



Sentença nº 1/2017

Processo nº 7/2016/ JRF

Demandante: Ministério Público

Demandados:

1. Rui David Pita Luís
2. José Inácio dos Santos Silva
3. Ana Teresa Fernandes Vera Cruz
4. António de Sousa Ramos
5. Célia Maria da Silva Pessegueiro

*

I – Relatório

O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira contra os demandados, pedindo as suas condenações, pela prática de uma infração de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nºs 1, al. b) e 2, da Lei nº 98/97 de 26.08 (doravante LOPTC, na redação introduzida pela Lei nº 20/2015 de 09.03 e republicada em anexo a esta lei), nas multas individuais de 30, 27, 27, 27 e 25 UC, respetivamente.

Alega, em resumo, que a proposta de orçamento aprovada pelo Município de Ponta do Sol, para o ano económico de 2014, não observou a regra estabelecida no ponto 3.3.1.a) do Plano Oficial de Contabilidade da Administração Local (doravante POCAL), tendo sido orçamentado a mais, em termos de receitas, o montante de € 33 198,16, além da média das receitas previstas na citada regra, sem que ao orçamento tivessem sido juntos “estudos ou análises técnicas elaborados para” justificar o incumprimento do critério legal de orçamentação imposto pelo POCAL.

Finalmente alega que o Tribunal de Contas (doravante TdC) já anteriormente tinha recomendado à Câmara Municipal de Câmara de Ponta do Sol “que na elaboração do orçamento...de 2012 e seguintes seja escrupulosamente observado o limite estabelecido na alínea a) do ponto 3.3.1 do POCAL”, tendo os demandados agido sem observar o dever de cuidado e a diligência que as suas funções e a recomendação citada lhes exigiam, concluindo que os demandados incorreram em responsabilidade financeira.

Contestaram os demandados pedindo a improcedência da ação e a sua absolvição de qualquer responsabilidade financeira.

Estribam a sua defesa impugnando, essencialmente e em resumo, terem atuado negligentemente, alegando antes que na elaboração do orçamento em causa terá havido um erro dos serviços, os quais, ao orçamentarem a receita das taxas, multas e outras penalidades, em vez de a calcularem com base na receita efetivamente arrecada, estimaram-na tendo por base a receita liquidada.



Porém, aos demandados, quando da aprovação do orçamento, apenas chegou o valor da receita liquidada, como correspondendo ao valor da receita paga, tendo confiado nos serviços financeiros, pois não tinham razões para duvidar, dado que estes serviços também tinham conhecimento do relato do TdC sobre a orçamentação e o cumprimento das regras do POCAL, tendo adotado medidas e cautelas para o acatamento das recomendações do TdC.

Terminam concluindo que inexistente culpa dos demandados.

O Tribunal é competente, o processo é o próprio, não enfermado de nulidade total que o invalide, o Ministério Público e os demandados têm legitimidade e não se verificam nulidades secundárias, exceções dilatórias ou perentórias que obstem ao prosseguimento dos autos ou conhecimento do mérito da causa.

Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como da ata consta.

*

II – Fundamentação

A - De facto

A.1. Produzida a prova e discutida a causa, julgam-se como **factos provados (f. p.)**, os seguintes:

1. O Tribunal de Contas, através da Secção Regional da Madeira, realizou uma verificação interna à conta de gerência da Câmara Municipal de Ponta do Sol, relativa ao ano económico de 2014, que visou a sua análise e conferência, apenas para demonstração numérica, das operações realizadas, que integram o débito e o crédito da gerência, com evidência para os saldos de abertura e encerramento, no termo da qual foi elaborado o Relatório de Auditoria nº 1/2016-FS/SRMTTC, aprovado pela Juiz Conselheira da SRMTTC, em 13.10.2016;

2. O 1º demandado é presidente da Câmara Municipal de Ponta do Sol, no mandato em curso 2013/2017, reservando-se os pelouros das obras públicas e finanças;

3. O 2º demandado é, no mesmo mandato, vereador da Câmara Municipal de Ponta do Sol, a meio tempo e substituto do presidente (vice-presidente do município) com os pelouros da ação social, cultura, desporto, tempos livres, educação e recursos humanos;

