainda com o facto de esse plano ter recebido o visto do Tribunal, em sede de fiscalização prévia, o que consideram corresponder à realidade, mas que efectivamente não sucedeu, porque o instrumento visado foi antes o contrato de empréstimo celebrado em sequência do plano.

Por tudo isto, concluem dever o Tribunal concluir pela absolvição dos demandados relativamente a esta infracção.

Em julgamento resultou provada a matéria de facto vertida nos pontos 3 a 9 do respectivo despacho, nomeadamente quanto aos valores de crescimento da despesa corrente orçamentada e executada, aos valores constantes dos Relatórios dos Orçamentos de Estado para 2008, 2009, 2010 e 2011, as datas de aprovação das propostas de orçamento da Câmara e de aprovação destes pela Assembleia Municipal e respectivos intervenientes, das datas de aprovação e alteração do plano de saneamento financeiro e do contrato de empréstimo que se lhe seguiu, bem como da data do “visto” que recebeu da SRMTC. Provou-se ainda que os demandados conheciam as normas legais relativas à elaboração e execução dos orçamentos camarários.

Daqui se pode ver que a controvérsia não se situa ao nível dos factos, que sempre mereceram a concordância das partes, mas do direito.

E a apreciação de direito terá que considerar, não o que constava do Relatório de Auditoria, mas aquilo que o Ministério Público levou ao requerimento inicial e que alega constituir uma infracção financeira, na forma continuada, relativa aos orçamentos camarários dos anos de 2008, 2010 e 2011, por incumprimento do plano de saneamento financeiro, através da ultrapassagem dos limites de crescimento das despesas correntes, sendo esta consumida como infracção pela primeira.

O Ministério Público, apesar de dizer que a Câmara não obedeceu “àquelas taxas” de crescimento fixadas nas Leis do Orçamento do Estado desses anos, quer na orçamentação, quer na execução das despesas, que ultrapassaram tais valores, acaba por situar o momento da consumação da infracção na aprovação das propostas de orçamento da Câmara para os anos de 2008, 2010 e 2011.

O requerimento é totalmente omisso quanto à execução alegada, a não ser na referência que faz às taxas de crescimento das despesas correntes no quadro do art. 11.º. Quanto à execução propriamente dita, na forma como teve lugar e em quem foram os



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

responsáveis nas diversas rubricas, nada se diz, pelo que é impossível a pretensão do Autor, por ausência absoluta de imputação objectiva e subjectiva.

É o que se conclui do art. 13.º do requerimento inicial, que atribui a responsabilidade dos orçamentos em causa ao 1.º demandado, Presidente da Câmara, e aos restantes demandados que intervieram em cada ano, de acordo com as actas das respectivas reuniões, mencionadas nas notas de rodapé 11, 12 e 13.

Ou seja, pede-se a responsabilização financeira dos demandados e a consequente condenação em multa por terem aprovado as propostas de orçamento da Câmara Municipal da Calheta em 20/12/2007, 10/12/2009 e 9/12/2010, considerando que, com esta aprovação, foi cometida a infracção, já que, não se tendo, nesses momentos, respeitado os limites fixados nas Leis do Orçamento de Estado para os anos correspondentes aos dos orçamentos aprovados na Câmara, se incumpriu o plano de saneamento financeiro a que o Município se vinculara.

Apesar de a imputação referir uma única infracção financeira de natureza sancionatória, na forma continuada e na forma negligente, há que analisar separadamente cada um dos anos, por não serem de todo idênticos os circunstancialismos que os rodearam.

Assim, como acima ficou escrito e se provou, a proposta do orçamento para o ano de 2008 foi aprovada pelos 1.º a 6.º demandados em 20/12/2007 e o orçamento aprovado pela AM em 28/12/2007, a mesma data em que foi aprovado também pela AM o plano de saneamento financeiro.

É, portanto, por demais evidente que com o acto de aprovação da proposta de orçamento os demandados não incumpriram o plano de saneamento financeiro, que não existia à data, nem ultrapassaram os limites fixados na Lei do Orçamento de Estado, que é de 31/12/2007, como, naturalmente, nessas datas não vigorava o Dec. Lei n.º 38/2008, de 7/3.

