



## ACÓRDÃO N.º 4 /11 – 3.ª Secção – PL

### RO N.º 8-SRM/2010

#### Descritores:

Pagamentos ilegais/ competências e atribuições dos órgãos autárquicos/ prova/ pagamentos indevidos/ princípio da proporcionalidade/ instituto da relevação da responsabilidade.

#### Sumário:

- 1- A decisão de autorizar despesas, no âmbito de vários acontecimentos desportivos, com recepção a dirigentes desportivos e jogadores, de que resultou o pagamento de um almoço e de vários serviços de cocktail, estes últimos por ocasião de jogos de futebol, não cabe, por si só, no âmbito da competência dos órgãos das autarquias locais e das atribuições a estas cometidas sendo, por isso, objectivamente ilegal (art.º 82.º da LAL, ponto 2.3.4.2 do POCAL);
- 2- No domínio do exercício de poderes discricionários a Administração tem de agir sempre com vista à satisfação do interesse público, o que passa, entre o mais, por uma actuação conforme ao princípio da proporcionalidade.
- 3- Este princípio compreende, em primeiro lugar, a congruência, adequação e idoneidade do meio ou da medida para lograr o fim proposto (princípio da proporcionalidade em sentido amplo), e,



## Tribunal de Contas

---

em segundo lugar, a proibição do excesso (princípio da proporcionalidade em sentido estrito).

- 4- Para que a autorização da despesa e respectivos pagamentos fosse idónea ou adequada a promover a realização de eventos relacionados com a actividade económica municipal - situação que, a verificar-se, era susceptível de captar e/ou aumentar a quota de turismo do Município, e de, por essa via, ser susceptível de transportar algum retorno ou benefício para aquela edilidade - era necessário que a própria natureza das despesas e/ou, a sua fundamentação/justificação permitisse estabelecer tal nexos causal, o que não foi o caso dos autos;
- 5- Em alternativa ou concomitantemente poderia a prova do referido nexos causal ter sido feita em sede de julgamento, o que também não foi o caso dos autos.
- 6- Daí que os referidos pagamentos sejam, para além de ilegais, indevidos (art.º 59.º, n.º 2, da Lei 98/97, de 26/08, na redacção originária).
- 7- O instituto da relevação da responsabilidade não é aplicável à 3.ª Secção deste Tribuna, sendo restrito às 1.ª e 2.ª Secções – vide art.º 65.º, n.º 8, da LOPTC, na redacção introduzida pela Lei 35/2007, de 13/08.



## ACÓRDÃO N.º 4/11 – 3.ª Secção – PL

RO N.º 8-SRM/2010

### 1. RELATÓRIO.

1.1. Por sentença de 14 de Setembro de 2010, foi o Demandado **Rui Rodrigues Olim Marote, na qualidade de Vereador da Câmara Municipal do Funchal**, condenado a repor nos cofres daquela autarquia a quantia total de 19.164,80 €, referentes a um almoço na Sala VIP do Estádio dos Barreiros (623,50 €), vários serviços de cocktail na mesma Sala (17.263,61 €) e em passagens aéreas a favor da esposa do Prefeito de Trairi (1.277,74 €), a que acrescem os juros de mora legais, tudo nos termos do disposto no artigo 3.º do CPA, no artigo 82.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, e artigos 59.º, n.º 2, e 61.º, n.º 5, da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção original.

1.2. Inconformados com a sentença, os Demandados interpuseram recurso jurisdicional para o Plenário da 3.ª Secção deste Tribunal.

Nessa sequência, **concluíram**:

**a)** Ao elaborar normas atributivas de competência a órgãos autárquicos, o legislador sente a dificuldade resultante de ter de satisfazer o mandato de concretizar três princípios estruturantes da ordem constitucional portuguesa: o princípio da *unidade do Estado* e o *princípio da legalidade*, na sua vertente de *precedência de lei* na actividade administrativa, por um lado, e o princípio da *autonomia local*, por outro lado;



## Tribunal de Contas

---

**b)** E isto porque, por um lado, o constituinte concebe o poder local como titular de opções livres e de uma capacidade de autodeterminação para proceder à definição de uma escala de prioridades para a concretização do seu interesse local; todavia, para evitar que cada pessoa colectiva autárquica invoque atribuições directamente fundadas na Constituição e, desse modo, dispensando qualquer intermediação legislativa, poder disciplinar ou intervir livremente em qualquer matéria que por si seja reputada como de “interesse local” – o que implicaria a coexistência de múltiplos micro-ordenamentos jurídicos dotados do poder de aprovar soluções jurídicas contraditórias e incongruentes -, o constituinte nega a existência de atribuições ou competências autárquicas directamente fundadas na Constituição, pelo que a definição concreta dos interesses a cargo das autarquias locais tem de ser feita por lei;

**c)** Assim, apesar de, em abstracto, as atribuições das autarquias existirem por força da Constituição e terem a sua existência teórica garantida, não se dispensa que uma lei aprovada por um órgão de soberania identifique as competências de cada órgão local, sem o qual este não pode praticar qualquer acto sob pena de violação do princípio da precedência da lei;

**d)** Isso implica uma especial complexidade interpretativa das normas atributivas de competência aos órgãos autárquicos: por um lado, e por definição, uma norma de competência em Direito Administrativo só pode considerar-se aplicável desde o momento que indique a