4. A 3ª e o 4º demandado são vereadores naquele mesmo executivo municipal, respetivamente a meio tempo e a tempo inteiro, aquela com os pelouros do ambiente e agricultura e este com o pelouro do urbanismo;

5. A 5ª demandada é vereadora, no mesmo executivo municipal, sem pelouro atribuído e apenas participava nas reuniões plenárias do executivo, com periodicidade quinzenal, em regra;



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores
Gabinete do Juiz Conselheiro

6. Com exceção da 5ª demandada todos os restantes haviam integrado o executivo no mandato anterior;

7. No exercício daqueles cargos os 1º a 4º demandados auferiram, em 2014, os vencimentos anuais de 27.288,90 €, 13.717,82 €, 23.974,43 € e 13.611,02 €, respetivamente, e a 5ª demandada, a título de senhas de presença, a quantia de 1.104,17 €;

8. O executivo do município de Ponta do Sol, na reunião ordinária de 12.12.2013, apreciou e aprovou - com os votos a favor dos quatro primeiros demandados e a abstenção da 5ª demandada -, a proposta de orçamento da autarquia para o ano económico de 2014;

9. Da informação disponibilizada pelo município, quanto ao orçamento aprovado para o ano económico de 2014, foram orçamentadas as seguintes receitas:

Em euros

	Receita Arrecadada			Média das Receitas (1)	Receita Orçamentada 2014 (2)	Diferença 3 = (2) - (1)
	Nov a Dez 2011	2012	Janeiro a outubro 2013			
01 - Impostos diretos	39 351,85	741 202,67	550 200,44	665 377,48	665 377,49	0,01
02 - Impostos indiretos	3 923,30	68 884,65	22 403,46	47 605,71	48 806,10	1 200,40
04 - Taxas, multas e outras penalidades	47 189,51	263 519,78	196 398,94	253 554,12	285 551,87	31 997,76
Total				966 537,30	999 735,46	33 198,16

10. A proposta de orçamento foi apresentada na Assembleia Municipal, sem que ao mesmo tivessem sido juntos “estudos ou análises técnicas” elaborados para justificar aqueles valores orçamentados e foi aí aprovada na sessão de 20.12.2013, como orçamento do município;

11. Tal orçamento não foi retificado durante o ano da sua execução;

12. No âmbito do Relatório n.º 10/2011-FS/VIC/SRMTC, aprovado na sessão ordinária de 14.07.2011, o Tribunal de Contas recomendou “que na elaboração do orçamento...de 2012 e seguintes seja escrupulosamente observado o limite estabelecido pela alínea a) do ponto 3.3.1., do POCAL”;

13. Os demandados conheciam as normas legais que impunham limites às provisões orçamentais da autarquia;

14. Os demandados votaram, nos termos acima referidos, a proposta de orçamento em apreço, sem cuidarem de verificar se a proposta de orçamento em apreço, nos termos em que foi preparada pelos serviços financeiros da autarquia, cumpria com as dotações provisionais em referência e nos precisos termos impostos pela norma do POCAL referida em 12 supra;

15. A referida proposta de orçamento foi preparada pelos serviços financeiros municipais, na Divisão Administrativa e Financeira, os quais, em



vez de orçamentarem a receita de taxas, multas e outras penalidades com base na receita efetivamente arrecadada, estimaram-na com base na receita liquidada;

16. Aos demandados, na ocasião da votação da proposta de orçamento, apenas chegou o valor da receita das taxas como correspondendo ao valor da receita paga, ou seja, como valor de referência importante para o limite no cálculo previsto no POCAL;

17. Os demandados confiaram nos serviços financeiros, não duvidando daquele montante e, nessas circunstâncias, votaram o orçamento, nos termos atrás referidos;

18. A Câmara Municipal da Ponta do Sol tem corrigido a prática de orçamentação “especulativa” tendo, de há anos a esta parte, aprovado orçamentos correspondentes às suas capacidades de arrecadar receita.

*

A.2. E julgam-se como **factos não provados (f. n. p.)**, todos os que, com relevância para a discussão da causa, estejam em oposição – direta ou indireta com os atrás considerados provados -, nomeadamente que:

1. Os demandados elaboraram a proposta de orçamento em apreço, sem procurar observar a recomendação referida em 12 dos f. p.