Também o disposto no art. 40.º, n.º 4, al. a) da Lei de Finanças Locais não pode ser invocado, já que obriga a autarquia a cumprir os planos de saneamento financeiro que aprobe, mas que não existia nesta data.

Questão diferente se teria de colocar na sequência do contrato de empréstimo de 25/1/2008, submetido a fiscalização prévia e que levou à alteração do plano de saneamento financeiro em 4/4/2008, já na vigência do referido Dec. Lei n.º 38/2008. Certamente implicaria uma alteração do orçamento em vigor em 2008, mas nisto o requerimento inicial é completamente omissivo.

Face a estes considerandos, dúvidas não restam que, nesta parte, a acção improcede e os demandados terão que ser absolvidos, por não se ter provado qualquer infracção relativamente à intervenção dos demandados na aprovação da proposta de orçamento da Câmara Municipal da Calheta de 2008.

Já quanto ao orçamento camarário para o ano de 2010, provou-se que a proposta respectiva foi aprovada em reunião de Câmara de 10/12/2009 pelos 1.º, 2.º, 4.º, 5.º, 7.º e 8.º



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

demandados e o orçamento aprovado pela AM em 19/12/2009. Porém, o Orçamento de Estado para 2010 apenas foi aprovado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28/4.

Mais uma vez se coloca a questão da imputação da infracção, nos mesmos termos que a feita para 2008, ser referida ao momento da aprovação da proposta de orçamento camarário.

E neste momento não existia ainda Lei do Orçamento de Estado, nem sequer os Relatórios que obrigatoriamente acompanham a proposta desse Orçamento, cuja fixação de taxa de crescimento das despesas correntes se considera violada (9,9% no orçamento da Câmara contra 3,7% no OE).

Não entrando sequer na questão de saber se a taxa está no Relatório da proposta ou no OE, e qual o valor como impositivo legal neste segundo caso, dúvidas não ficam da impossibilidade de considerar que em 10/12/2009 os demandados aprovaram uma proposta de orçamento que não cumpriu normas de uma Lei que viria a ser aprovada pela AR apenas em 28/4/2010.

Claro que em 2009 já o Município estava vinculado a um plano de saneamento financeiro, aprovado na sua versão definitiva em Abril de 2008, e que tinha que observar a disciplina legal, quer da norma da Lei de Finanças Locais já referida, quer já da norma do art. 4.º, n.º 2, al. c) do Dec. Lei n.º 38/2008, de 7/3, que determina que os planos de saneamento financeiro devem apresentar “medidas de contenção da despesa corrente, a qual não pode ultrapassar a taxa global de evolução fixada pela lei do Orçamento do Estado para as rubricas da mesma natureza”.

Esse plano, que consta do anexo II – Previsões do PSF ao Relatório de Auditoria que deu origem à presente acção, quanto às medidas a serem tomadas em cumprimento daquela exigência diz que “deverão permitir que a despesa corrente não cresça de forma superior à taxa de inflação prevista para cada ano”.

E, em nota de rodapé, justifica esta taxa por não ter então encontrado em nenhuma norma legal relativa ao Orçamento de Estado dos anos anteriores referência a essa taxa mencionada no Dec. Lei n.º 38/2008.

Só que, reafirma-se, o que se está a julgar é um pedido de condenação dos demandados tal como formulado no requerimento inicial, pouco consentâneo com a realidade da prova, como se vem demonstrando.

O que a prova mostra, para o orçamento do ano de 2010, é que teve a proposta respectiva aprovada em data muito anterior à da Lei do OE e que, por conseguinte, não poderia desprestigiar uma taxa ali eventualmente fixada e que, a ter desprestigiado as medidas previstas no plano de saneamento financeiro, por eventual ultrapassagem da taxa de inflação prevista para esse ano, nada foi alegado pelo Ministério Público a este respeito.