## Tribunal de Contas

---

necessidade que deve ser satisfeita, as condições em que o deve ser e a autoridade que deve cuidar dessa tarefa; mas, por outro lado, o facto de o poder autárquico ser titular de opções livres implica que a lei que define as suas atribuições e competências cria um espaço decisório primário delas exclusivos ou reservado – o que implica que, não sendo o seu conteúdo predeterminado por acto legislativo a lei se limita a dar indicações sumárias quanto à competência subjectiva e objectiva dos entes autárquicos;

**e)** Assim, tais normas competenciais criam, na terminologia da doutrina nacional, “uma área reservada de decisão individual ou concreta, enquanto espaço de resolução de matérias da sua exclusiva responsabilidade, envolvendo a prossecução de interesses próprios, sem interferências individuais”, em que o órgão competente usa a sua “autonomia de opção” para identificar o “peso relativo de cada um de tais interesses” e, através da “definição de uma escala de prioridades”, impor a sua decisão sem “interferências individuais de direcção ou supervisão do Estado ou qualquer outro mecanismo de controlo do mérito decisório”;

**f)** Ora, à luz do princípio de interpretação “subordinada ao princípio da descentralização” a que – “sob pena de *inconstitucionalidade da própria lei*” – devem ser submetidas as leis atributivas de competências aos órgãos autárquicos, a alínea l) do n.º 2 do art.º 64.º da LAL atribui às Câmaras Municipais a competência para seleccionar eventos que considerem úteis para dinamizar “a actividade económica de interesse



## Tribunal de Contas

---

municipal” e, em conformidade com a sua margem de avaliação autónoma, eleger os meios adequados para os “promover e apoiar”, recorrendo para tanto a uma *margem de prognose* quanto ao impacto e ao benefício económico que cada evento pode proporcionar para o Município;

**g)** Ao abrigo dessa competência, a CMF decidiu “promover e apoiar” recepções por ocasião dos jogos de futebol da I Liga, da subida de divisão de clubes do Funchal e do apuramento para competições europeias, na medida em que prognosticou que o impacto de tais eventos teriam nesses mercados turísticos preferenciais do Município do Funchal provocaria um retorno significativo ao nível do aumento da quota de turismo nos mercados;

**h)** Embora não imediata e concretamente quantificável, esse retorno para a actividade económica municipal constitui a “contrapartida efectiva” aos pagamentos autorizados pelo recorrente a que se refere o n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC;

**i)** E, sendo certo que cada um dos eventos desportivos que, ao abrigo da margem de livre decisão conferida pela alínea l) do n.º 2 do art.º 64.º da LAL, a CMF seleccionou para “promover e apoiar” terá apresentado um impacto diferenciado, a circunstância de a recepção a alguns clubes nacionais ter tido maior ou menor “relevância” em razão da sua maior ou menor “dimensão” ou do maior ou menor “universo dos seus simpatizantes que habitualmente o seguem” não pode ser utilizada - tal como o Tribunal *a quo* fez - para justificar a subsunção de (apenas)



## Tribunal de Contas

---

*algumas* despesas realizadas pela CMF numa competência municipal e para recusar tal subsunção quanto a outras despesas;

**j)** Não se discutindo que a atribuição de uma margem de livre ponderação a um Município (tal como, de resto, a qualquer outro órgão administrativo) não equivale à construção de uma barreira à fiscalização judicial da sua opção – já que esse espaço de autonomia consiste num *espaço de juridicidade* objectivamente verificável -, o juiz somente pode proceder a uma *análise negativa* do *juízo extrajurídico* da Administração, declarando, (apenas) se tal for *manifesto*, que o decisor avaliou mal, por não se conformar com as máximas de racionalidade, sem jamais se assenhorear da margem de livre apreciação, determinando *qual o sentido necessário* da avaliação;

**k)** E, nessa perspectiva, sendo o objectivo primário da CMF a captação de turistas daquele que indiscutivelmente é o mercado turístico mais relevante para a Madeira – o mercado de Portugal Continental -, não será difícil compreender que o apoio regular a eventos organizados por ocasião de jogos da I Liga – em que, por natureza, os principais clubes do território continental português estão presentes – se afigura de relevância extrema para a cidade do Funchal;

**l)** Por isso, é evidente que o apoio a eventos por ocasião da visita de clubes representantes dessas cidades é tudo menos “desrazoável” ou “desproporcionado”;

**m)** Assim, enquadrando-se o apoio a tais eventos na competência para dinamizar “a actividade económica de interesse municipal”, prevista na



## Tribunal de Contas

---

alínea l) do n.º 2 do artigo 64.º da LAL, em face do retorno significativo que tais eventos têm ao nível do aumento da quota de turismo nos mercados turísticos do Município, é justamente esse retorno que constitui “contraprestação efectiva” aos pagamentos autorizados pelo Recorrente a que se refere o n.º 4 do art.º 59.º da LOPTC;

**n)** Por terem tal “contrapartida efectiva”, tais pagamentos não podem qualificar-se como “indevidos”, para os efeitos de imputação de responsabilidades financeiras reintegratórias previstas no mesmo artigo 59.º da LOPTC;

**o)** Além disso, do pedido de responsabilização constante do requerimento inicial do Ministério Público não consta qualquer responsabilidade de natureza *sancionatória* – a única que, nos termos previstos no artigo 65.º da LOPTC, poderia ser imputada em razão da violação de outras normas legais e regulamentares, em especial de natureza orçamental ou respeitantes à realização da despesa pública;