*

A.3.. Motivação da decisão de facto

1. Os factos acima descritos como provados foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos n.ºs 4 e 5 do art.º 607º do CPC, aplicável ex vi art.ºs 80º e 94º n.º 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos admitidos por acordo, expressamente (cf. art.ºs 1º e 12º da contestação), descritos em 1 a 10 e 15 dos f. p., ou não impugnados pelos demandados e, assim, admitidos tacitamente (cfr. art.ºs 25º e 28º da contestação), máxime os descritos em 11 a 13 dos f. p.;

b) os documentos constantes do processo de auditoria, especialmente, fls. 81/86 (ata da reunião ordinária de 12.12.2013 da Câmara Municipal) e pareceres e certificação de contas do revisor oficial de contas (fls. 141/8), os quais não foram impugnados;

c) os depoimentos das testemunhas Graça Barros (técnica superior da divisão administrativa e financeira da Câmara Municipal, à data dos factos, sendo atualmente a chefe dessa divisão) e Elisabete Nunes (chefe da divisão administrativa e financeira da Câmara Municipal, à data dos factos), as quais depuseram de forma isenta, credível e com razão de ciência, nomeadamente quanto aos factos dos n.ºs 14 e 16 a 18 dos f. p., explicando esta última testemunha que o presidente e vereadores não terão questionado se os



cálculos das receitas orçamentadas estavam bem por confiarem no trabalho dos serviços e não terem razão para não confiarem;

d) as declarações da demandada Célia Pessegueiro, quanto às suas condições de exercício das funções de vereadora, sem pelouro, participando apenas nas reuniões quinzenais do executivo, com acesso à documentação das mesmas, em regra apenas dois dias antes, e afirmando a sua confiança, assim como a dos demais membros do executivo autárquico nos serviços financeiros da autarquia, sendo certo que tais declarações revelaram-se credíveis e coerentes, não só entre si, como com a demais prova produzida.

*

2. Igualmente quanto aos factos julgados não provados se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo no entanto certo que da ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, os quais são aliás contrários aos factos provados em 15 supra.

*

B – De direito

1. As questões decidendas

Considerando o pedido formulado no requerimento inicial e a defesa apresentada na contestação, as questões a decidir nestes autos podem enunciar-se nos seguintes termos:

1ª) *O orçamento do Município de Ponta do Sol, para o ano económico de 2014, não observou a regra estabelecida no ponto 3.3.1.a) do POCAL, tendo sido orçamentadas receitas a mais, para além da média das receitas previstas na citada regra, pelo que os demandados, ao elaborarem, apresentarem e votarem a aprovação daquele orçamento, incorreram em responsabilidade financeira sancionatória?*

2ª) *Os demandados devem ser condenados nas multas peticionadas?*

Vejam, desde já se fazendo notar que a primeira questão equacionada supra tem de ser ponderada considerando a lei vigente à data dos factos mas, também, à luz da alteração legislativa introduzida no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28.12. (diploma que aprovou o Orçamento de Estado para 2017).

*

2. Enquadramento

O Ministério Público imputa aos demandados uma infração de natureza sancionatória, com base no art.º 65º, n.ºs 1, al. b) e 2, da LOPTC, por não observância da regra estabelecida no ponto 3.3.1.a) do POCAL, ou seja, por violação das normas sobre a elaboração dos orçamentos municipais.

Sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias”, prevê-se no art.º 65º, n.º 1, al. b) da LOPTC que o “Tribunal de Contas pode aplicar



multas”, pela “violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, ...”, balizando-se no n.º 2 deste preceito os limites mínimo e máximo da multa¹, sem prejuízo do limite mínimo da multa ser igual a um terço do limite máximo no caso de dolo (n.º 4 do art.º 65º citado) e, o limite máximo da multa, ser reduzido a metade em caso de negligência (n.º 5 do mesmo preceito).

Perante este enquadramento da infração em causa, importa pois apurar, para responder à primeira questão supra equacionada, se os demandados violaram, com culpa, norma sobre a elaboração do orçamento em apreço.

Posteriormente, no caso de resposta positiva a esta primeira questão, se analisará em que termos se deve proceder à graduação das multas.