Não está alegado no requerimento inicial qual era a taxa de inflação prevista, quando foi publicitada de forma a dela os demandados tomarem conhecimento, nem em que



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

medida o orçamento deveria ter sido alterado após a aprovação da Lei do Orçamento do Estado e quem seriam os responsáveis.

Nesta medida, há que remeter para as considerações vertidas a propósito do orçamento para 2008, pelo que, face a estes considerandos, dúvidas também não restam que, nesta parte, a acção improcede e os demandados terão que ser absolvidos, por não se ter provado qualquer infracção relativamente à intervenção dos demandados na aprovação da proposta de orçamento da Câmara Municipal da Calheta de 2010.

Ainda nesta primeira infracção, quanto ao orçamento para o ano de 2011 provou-se que a respectiva proposta foi aprovada pelos 1.º, 2.º, 4.º, 5.º, 7.º e 8.º demandados em 9/12/2010 e o orçamento pela AM em 17/12/2010. Este orçamento foi revisto em reunião de Câmara de 28/6/2011, com votos favoráveis dos mesmos demandados, à excepção do 7.º, que se absteve, e obteve também o voto favorável do 3.º demandado.

Porém, a acta de 28/6/2011, apenas refere a alteração do orçamento, sem mais, na sequência de uma alteração do plano de actividades, sendo omissa quanto a alterações na despesa corrente. Assim, tal como nos dois anos anteriores, a infracção imputada aos demandados terá de ser analisada em função da data da aprovação da proposta de orçamento.

O Orçamento de Estado para 2011 foi aprovado pela Lei n.º55-A/2010, de 31/12.

Portanto, também neste ano, quando os demandados aprovaram a proposta do orçamento camarário ainda não existia a Lei do OE que fixaria a taxa de evolução das despesas correntes a vigorar para 2011, que se considera violada (8,5% no orçamento da Câmara contra -3,6% no OE).

Neste caso, mesmo considerando que a taxa em causa resultaria do Relatório da proposta do OE, é, no mínimo duvidoso o valor como impositivo legal antes da aprovação do OE, mas, de qualquer forma, dúvidas não ficam da impossibilidade de considerar que em 9/12/2010 os demandados aprovaram uma proposta de orçamento que não cumpriu normas de uma Lei que viria a ser aprovada pela AR apenas em 31/12/2010.

E há que repetir o que se disse acerca do teor do plano de saneamento financeiro, na versão final de 2008, resultante da intervenção do Tribunal no âmbito do processo de fiscalização prévia do empréstimo contraído na sequência desse plano.

Assim, repete-se que o Município já estava vinculado a um plano de saneamento financeiro, aprovado na sua versão definitiva em Abril de 2008, e que tinha que observar a disciplina legal, quer da norma da Lei de Finanças Locais já referida, quer da norma do art. 4.º, n.º 2, al. c) do Dec. Lei n.º 38/2008, de 7/3, que determina que os planos de saneamento financeiro devem apresentar “medidas de contenção da despesa corrente, a qual não pode ultrapassar a taxa global de evolução fixada pela lei do Orçamento do Estado para as rubricas da mesma natureza”.

Esse plano, que consta do anexo II – Previsões do PSF ao Relatório de Auditoria que deu origem à presente acção, quanto às medidas a serem tomadas em cumprimento



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

daquela exigência diz que “deverão permitir que a despesa corrente não cresça de forma superior à taxa de inflação prevista para cada ano”.

E, em nota de rodapé, justifica esta taxa por não ter então encontrado em nenhuma norma legal relativa ao Orçamento de Estado dos anos anteriores referência a essa taxa mencionada no Dec. Lei n.º 38/2008.

Só que, como se vem dizendo, o que se está a julgar é um pedido de condenação dos demandados tal como formulado no requerimento inicial, pouco consentâneo com a realidade da prova, como se vem demonstrando.

O que a prova mostra, para o orçamento do ano de 2011 é que, mais uma vez, teve a proposta respectiva aprovada em data anterior à da Lei do OE e que, por conseguinte, não poderia desrespeitar uma taxa ali eventualmente fixada e que, a ter desrespeitado as medidas previstas no plano de saneamento financeiro, por eventual ultrapassagem da taxa de inflação prevista para esse ano, nada foi alegado pelo Ministério Público a este respeito.