**p)** Ao recorrente não pode por isso ser *objectivamente* imputada responsabilidade financeira de qualquer tipo;

**q)** Mas a isso acresce que, independentemente da conformidade objectiva da conduta do recorrente com o ordenamento jurídico, importa, num segundo momento, e acima de tudo, verificar se tal conduta – mesmo que *objectivamente* desconforme com o ordenamento, o que não se admite – seria *subjectivamente* censurável, justificando a aplicação de uma censura individual de natureza sancionatória;



## Tribunal de Contas

---

**r)** E isto porque, nos termos previstos no n.º 5 do artigo 61.º da LOTC, o objecto do presente processo só permite fundamentar uma condenação se for demonstrado que a conduta de um titular concreto de um órgão administrativo foi pessoal e subjectivamente censurável – tão censurável que justifique a exigência de reintegração dos prejuízos causados ao erário público;

**s)** Ora, não dispondo de qualquer meio de prova da censurabilidade da conduta do recorrente, não podia o Tribunal *a quo* inverter o ónus da prova e presumir que, atenta a sua função na CMF, certamente teria “actuado com manifesta ligeireza”, o que corresponde, não à fundamentação de um juízo de censurabilidade, mas a um mero juízo conclusivo;

**t)** E isto especialmente tendo em conta que o Ministério Público incumpriu a norma processual, constante no n.º 3 do artigo 90.º da LOPTC, que lhe imputava o ónus de apresentar os meios probatórios aptos a demonstrar, não apenas que, alegadamente, os pagamentos realizados não se enquadravam (objectivamente) numa atribuição municipal e que poderiam ser qualificados como “indevidos”, mas, também e sobretudo, que a conduta do recorrente era (subjectivamente) censurável;

**u)** O incumprimento desta norma processual bastou, só por si, para impossibilitar uma decisão de condenação no presente processo – não podendo tal desfecho ser contrariado por uma inversão do ónus da



# Tribunal de Contas

---

prova pelo Tribunal assente numa presunção resultante das competências exercidas pelo recorrente na CMF;

v) Em qualquer caso, tendo presente que não foram carreados quaisquer elementos demonstrativos de uma conduta dolosa do demandado e que, por isso, a condenação requerida, a ter lugar (o que se afigura impossível), só poderia ocorrer a título de negligência, sempre haveria lugar à relevação da responsabilidade imputada ao demandado, atentas as motivações de prossecução das atribuições municipais que o impeliram – e não de lesão do erário público -, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 64.º da LOPTC.

### **1.3. O Ministério Público contra-alegou, tendo, em síntese, argumentado:**

- *A autorização de despesas deve observar a conformidade legal, ou seja, a existência da lei que a autoriza, a inscrição orçamental e cabimento, assim como deve ter em vista a utilidade, prioridade e o acréscimo de produtividade (artigo 22.º da RAFE).*
- *Para que estes requisitos sejam cumpridos, os dirigentes terão de fundamentar devida e especificamente essas autorizações e pagamentos com os motivos determinantes dos mesmos, posto que não é pela função exercida pelo dirigente, nem por uma simples referência genérica a finalidades comuns da autarquia, que se pode justificar a legalidade da despesa se não ficarem*



## Tribunal de Contas

---

*demonstradas a realização e relevância dos interesses que ao Município compete prosseguir, segundo um critério naturalmente objectivo.*

- *A aceitação das responsabilidades e tarefas inerentes à sua função, coloca-os necessariamente na obrigação de fundamentarem ou justificarem os seus actos, em termos de ficar demonstrada a sua conformidade com a lei e interesses que lhe compete prosseguir.*
- *Quem administrar dinheiros públicos tem o dever especial de os utilizar para os fins legais que lhes foram confiados e de acordo com as normas legais que regulam a disciplina e a utilização daqueles valores públicos;*
- *Não resultando demonstrada a prossecução dos interesses a realizar ou salvaguardar, constitui-se o dirigente em responsabilidade financeira em face da prova indiciadora e comprovada dos factos geradores dessa responsabilidade – art.º 90.º nº3 da LOPTC;*
- *Não tendo ficado minimamente demonstrado o aumento ou o fomento de turismo, ou mesmo a realização de outros interesses ou vantagens para a autarquia que tivessem resultado dos factos em apreço, tem de dar-se como inexistente a contraprestação efectiva e comprovado o dano para o erário público resultante dos pagamentos indevidos imputados ao Recorrente que, actuando*



# Tribunal de Contas

---

*de forma descuidada, imprudente sem atender às normas e princípios que as suas funções impunham, causou prejuízo ao erário público.*

## 1.4. Foram colhidos os vistos legais

## 2. FUNDAMENTAÇÃO.

**2.1. Factos provados em 1.ª instância** (factos relevantes e com conexão ao objecto do recurso):

*1. Nos anos 2000 a 2004, o demandado Rui Rodrigues Olim Marote desempenhava funções de Vereador, com o pelouro das finanças, na Câmara Municipal do Funchal (...);*

*2. (...);*

*(...)*

**22.** *O 1.º demandado, na qualidade de Vereador da Câmara Municipal do Funchal, autorizou as despesas e ordens de pagamento relativas aos serviços prestados pela empresa Solução, Lda, no âmbito de vários acontecimentos desportivos, com recepção a dirigentes desportivos e jogadores, no montante global de 20.641,30:*