*

3. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos da infração.

a) Considerações gerais

No POCAL, aprovado pelo art.º 1º do DL n.º 54-A/99, de 22.02, constante do anexo a este diploma, prevê-se que, “na elaboração e execução do orçamento das autarquias locais devem ser seguidos” determinados “princípios orçamentais”, sendo de realçar o “princípio do equilíbrio”, nos termos do qual “o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas, e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes” (n.º 3.1.1.e)).

Assim como ali se preveem determinadas “regras previsionais”, dentre as quais, a que aqui está em causa, nos termos da qual, “as importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efetuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração, exceto no que respeita a receitas novas ou a atualizações dos impostos, bem como dos regulamentos das taxas e tarifas que já tenham sido objeto de deliberação, devendo-se, então, juntar ao orçamento os estudos ou análises técnicas elaborados para determinação dos seus montantes” (n.º 3.3.1.a)).

Por outro lado, como já se deu nota supra, a “violação das normas sobre a elaboração...dos orçamentos” constitui fundamento e pressuposto da possibilidade de aplicação de multas pelo Tribunal de Contas (cf. art.º 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC).

Nesta medida, considerando a factualidade provada, há que concluir que a proposta de orçamento para 2014, que foi submetida à apreciação do

¹ Considerando a data da prática dos factos em causa nos presentes autos é de ponderar que a moldura da multa aplicável se situa entre 25 e 180 UC, atenta a redação dada a este preceito pelo artigo 1º da Lei n.º 61/2011 de 07.12.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores
Gabinete do Juiz Conselheiro

executivo da Câmara Municipal de Ponta do Sol, na sua reunião ordinária de 12.12.2013 e aí votada e aprovada, com os votos da maioria, constituída pelos 1º a 4º demandados, não observou a regra nº 3.3.1.a) do POCAL. Isto porque ali se previam receitas, nas rubricas de 01- Impostos diretos, 2- Impostos indiretos e 04- Taxas, multas e outras penalidades, correspondentes às receitas correntes, no montante total de 999 735,46 €, quando, se tivesse sido observada a referida regra nº 3.3.1.a) do POCAL e considerando como mês de elaboração do orçamento o de Outubro, as receitas a orçamentar não deveriam ter ultrapassado o montante de 966 537,30 €.

Constata-se assim um empolamento ou desvio das receitas que poderiam ter sido orçamentadas, no montante de 33 198,16 €.

*

b) Conduta dos 1º a 4º demandados

Desta forma será de concluir que os 1º a 4º demandados contribuíram, com as suas ações, para a violação da referida regra previsional na elaboração do orçamento, ao apresentarem e votarem, favoravelmente, o orçamento de 2014 do Município de Ponta do Sol.

Na verdade, considerando que é da competência da câmara municipal, constituída pelo presidente e vereadores (cfr. art.º 56º, nº 1, da Lei nº 169/99 de 18.09), “elaborar e submeter a aprovação da assembleia municipal as opções do plano e a proposta de orçamento e as respetivas revisões” (cf. art.ºs 33º, nº 1, al. c), do Regime Jurídico das Autarquias Locais – doravante RJAL -, aprovado pelo art.º 1º da Lei nº 75/2013 de 12.09 e publicado em anexo a esta Lei, então em vigor, por força do art.º 4º da citada Lei nº 75/2013), os 1º a 4º demandados - enquanto presidente aquele e vereadores estes -, ao votarem favoravelmente o orçamento, são coagentes da ação e, conseqüentemente, responsáveis nos termos do estatuído nos art.ºs 61º, nº 1 e 62º, nºs 1 e 2, aplicáveis *ex vi* art.º 67º, nº 3, todos da LOPTC, na versão vigente à data dos factos.

Nestes termos é de concluir que, quanto aos 1º a 4º demandados, se mostram preenchidos os pressupostos ou requisitos objetivos² da infração em causa nos autos, à luz da lei vigente à data da prática dos factos.

*

c) Conduta da 5ª demandada

Quanto à 5ª demandada, que se absteve na votação do orçamento, cremos que não se mostram preenchidos os pressupostos ou requisitos objetivos da infração em causa nos autos, à luz da lei vigente à data da prática dos factos.

² No que tange aos requisitos subjetivos da infração, como adiante se justificará, o seu conhecimento ficará prejudicado.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores
Gabinete do Juiz Conselheiro

Com efeito, esta demandada não pode considerar-se como “agente ... da ação” - em rigor coagente da ação, ao lado do presidente e vereadores que aprovaram o orçamento - para a partir daí se poder concluir que é “responsável” pela infração financeira em causa.