Não está alegado no requerimento inicial qual era a taxa de inflação prevista, quando foi publicitada de forma a dela os demandados tomarem conhecimento, nem em que medida o orçamento deveria ter sido alterado após a aprovação da Lei do Orçamento do Estado e quem seriam os responsáveis.

Nesta medida, há que voltar a remeter para as considerações vertidas a propósito dos orçamentos para 2008 e 2010, pelo que, face a estes considerandos, dúvidas também não restam que, nesta parte, a acção improcede e os demandados terão que ser absolvidos, por não se ter provado qualquer infracção relativamente à intervenção dos demandados na aprovação da proposta de orçamento da Câmara Municipal da Calheta de 2011.

Para a segunda infracção apontada no requerimento, como se disse, o Ministério Público alega que a Câmara Municipal da Calheta apenas em 31/12/2011 contabilizou nas suas contas facturas e notas de crédito relativas aos anos de 2007 a 2010, todas da empresa “Valor Ambiente, S. A.”, no valor total de 1.391.439,78 €, discriminadas no art. 14.º do requerimento inicial, e que tal foi feito em violação das regras do Ponto 3.2, al. d) e g) do POCAL, ou que, caso ainda estivessem em confirmação, deveriam ter sido incluídas na rubrica “22.8 – Fornecedores – facturas em recepção e conferência”, o que também não foi feito e cuja omissão é da responsabilidade do primeiro demandado, Presidente da Câmara.

O demandado afirma, na sua defesa, que se trata de uma situação residual e específica no universo dos fornecedores da autarquia e que resultou de um acto unilateral do Governo Regional que criou uma taxa fixa, para tratamento de lixo, pela Resolução n.º 1405/2006, de 19/10, a favor daquela empresa pública e como forma do seu financiamento.

Esta taxa imposta à revelia dos municípios, criou um encargo inoportável sem contrapartida e não resultou de uma adjudicação, acordo com o credor, ou qualquer acto prévio de autorização de despesa.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

Por isso, além da discordância, não era possível proceder ao registo imediato, por falta de dotação orçamental específica, sendo sempre necessário proceder a uma revisão do orçamento.

A tudo acrescem as dificuldades conhecidas com a implementação do POCAL, face à carência de recursos humanos qualificados. Por isso, a prática seguida era a de apenas registar tais facturas após a confirmação do serviço a que respeitavam, não se utilizando a subconta 22.8 referida.

Não houve intenção do demandado nem dos serviços de desrespeitar o POCAL, mas um mero erro, sem qualquer tipo de elemento volitivo e de que não resultou prejuízo para o erário público, tratando-se, tão só, de uma simples irregularidade contabilística.

Assim, conclui pela absolvição do demandado, ou, se tal não for atendido, pela relevação da responsabilidade.

Em julgamento resultaram provados os factos alegados pelo Ministério Público no requerimento inicial e ainda os que constam dos pontos 11 a 17 do despacho sobre a matéria de facto, bem como o que consta do ponto 18 sobre a imputação subjectiva.

Assim, as facturas e notas de crédito relativas aos anos de 2007 a 2010, todas da empresa Valor Ambiente, S. A., no valor total de 1.391.439, 78 €, não foram contabilizadas nas contas da Câmara, como impõem as regras do POCAL, nomeadamente no Ponto 3.2, al. d) e g), ou que, caso ainda estivessem em confirmação, deveriam ter sido incluídas na rubrica “22.8 – Fornecedores – facturas em recepção e conferência”, o que também não foi feito, e cuja omissão é da responsabilidade do primeiro demandado, Presidente da Câmara.

Tal implica que, do ponto de vista da materialidade da infracção, a mesma se consumou e por ela é responsável o demandado, na sua qualidade de Presidente da Câmara.

Porém, isto não basta para a condenação em multa que compete à infracção cometida, sendo necessário que o demandado tenha actuado com culpa, nos termos do disposto nos arts. 61.º, n.º 5, 62.º e 67.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26/8, pelo que haverá que avaliar as concretas circunstâncias que levaram a esta provada actuação do demandado.