- Almoço na Sala VIP do Estádio dos Barreiros (no valor de 623,50€);*



## Tribunal de Contas

---

- *Madeira de Honra para 40 pessoas ao Club Sport Marítimo, no âmbito do seu apuramento para Taça UEFA (no valor de 250€)*
- *Serviço de almoço para 38 pessoas, para recepção ao Sport Lisboa e Benfica (no valor de 1.383,67);*
- *Serviços de cocktail na sala VIP do Estádio dos Barreiros, por ocasião de jogos de futebol (no valor de 17.263,61€);*
- *Serviço de cocktail realizado no Salão Nobre, por ocasião da subida de divisão do Clube Desportivo Nacional (no valor de 809,84€);*
- *Serviço de cocktail realizado no Salão Nobre, por ocasião da subida de divisão do Club Futebol União (no valor de 310,65€).*

**23.** *Não foram feitas requisições para estas despesas, nem foram objecto de cabimento prévio e registo do compromisso, nem a documentação a eles referentes justificava a contratação dos serviços.*

*(...)*

**28.** *Os demandados conheciam as normas legais relativas à assunção, autorização e pagamento das despesas.*

### **FACTOS NÃO PROVADOS:**

*Todos os que directa ou indirectamente entrem em contradição com os factos acima dados como provados, nomeadamente que os*



# Tribunal de Contas

---

*demandados tivessem agido livre e conscientemente, apesar do conhecimento do não cumprimento da parte do contrato referente à formação dos utilizadores e que o 1.º demandado tenha, da mesma forma, ordenado o pagamento integral dessa parte, que sabia ser indevido.*

*Não se provou também que o 1.º demandado tivesse agido livre e conscientemente, com perfeito conhecimento que os pagamentos eram indevidos e causavam um dano para erário público.*

## **2.2. Da sentença recorrida** (na parte relativa às questões objecto de recurso e conexas com este)

A sentença recorrida julgou parcialmente procedente a acção proposta pelo Ministério Público e, em consequência, condenou o 2.º Demandado - Rui Rodrigues Olim Marote -, na qualidade de Vereador da Câmara Municipal do Funchal, a repor nos cofres da autarquia a quantia de 19.164,8€, referentes a um almoço na Sala VIP do Estádio dos Barreiros (623,50€), vários serviços de cocktail na mesma Sala (17.263,61€) e em passagens aéreas a favor da esposa do Prefeito Trairi (1.277,74€), a que acresceram os juros de mora legais, tudo nos termos do disposto no art.º 3.º do CPA, no art.º 82.º da Lei n.º 169/99, de 18/9) e artigos 59.º, n.º 2 e 61.º, n.º 5 da Lei n.º 98/97, na redacção original .



# Tribunal de Contas

---

O objecto do recurso, delimitado pelas conclusões da alegação, cinge-se à condenação do Demandado nas quantias referentes a um almoço na Sala VIP do Estádio dos Barreiros, no montante de 623,50€, e a vários serviços de cocktail na mesma Sala, no montante de 17.263,61€.

Refere, em síntese, aquele aresto:

- Dos pagamentos a que se refere o ponto 22 dos factos provados, 4 deles não foram considerados como pagamentos indevidos, a saber: (i) 1 (um) pagamento relativo à realização de um evento por ocasião do apuramento do Marítimo para uma competição europeia; (ii) 2 (dois) pagamentos relativos à realização de eventos por ocasião da subida de divisão do Nacional e da União; (iii) 1 (um) pagamento relativo à realização de uma recepção ao Benfica aquando da realização de um jogo de futebol;
- Os outros 2 pagamentos respeitantes a um almoço na Sala VIP do Estádio dos Barreiros, no valor de 623,50 €, e a serviços de cocktail na mesma Sala, no valor de 17.263,67 €, foram considerados como pagamentos indevidos;
- Os pagamentos considerados como não indevidos fundamentaram-se no seguinte: (i) os acontecimentos subjacentes a estes “*projectaram dentro e, sobretudo, fora, os clubes e, conseqüentemente a Região*” sendo “*aceitável a ideia*”



*de que se inserem no interesse público municipal de atingir mais quota de turismo, mesmo que, em primeira linha, a promoção turística caiba ao Governo Regional.”; (ii) “é inegável que o Município beneficia economicamente com maior número de visitantes e, portanto, sempre terá de se considerar o retorno, embora não quantificável, desse investimento, assim se podendo legitimamente encontrar a “contraprestação efectiva” da despesa.”; (iii) “O mesmo raciocínio é válido para a despesa com a recepção ao Benfica, atenta a dimensão deste clube e o universo dos seus simpatizantes que habitualmente o seguem, como é público e notório, pelo que, de igual modo se deve considerar que também neste caso existe contrapartida.”;*

- **Os pagamentos considerados indevidos fundamentaram-se no seguinte:** (i) *respeitam a despesas demasiado genéricas, não apresentando justificações que permitam estabelecer uma conexão entre estas e acontecimentos desportivos potencialmente susceptíveis de fomentar o acréscimo de turismo na cidade e Região;* (ii) *desconhecem-se as razões que motivaram as despesas e cabia ao demandado demonstrar a sua adequação ao interesse público municipal, dentro do princípio de prestação de contas que baliza toda a gestão e utilização de dinheiros públicos, o que não foi feito nem sequer especificadamente alegado;* (iii) *da matéria de facto não resulta qualquer justificação para a realização destes gastos de dinheiro público nem eventual ligação a acontecimentos que fossem*