Na verdade, sendo da competência da câmara municipal, constituída pelo órgão executivo colegial, constituído pelo presidente e vereadores, a elaboração da proposta de orçamento, a submeter à aprovação da assembleia municipal, nos termos já atrás assinalados, daí não decorre, necessariamente, uma responsabilidade coletiva.

Com efeito, a responsabilidade por infração financeira é sempre uma responsabilidade individual e, conseqüentemente, impõe-se apurar se se verificam os pressupostos objetivos e subjetivos da responsabilidade em relação a cada um dos elementos do órgão colegial, só podendo concluir-se existir tal responsabilidade quando o autor material do facto possa considerar-se “agente...da ação”, na terminologia dos art.ºs 61º, nº 1 e 62º, nº 2, aplicáveis à responsabilidade sancionatória por força do art.º 67º, nº 3, todos da LOPTC.

Ora, salvo melhor opinião, atenta a factualidade provada, a 5ª demandada não pode considerar-se agente ou coagente da ação em causa, na medida em que não elaborou o orçamento (no sentido material do termo desde logo, considerando que não tinha funções executivas, nem pelouro e apenas participava nas reuniões plenárias do executivo – cf. nº 5 dos f. p.) e, por outro lado, também não o elaborou no sentido de o ter aprovado na reunião do executivo municipal, com vista a ser apresentando à assembleia municipal para aprovação, uma vez que se absteve nessa votação (cf. nº 8 dos f. p.).

Poderá objetar-se a esta conclusão que a abstenção da 5ª demandada não a “exonera”, invocando-se para tanto a jurisprudência da 3ª Secção do Tribunal de Contas, consagrada nos Acórdãos nº 4/2009 de 26.10.2009 (Relator: Carlos Morais Antunes) e nº 3/2013 de 06.03.2013 (Relator: Carlos Morais Antunes)³, na interpretação ali conferida ao nº 3 do art.º 93º da Lei nº 169/99.

Afigura-se-nos, no entanto, ressalvada sempre melhor opinião em contrário claro, que tal jurisprudência não é invocável, direta e imediatamente, à situação em apreço nestes autos porquanto os casos objeto daqueles arestos não se prendiam com a “elaboração de orçamentos” municipais, nem com a especificidade do voto de abstenção aqui em causa.

Creemos, assim, que o que o art.º 93º, nº 3, citado - equivalente ao artigo 58º, nº 3, do RJAL - consagra é uma “isenção”, legal, de responsabilização por

³ Ambos acessíveis em www.tcontas.pt.



deliberações do executivo municipal, desde que se vote vencido e se consagre na ata o registo desse voto de vencido.

Desta norma não decorre no entanto, salvo melhor opinião, que “só” nessas circunstâncias é que o membro do órgão colegial não será responsável.

Ou seja, para além daquela situação de isenção legal de responsabilidade, também não haverá responsabilidade se não se demonstrarem a verificação dos pressupostos da mesma, nomeadamente que o demandado foi “agente da ação” e que agiu com culpa.

Ora, lembrando que a 5ª demandada não elaborou o orçamento, não desempenhava funções executivas e apenas participava nas reuniões plenárias e que, na reunião do executivo municipal de 12.12.2013, não aprovou o orçamento para 2014, antes se absteve, não cremos poder concluir-se que foi agente, ou coagente da ação.

É que, em bom rigor, o seu voto de abstenção foi completamente irrelevante para a aprovação do orçamento em causa.

Irrelevante desde logo em termos legais pois, como resulta do estatuído no art.º 54º, nº 2 do RJAL, “as deliberações são tomadas à pluralidade de votos ... não contando as abstenções para o apuramento da maioria” (sublinhado da nossa autoria).

Mas também irrelevante em termos práticos pois nem sequer se pode afirmar, para daí extrair qualquer culpa, que a 5ª demandada, ao abster-se, conformou-se com a aprovação do orçamento. Na verdade, a deliberação de aprovação do orçamento em causa foi adotada com os votos favoráveis da maioria do executivo camarário (o presidente e os três vereadores que aprovaram o orçamento).