A este respeito, apurou-se que parte dessa despesa respeita a uma taxa fixa mensal de 15.559,39 €, a pagar àquela empresa, determinada pelo Governo Regional em 2006 e logo contestada pelos Municípios da Região.

Mais se apurou que em 17/2/2009, relativamente à quantia de 884.981,41 €, discriminada no mapa do ponto 10 da matéria de facto, proveniente de facturas dos anos de 2007 e 2008, que foi celebrado um acordo de regularização de dívida, no prazo máximo de dez anos, no âmbito do qual a autarquia autorizou a empresa credora a ceder tais créditos à CGD.

No entanto, como provado, nem esses créditos, nem os posteriores, até final de 2010, foram contabilizados nas contas camarárias, como deveriam ter sido, nos termos das



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

normas do POCAL acima referidos, o que só veio a suceder quando a situação foi detectada pela empresa que faz auditoria ao Município, e através do Mapa de Responsabilidades emitido pelo Banco de Portugal.

Só por sugestão da empresa de auditoria foi feito, em 31/12/2011, o registo na conta 22.8 do POCAL, apesar de este facto não ter implicado aumento da despesa, mas apenas do endividamento líquido, sem, contudo ultrapassar os limites fixados para aqueles anos.

Ainda ficou provado que em 2007 o POCAL estava em fase muito atrasada de implementação por falta de conhecimento técnico dos funcionários da Câmara e que, em 2012, embora em fase mais adiantada, não está totalmente implementado, sobretudo no que respeita ao património.

Foram estes os factos que levaram a que as facturas e notas de crédito de 2007 a 2010 não tivessem sido contabilizadas, o que configura manifesto incumprimento das regras legais determinadas pelo POCAL, já então em vigor.

Ora, o demandado conhecia estas normas legais, tal como provado no ponto 18 da matéria de facto e, apesar disto, permitiu que durante um longo período de tempo não fossem cumpridas, no caso por mera negligência, por não ter cuidado, como era seu dever, que essas regras fossem cumpridas e os serviços da Câmara a que presidia tivessem feito os devidos registos.

É certo que a omissão em causa não provocou aumento de despesa ou ultrapassagem dos limites do endividamento líquido, mas nestas anos quer os orçamentos, quer as contas de gerência não refletiram com verdade a situação financeira do Município, podendo ter eventualmente levado a que rubricas do orçamento correspondentes àquelas despesas tenham evidenciado como disponíveis montantes que na realidade não estavam, por não levarem em conta esses compromissos assumidos e não registados nem pagos.

O que resulta do exposto é que o demandado actuou sem o dever de cuidado e o rigor de gestão exigido pelas funções que desempenhava, porém de forma meramente negligente, por violação desses deveres, mas suficiente para se decidir que agiu com culpa e que deve ser condenado em multa.

Em caso de actuação apenas negligente, o limite máximo da multa é reduzido a metade, nos termos do disposto no art. 65º, n.º 4 da Lei n.º 98/97, de 26/8.

No caso em concreto, tendo em conta a factualidade provada, apesar das funções do demandado e do conhecimento que tinha das normas legais do POCAL sobre contabilização de facturas e notas de crédito, não deixa de ser evidente o baixo grau de culpa com que actuou.

Tal se conclui, além do mais, do facto de nada se ter provado quanto à subjectividade da conduta em apreço, resultando a negligência, tão só, do conhecimento das normas legais e da violação genérica dos deveres de zelo e cuidado na administração de dinheiros públicos, isto sem mencionar o montante e o facto de respeitar a uma mesma



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

entidade fornecedora de serviços, pouco relevante no universo financeiro da Câmara Municipal da Calheta.

Assim sendo, mostra-se desproporcionado dos factos o valor de 1.632 € em que no requerimento inicial foi graduada a multa no requerimento inicial.