## Tribunal de Contas

---

*atractivos, em termos de fomentar o acréscimo de turismo na cidade e Região;*

- *Daí que, nessa parte, proceda “o pedido formulado no requerimento inicial, já que os pagamentos ordenados pelo demandado para liquidação destas duas despesas, no valor de 17.887,17 €, são indevidos, nos termos do disposto no art. 59º, n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26/8, na versão inicial, à data em vigor, por inexistência de contraprestação efectiva, não se enquadrando (...) nas competências legalmente atribuídas ao Município, em violação das normas do art. 3º do CPA e do art. 82º da Lei n.º 169/99, de 18/9;*
- *O Demandado Rui Rodrigues Olim Marote, apesar de conhecer as normas legais relativas à assunção, autorização e pagamento das despesas, não procedeu com o especial cuidado a que estava obrigado, qual seja o de *certificar expressamente da legalidade dos actos em causa;**
- *Na verdade, não podia aquele ignorar, como ignorou, os procedimentos pertinentes, que não foram seguidos, como resulta dos pontos 23 a 27 dos factos provados, mesmo não estando em causa nestes autos responsabilidade financeira sancionatória;*
- *Assim, não tendo tomado estas precauções de legalidade dos procedimentos, actuou com manifesta ligeireza, sem o dever de cuidado e o rigor de gestão exigido pelas funções que*



## Tribunal de Contas

---

*desempenhava, o que levou a que as normas legais pertinentes não tivessem sido integralmente respeitadas e tivessem sido efectuadas despesas que a lei qualifica de indevidas;*

- *Por isso, a importância desta omissão é evidente e só o cumprimento rigoroso destas normas permite uma correcta gestão orçamental e impede que se assumam compromissos e despesas fora dos conditionalismos das normas legais;*
- *Como consequência, esta conduta do Demandado é **negligente**, por violação desses deveres, e suficiente para decidir que agiu com culpa e que, portanto, deve ser condenado na reposição nos cofres camarários daquelas quantias;*
- *Daí que, face à ligeireza com que foram executados todos estes procedimentos e às consequências que tiveram para o erário público, se afigure justa e adequada a sua reposição integral, já que não se provaram quaisquer especiais circunstâncias que pudessem justificar eventuais reduções ou relevações.*

### **2.3. A nosso ver, as questões em análise subdividem-se em duas, a saber:**

**1.<sup>a</sup>** *As decisões de autorização das despesas e pagamentos supra identificados enquadram-se, ou não, no âmbito das competências dos órgãos das autarquias locais e para a realização das atribuições a*



## Tribunal de Contas

---

estas cometidas – vide artigo 82.º da Lei 169/99, de 18/09, e pontos 2.3.4.2 e 2.61. do POCAL

**2.ª** Caso a resposta à 1.ª questão seja negativa, importa, num segundo momento, saber se tais pagamentos se consubstanciam, ou não, em pagamentos indevidos, nos termos do artigo 59.º, n.º 2, da Lei 98/97, de 26/08.

### **2.3.1. Da (i)legalidade dos pagamentos efectuados, por não serem subsumíveis ao disposto no artigo 82.º da LAL**

**Dispõe o artigo 82.º da LAL, sob a epígrafe “Princípio da especialidade”, que:**

*Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições cometidas às autarquias locais.*

**Dispõe o Ponto 2.3.4.2, alínea d), do POCAL, sob a epígrafe “Execução Orçamental” que:**

*As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente.*

**Dispõe o Ponto 2.6.1 do POCAL, sob a epígrafe “Especificidades do tratamento contabilístico das operações orçamentais, que:**



## Tribunal de Contas

---

(...)

*Em termos documentais, na fase do cabimento, dispor-se-á de uma proposta para realizar determinada despesa, eventualmente ainda de um montante estimado, enquanto na fase do compromisso haverá, por exemplo, uma requisição, uma nota de encomenda ou um contrato ou equivalente para aquisição de um determinado bem ou serviço.*

Refira-se, preliminarmente, que o M.P. alega, no seu Requerimento inicial, que o Demandado violou os comandos normativos ínsitos naqueles pontos do POCAL<sup>1</sup>.

A expressão ***para além de serem legais***, contida na alínea d) do Ponto 2.3.4.2, significa que a decisão de autorizar uma despesa deve respeitar a lei, o que implica, entre o mais, que esta esteja fundamentada e documentalmente justificada por forma a que dos fundamentos e dos documentos que a suportam seja possível concluir pela susceptibilidade da sua subsunção ao disposto no artigo 82.º da LAL.

Também a elaboração de uma ***proposta para realizar uma determinada despesa, na fase do cabimento*** - expressão contida no

---

<sup>1</sup> Alega o M.P. no ponto 1.2 do Requerimento Inicial “Estas despesas não foram suportadas por requisição, não sendo, conseqüentemente, objecto de cabimento prévio e registo de compromisso, desrespeitando o disposto na al. d) do ponto 2.3.4.2 e ponto 2.6.1. do POCAL”. Logo a seguir, ou seja, no ponto 1.3., alega “Por outro lado, os documentos analisados não continham qualquer fundamentação sobre a necessidade, pertinência e justificação do interesse público municipal das referidas despesas à luz das atribuições da autarquia, em conformidade com os princípios da legalidade (artigo 3.º do CPA) e da especialidade, previsto no art.º 82.º da Lei 169/99, de 18/09.”.