Por isso, ainda que a 5ª demandada tivesse votado vencido, o orçamento em causa sempre seria aprovado, pelo que não se pode concluir, nestas circunstâncias, pela existência de um nexo de causalidade adequada entre o voto de abstenção desta demandada e a aprovação do orçamento.

Nestes termos é de concluir que não se mostram preenchidos os pressupostos ou requisitos objetivos da infração em causa nos autos, nomeadamente que a 5ª demandada violou norma sobre a elaboração do orçamento, pelo que se impõe responder negativamente à primeira questão equacionada supra, no que tange a esta demandada.

*

4. A nova redação do nº 2 do artigo 61º, introduzida pelo artigo 248º da Lei nº 42/2016 de 28.12

Como já se tinha dado nota supra, a primeira questão equacionada, tendente a indagar do preenchimento dos requisitos ou pressupostos objetivos da infração em causa, tem de ser agora ponderada à luz da alteração legislativa



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores
Gabinete do Juiz Conselheiro

introduzida no n.º 2 do artigo 61º da LOPTC, pelo artigo 248º da Lei n.º 42/2016 de 28.12.

A esta luz, a redação atual daquele preceito é a seguinte:

“A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933” (o bold acima assinalado, da nossa autoria, serve para evidenciar a inovação introduzida pelo citado artigo 248º, em relação à redação anterior).

Naquele artigo 36º do Decreto n.º 22 257, de 25.02.1933 prevê-se:

“São civil e criminalmente responsáveis por todos os actos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente;

2.º ...;

3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”

A consequência desta alteração legislativa afigura-se-nos poder sintetizar-se, da seguinte forma: quando estiver em causa apurar da responsabilidade dos “titulares dos órgãos executivos das autarquias locais”, aos requisitos ou pressupostos objetivos das infrações sancionatórias tipificadas nas diversas alíneas do artigo 65º - *in casu*, alínea b) do n.º 1 – são agora acrescentados outros, designados na terminologia legal como “termos e condições”, fixados nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25.02.1933. Isto tendo presente que à responsabilidade sancionatória se aplica, “com as necessárias adaptações, o regime dos artigos 61º e 62º” (cfr. n.º 3 do art.º 67º da LOPTC).

Ou seja, apenas se poderá afirmar e concluir pela responsabilidade dos “titulares dos órgãos executivos das autarquias locais” quando, além das condutas típicas previstas nas diversas alíneas do citado artigo 65º, ainda ocorrerem os pressupostos previstos no citado artigo 36º, nomeadamente se tais titulares dos órgãos executivos das autarquias não tiverem “ouvido as estações competentes”⁴ ou, quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, tiverem “adoptado resolução diferente”.

⁴ O que sejam “estações competentes” não se afigura de definição linear e simplista pois o legislador atual, ao remeter para a legislação de 1933, não curou de esclarecer o que serão as “estações competentes” à luz da legislação administrativa atual, o que irá levantar, seguramente, grandes dificuldades de interpretação. Acrescidas pela circunstância de, com a inovação introduzida



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores
Gabinete do Juiz Conselheiro

Estamos pois, atualmente, perante uma infração financeira, delineada em termos mais exigentes, quanto aos pressupostos ou requisitos objetivos, em função do agente em causa: “titulares dos órgãos executivos das autarquias”.

Aqui chegados, a questão subsequente que se impõe analisar é a de aferir da aplicação, e em que termos, desta nova redação do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC ao caso *sub judicio*.

Não suscitará grandes dúvidas, cremos, a aplicação subsidiária “ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória”, das regras de aplicação da lei no tempo, previstas no artigo 2.º do Código Penal (doravante CP), por força do art.º 67.º, n.º 4, da LOPTC.

Nesta medida e estando, como estamos, perante uma disposição tipificadora (ao exigir novos pressupostos) duma infração financeira sancionatória, estabelecida em lei posterior ao momento do facto e diferente da vigente nesse momento, afigura-se-nos que não pode deixar de se concluir, atento o disposto no n.º 4 do artigo 2.º do CP, que é de proceder à aplicação do “regime que concretamente se mostrar mais favorável ao agente”.

Aliás, as dúvidas que pudessem suscitar-se a tal interpretação seriam de dissipar pois, por força do princípio constitucional consagrado no art.º 29.º, n.º 4, da Constituição, a aplicação retroativa das “leis penais – leia-se aqui «leis sancionatórias» – de conteúdo mais favorável” também imporá uma solução dessa natureza.