Isto porque, apesar de a Lei n.º 98/97, de 26/8, não prever redução ou relevação da responsabilidade financeira sancionatória, contrariamente ao que sucede para a reintegratória – art. 64.º, n.º 2 – o certo é que, em matéria sancionatória, sempre se deverá recorrer aos princípios que informam o direito penal nos casos em que a lei é omissa.

Ou seja, perante a omissão pela possibilidade de redução ou relevação das multas – o que era possível no domínio da Lei n.º 86/89, de 8/9 – regeirão as normas do Código Penal, na determinação da medida da pena, nomeadamente quanto à possibilidade de atenuação especial ou mesmo de dispensa da pena – arts. 72.º a 74.º do Código Penal.

Neste concreto caso, afigura-se justa e adequada, não a dispensa de pena, como o demandado defendeu ao pedir a relevação da responsabilidade, mas a atenuação especial da mesma, pelas razões acabadas de descrever quanto à diminuta ilicitude e ao diminuto grau de negligência com que o demandado actuou, à existência apenas eventual de orçamentação de rubricas sem total cobertura por omissão da contabilização de compromissos assumidos e não pagos, ao tempo já decorrido e a tal não se oporem razões de prevenção, uma vez que tal contabilização já foi feita, tudo nos termos do disposto nos arts. 73.º e 74.º, n.º 1, al. c) do Código Penal.

Deste modo, tendo em consideração todas estas circunstâncias, o Tribunal considera justo e adequado condenar o demandado Manuel Baeta de Castro na multa de 500 € (quinhentos euros) por ter cometido a infracção que lhe é imputada, a título de negligência e na forma continuada, por violação das normas do Ponto 3.2, al. d) e g) do POCAL, nos termos do disposto nos arts. 61.º, 65.º, n.º 1, al. d) e 5 e 67.º, n.º 2 e 3 da Lei n.º 98/97, de 26/8, e 73.º e 74.º, n.º 1, al. c) do Código Penal.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

## IV – DECISÃO

Nestes termos, por todo o exposto julgo a acção:

- a) **Improcedente, por não provada, relativamente ao pedido de multa por responsabilidade financeira sancionatória, na forma continuada e negligente, formulado na acção que o Ministério Público move aos demandados, Manuel Baeta de Castro, Carlos Manuel Figueira de Ornelas Teles, Aleixo Jacinto Castro Abreu, Júlio Urbino Rodrigues de Freitas, Maria do Rosário Gouveia de Abreu Gouveia, Martinho Gouveia da Câmara, Antero Vasconcelos de Sousa e Maria Olga Rodrigues Sequeira da Silva, nos termos do art. 61.º, dos n.ºs 1, al. b) e d) e 5, do art. 65º, e n.º 2 do art. 67.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, por violação do disposto nas leis n.º 67-A/2007, de 31/12, 3-B/2010, de 28/4, 55-A/2010, de 31/12, e nos arts. 4.º, n.º 1 da Lei n.º 2/2007, de 15/1, 4.º, n.º 2, al. c) e 5.º do Dec. Lei n.º 38/2008, de 7/3, 4.º, al. a) e 53.º, n.º 1, al. c) da Lei n.º 169/99, de 18/9, por incumprimento do Plano de Saneamento Financeiro, que consome a infracção de incumprimento dos limites de crescimento das despesas correntes e, consequentemente, absolvo-os do pedido.**
- b) **Procedente, por provada, relativamente ao pedido de multa por responsabilidade financeira sancionatória, formulado na acção que o Ministério Público move ao demandado Manuel Baeta de Castro, também na forma negligente e continuada, por omissão de contabilização de facturas, por violação das normas das al. d) e g) do ponto 3.2 do POCAL, nos termos do art. 61.º, dos n.ºs 1, al. d) e 5, do art. 65º, e n.º 2 e 3 do art. 67.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto e 73.º e 74º, n.º 1, al. c) do Código Penal, e, consequentemente, condeno-o na multa de 500 € (quinhentos euros).**

**Emolumentos legais.**

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

Ponta Delgada, 8 de Julho de 2014

O Juiz Conselheiro

(Nuno Lobo Ferreira)