## Tribunal de Contas

---

5.º parágrafo do ponto 2.6.1 do POCAL - implica, por natureza e no mínimo, a indicação de factos que permitam integrar aquela despesa na prossecução de um fim específico inerente às autarquias locais (interesse público local), que o mesmo é dizer que permita integrar a decisão a esta respeitante nas atribuições das autarquias locais e na competência dos seus órgãos, a que deverá acrescer uma justificação, também factual, em termos da sua eficácia técnica, eficiência e economia.

Serve o que se acabou de dizer, quanto aos referenciados pontos do POCAL, que também as diversas fases da despesa, bem como o seu tratamento contabilístico, dependem da verificação dos pressupostos legais vinculativos contidos no artigo 82.º da LAL (ver também artigo 22.º do RAFE).

Importa, pois, saber se as decisões relativas às despesas e pagamentos supra identificados são susceptíveis de se integrarem no âmbito da competência dos órgãos das autarquias locais e para a realização das atribuições a estas cometidas, ou seja, **importa saber se as despesas são legais, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 82.º da LAL** (ver também Pontos 2.3.4.1, alínea d) e 2.6.1. do POCAL).

Resulta da matéria dada como assente que o Demandado e ora Recorrente, *na qualidade de Vereador da Câmara Municipal do Funchal, autorizou as despesas e ordens de pagamento relativas aos serviços prestados pela empresa Solução, Lda, no âmbito de vários*



## Tribunal de Contas

---

*acontecimentos desportivos, com recepção a dirigentes desportivos e jogadores, a saber: (i) Almoço na Sala VIP do Estádio dos Barreiros, no montante de 623,50€; ii) Serviços de cocktail na sala VIP do Estádio dos Barreiros, por ocasião dos jogos de futebol, no valor de 17.263,61€ (vide facto 22); mais se provou que não foram feitas requisições para estas despesas, nem foram objecto de cabimento prévio e registo do compromisso, nem a documentação a eles referentes justificava a contratação dos serviços (facto 23) e que o Demandado conhecia as normas legais relativas à assunção, autorização e pagamento das despesas (facto 28).*

### **Os factos provados correspondem *ipsis verbis* ao alegado pelo M.P. no Requerimento Inicial.**

Ora, a decisão de autorizar despesas relativas a serviços prestados por uma empresa com a qual a Câmara havia contratado, no âmbito de vários acontecimentos desportivos, com recepção a dirigentes desportivos e jogadores, de que resultou o pagamento de um almoço na Sala VIP do Estádio dos Barreiros e o pagamento de vários serviços de cocktail na mesma Sala, este último por ocasião de jogos de futebol, no montante total de 17.899,11€, não cabe, por si só, no âmbito da competência dos órgãos das autarquias locais e das atribuições a estas cometidas.

Na verdade, não é o facto das referidas despesas terem sido autorizadas por um dirigente autárquico e no âmbito de vários acontecimentos desportivos que as transforma em despesas públicas



## Tribunal de Contas

---

contraídas no âmbito das competências dos órgãos das autarquias locais e para prossecução dos seus objectivos específicos; ou seja, a **finalidade** que esteve na base daquelas autorizações, qual seja a de oferecer um almoço e vários serviços de cocktail a dirigentes desportivos e jogadores no âmbito de acontecimentos desportivos, não evidencia, ao invés do que ocorreu com outras despesas, que estas tivessem tido por objecto desenvolver e apoiar eventos de interesse público municipal, como defende o Demandado (ver alínea l) do n.º 2 do artigo 64.º da LAL), ou qualquer outro objectivo específico autárquico.

Acresce que as referidas autorizações de despesa, que não obedeceram às formalidades impostas por lei (ver facto n.º 23, art.º 22.º do RAFE conjugado com os pontos 2.3.4.2 alínea d) e 2.6.1 do POCAL), também não contêm qualquer fundamentação/justificação relevante, ou seja, não contêm os motivos determinantes e específicos daquelas decisões, sendo certo que não é por uma simples referência genérica a finalidades comuns da autarquia, que se pode justificar a sua subsunção ao artigo 82.º da LAL.

Ou seja, nem a finalidade subjacente aquela despesa nem a sua a fundamentação/justificação<sup>2</sup>, permitem estabelecer qualquer nexo de causalidade entre aqueles concretos almoço e serviços de cocktail e a promoção de eventos de interesse público municipal, designadamente

---

<sup>2</sup> Cfr. parte final do facto provado n.º 23, onde se diz que os documentos referentes às despesas em causa não justificavam a contratação daqueles serviços.



## Tribunal de Contas

---

por se desconhecer quais os concretos acontecimentos desportivos que justificaram aquelas despesas e consequentes pagamentos (v.g. jogos de futebol internacionais e/ou nacionais e/ou regionais), bem como quais os concretos jogadores e agentes desportivos que foram convidados para tais eventos (v.g. jogadores e agentes desportivos internacionais e/ou nacionais e/ou regionais).