Ora, *in casu*, cremos ser inquestionável que o regime concretamente mais favorável aos demandados é o introduzido pelo art.º 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28.02, ao tornar mais exigente, em termos de pressupostos ou requisitos, o preenchimento das infrações sancionatórias previstas no art.º 65.º LOPTC, quando as mesmas forem imputáveis a “titulares dos órgãos executivos das autarquias”.

Assim, na medida em que a infração em causa não vem imputada aos 1.º a 4.º demandados⁵ com a alegação daqueles novos pressupostos ou requisitos, isto é, de os mesmos não terem “ouvido as estações competentes” ou de as terem ouvido e, após esclarecidos por estas em conformidade com as leis, terem “adoptado resolução diferente”, cremos que não pode deixar de se

pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, estarem abrangidos os “titulares dos órgãos executivos das autarquias locais”, aí se incluindo, pois, os membros das juntas de freguesia. O que suscitará naturalmente a questão: quais as “estações competentes” que os membros das juntas de freguesia devem ouvir? Será sequer que existem tais “estações competentes” em relação aos membros das juntas de freguesia?

⁵ Quando à 5.ª demanda, considerando que perante a lei vigente no momento da prática dos factos já acima se concluiu que não se verificam os pressupostos objetivos da infração, o exercício feito neste item sobre a aplicação da lei mais favorável não se lhe aplica.



concluir que, por força da aplicação da nova redação do n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC, os 1.º a 4.º demandados não podem considerar-se como “agentes da ação”, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do mesmo preceito, ao contrário do que se tinha concluído em face do regime legal vigente no momento da prática dos factos.

Aliás, em função das circunstâncias do caso em análise, até se poderá mesmo concluir que aqueles pressupostos não se verificam. Com efeito, atenta a factualidade provada, máxime n.ºs 15 a 17 dos f. p., não parece excessivo afirmar-se que os demandados, *in casu*, até procederam à audição das “estações competentes”, aqui configurada pela Divisão Administrativa e Financeira do Município^{6 7}, e não adotaram, na orçamentação das receitas em causa, critérios ou valores diferentes dos que lhes foram fornecidos por esta.

Nesta medida é de concluir que não se verificam os pressupostos objetivos da infração em causa, imputada aos 1.º a 4.º demandados, na versão da norma sancionatória, na redação introduzida pelo art.º 248.º da Lei n.º 42/2016 de 28.12, pelo que se impõe, na sequência da aplicação do regime concretamente mais favorável, absolver estes demandados, da infração financeira em causa.

*

5. Graduação das multas

Considerando as conclusões antecedentes, ou seja, não se verificarem, quanto à 5.ª demandada, os pressupostos ou requisitos objetivos da infração financeira, segundo a lei vigente à data dos factos, não podendo assim ser qualificada como “agente da ação” e por não se verificarem, quanto aos demais demandados, os novos requisitos exigidos pela redação atual do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, fica prejudicado, não só o conhecimento dos requisitos subjetivos da infração, mas também o conhecimento da segunda questão equacionada supra – cfr. art.º 607.º, n.º 2, do CPC, aplicável *ex vi* art.º 80.º da LOPTC.

*

III – Decisão

⁶ No sentido de que “tudo indica, na verdade, que a norma se refere, em geral, aos *serviços*” embora “isso pode nada esclarecer sobre a entidade que, em rigor, deve pronunciar-se” cfr. António Cluny, Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas, Coimbra Editora, 1.ª edição, p. 253.

⁷ Saliente-se que, nos termos do Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Ponta do Sol, publicado pelo Despacho n.º 985/2013, Diário da República n.º 12/2013, II Série, de 17.01.2013, são competências específicas dos serviços integrados na Divisão Administrativa e Financeira, “coligir todos os elementos necessários à elaboração do orçamento” (cfr. art.º 13.º, n.º 3, al. b) do citado despacho)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores
Gabinete do Juiz Conselheiro

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, julgo a presente ação improcedente e, em consequência, *absolvo os demandados da infração que lhes vem imputada.*

Não são devidos emolumentos.

Registe-se e notifique-se.

*

Ponta Delgada, 23 de fevereiro de 2017

(António Francisco Martins)