**Em síntese: tendo ficado provado o que o M.P. alegou e que constava do Relatório de Auditoria (vide ponto 1.1. do capítulo V do Requerimento Inicial), podemos concluir o seguinte: (i)** ao invés do alegado pelo Demandado, o M.P., com os documentos constantes dos autos e a prova testemunhal arrolada em julgamento, logrou provar o que alegou; **(ii)** também, e ao invés do alegado pelo Demandado, este não provou o que alegou, ou seja, que as referidas despesas e consequentes pagamentos se destinavam a captar/aumentar a quota de turismo nos mercados municipais turísticos do Município, caso em que poderíamos estar perante acções de promoção e apoio a uma actividade económica de interesse municipal, subsumível ao disposto na alínea n) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro<sup>3</sup>, e à alínea l) n.º 2 do art.º 64.º da LAL, este último invocado pelo Demandado; **(iii)** os factos provados e alegados pelo M.P. não permitem concluir pela legalidade daquelas autorizações de despesa e consequentes pagamentos, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 82.º da LAL, permitindo antes a conclusão inversa; **(iv)** é o

---

<sup>3</sup> Lei que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.



## Tribunal de Contas

---

Demandado que tem que suportar a desvantagem de só se ter feito a prova do alegado pelo M.P. e de não se ter feito a prova do por si invocado; **(v)** concorda-se, assim, com a sentença recorrida quando esta afirma que os pagamentos supra identificados *não permitem alcançar os seus concretos objectivos, por dizerem respeito a eventos demasiado genéricos.*

Os actos autorizadores das despesas e respectivos pagamentos são, por tudo quanto ficou exposto, ilegais, por violarem o disposto no art.º 82.º da LAL, sendo que o Demandado, como conhecedor das normas legais relativas à assunção, autorização e pagamento das despesas (facto provado n.º 28), podia e devia certificar-se da legalidade das suas decisões, o que não fez, tendo actuado, por isso, com culpa, sob a forma negligente.

Refira-se, por fim, que a actuação do Demandado era susceptível de o fazer incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do artigo 65.º da Lei 98/97, de 26/08, o que não ocorreu, por o Ministério Público a não ter peticionado. Tal, contudo, não pode obstar a que se considere tais pagamentos ilegais para os efeitos do disposto no artigo 59.º, n.º 2, da Lei 98/97, de 26/08, na sua redacção originária, nos termos e com os fundamentos supra referidos.

**2.3.2. Da subsunção, ou não, dos referidos pagamentos ao disposto no n.º 2 do artigo 59.º da Lei 98/97, de 26/08, na sua redacção originária.**



## Tribunal de Contas

---

**Dispõe o artigo 59.º, da Lei n.º 98/97, de 26/08, sob a epígrafe “Reposições por alcances, desvios e pagamentos indevidos”, no seu n.º 2, na redacção original, que<sup>4</sup>:**

*Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública por não terem contraprestação efectiva.*

Assim, e para que haja pagamentos indevidos é necessário que **(i)** os pagamentos sejam ilegais; e que **(ii)** esses pagamentos causem dano para o Estado ou entidade pública por não terem contraprestação efectiva.

Ou seja, podem existir pagamentos ilegais que não sejam indevidos, bastando, para isso, que haja contraprestação efectiva; ao invés, não pode haver pagamentos indevidos que sejam legais, uma vez que a norma exige uma conexão intrínseca entre estes e a sua ilegalidade.

*In casu*, e como referimos no ponto 2.3.1, os pagamentos foram ilegais.

As decisões de autorização daquelas concretas despesas só podem terem sido proferidas ao abrigo de poderes discricionários, já que não existe nenhuma norma, no ordenamento jurídico, que vincule a Administração autárquica a autorizá-las.

---

<sup>4</sup> Com a entrada em vigor da Lei 48/2006, de 29/08, a noção de pagamentos indevidos foi objecto de reformulação – vide n.º 4 do art.º 59.º.



## Tribunal de Contas

---

No domínio do exercício de poderes discricionários a Administração tem de agir sempre com vista à satisfação do interesse público, o que passa, entre o mais, por uma actuação conforme o princípio da proporcionalidade. Este princípio compreende, em primeiro lugar, a congruência, adequação e idoneidade do meio ou da medida para lograr o fim proposto (princípio da proporcionalidade em sentido amplo), e, em segundo lugar, a proibição do excesso (princípio da proporcionalidade em sentido estrito).

Impõe-se, agora, saber se a decisão de autorizar despesas relativas a serviços prestados por uma empresa com a qual a Câmara havia contratado, no âmbito de vários acontecimentos desportivos, com recepção a dirigentes desportivos e jogadores, de que resultou o pagamento de um almoço na Sala VIP do Estádio dos Barreiros e o pagamento de vários serviços de cocktail na mesma Sala, este último por ocasião de jogos de futebol, no montante total de 17.899,11€, é idónea ou adequada ao alegado fim em vista, ou seja, o de promover a realização de eventos relacionados com a actividade económica de interesse municipal – vide alínea l) n.º 2 do artigo 64.º da LAL.

A nosso ver, a resposta só pode ser negativa.

Na verdade, para que a autorização da despesa e respectivos pagamentos fosse idónea ou adequada a promover a realização de eventos relacionados com a actividade económica municipal - situação que, a verificar-se, era susceptível de captar e/ou aumentar a quota de turismo do Município, e de, por essa via, ser susceptível de transportar



# Tribunal de Contas

---

algum retorno ou benefício para aquela edilidade - era necessário que a própria natureza das despesas e/ou, a sua fundamentação/justificação permitisse estabelecer tal nexos causal, o que não é o caso dos autos, como se referiu no ponto 2.3.1. Em alternativa ou concomitantemente poderia a prova do referido nexos causal ter sido feita em sede de julgamento, o que também não foi o caso, como resulta da matéria de facto dada como provada (vide ponto 2.3.1 deste Acórdão).

Em síntese: os pagamentos ilegais efectuados causaram dano ao Município por não serem idóneos ou adequados a promover o interesse público municipal, não lhes correspondendo, por isso, qualquer contraprestação efectiva.

O Demandado, enquanto Vereador da Câmara Municipal do Funchal, podia e devia ter previsto que a sua actuação não era conforme o interesse público municipal, o que não fez, tendo actuado, por isso, com culpa, sob a forma negligente.

## **2.4. Da subsunção, ou não, da conduta do Demandado aos pressupostos legais de relevação da responsabilidade.**

Alega o Demandado que a responsabilidade que lhe foi imputada deveria ter sido relevada, já que o mesmo, a ter actuado com culpa, só poderia ter actuado com negligência, sendo certo que o que o motivou foi a prossecução das atribuições municipais, e não a lesão do erário público.



## Tribunal de Contas

---

A 3.<sup>a</sup> Secção deste Tribunal tem entendido que o instituto de relevação da responsabilidade não é aplicável a esta Secção, sendo restrito às 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Secções – vide art.<sup>o</sup> 65.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 8, da LOPTC, na redacção introduzida pela Lei 35/2007, de 13/08.

Os argumentos aduzidos são os que se encontram ínsitos na sentença n.<sup>o</sup> 5/2010, de 30 de Abril (Proc. 8JFR/2009), que, em síntese, reproduziremos, por com estes concordarmos, a saber:

- Este instituto foi introduzido na L.O.P.T.C. pela Lei n.<sup>o</sup> 48/06, de 29 de Agosto, que para além do mais, veio adicionar um novo número - o n.<sup>o</sup> 7 - ao art.<sup>o</sup> 65.<sup>o</sup>, sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias”.
- *A relevação das responsabilidades passou, assim, a ser uma nova competência das 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Secções verificados os pressupostos e os requisitos da estatuição legal;*
- *A Lei n.<sup>o</sup>35/07, de 13 de Agosto, veio alterar o enquadramento legal do instituto da relevação das responsabilidades por infracção financeira apenas passível de multa, fazendo desaparecer a exigência da multa ser voluntariamente paga, pressuposto que na verdade, era incoerente e contraditório com o regime de extinção do procedimento sancionatório pelo pagamento da multa e que constava do art.<sup>o</sup> 69.<sup>o</sup> n.<sup>o</sup> 2-d) da L.O.P.T.C;*



## Tribunal de Contas

---

- *No entanto, o legislador manteve a delimitação da competência para a aplicação do instituto às 1ª e 2ª Secções (artº 65º-nº 8 da L.O.P.T.C., redacção introduzida pela Lei nº 35/07), o que se justifica;*
- *Na verdade, no âmbito da 3ª Secção o apuramento de todo o circunstancialismo fáctico em que ocorreu a infracção bem como todos os elementos aferidores e graduadores da culpa é mais amplo, garantístico, decorrendo de toda a prova existente e carreada aos autos, sujeita a regras exigentes e próprias e num contraditório total de que a audiência de julgamento é o expoente máximo;*
- *Daí que a graduação das multas tenha em consideração, entre outros factores, o grau de culpa (artº 67º-nº 2 da L.O.P.T.C.) sendo a culpa e o respectivo grau apurada de acordo com os princípios estabelecidos e sedimentados há muito no nosso ordenamento jurídico-penal;*
- *O instituto da relevação das responsabilidades baseia-se, pois, num juízo prévio, primário e falível – estamos a falar de indícios suficientes de negligência; no processo jurisdicional, como sabemos, os indícios suficientes nada valem para apurar e declarar a culpa e o seu grau.*

Embora não peticionado pelo Demandado, entendemos não se justificar a redução da responsabilidade, ao abrigo do disposto no n.º 2



# Tribunal de Contas

---

do artigo 64.º da LOPTC, já que este não podia desconhecer - como devia e era capaz, atentas as funções por si exercidas -, normas básicas da Administração Pública, quais sejam as de que qualquer acto de autorização de despesa só poderá ser praticado se e quando caiba nas competências dos órgãos autárquicos e para a prossecução das suas atribuições, o que, além do mais, importaria uma prévia fundamentação/justificação, bem como um juízo de adequação ou idoneidade daquele acto ou actos ao fim público prosseguido.

### **3. DECISÃO**

**Termos em que, em Sessão Plenária do Tribunal de Contas, se decide:**

- a) Negar provimento ao recurso;**
- b) Manter a sentença recorrida, nos termos e com os fundamentos supra referidos.**

São devidos emolumentos

Registe e notifique.

Lisboa, 02 de Março de 2011

Os Juízes Conselheiros



# Tribunal de Contas

---

Helena Ferreira Lopes

Morais Antunes

Alberto Fernandes Brás