



SENTENÇA Nº 03/2008

(Processo n.º 4 JC/2007)

I – RELATÓRIO

- 1. O Exmº Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 57º e 58º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento dos Demandados Manuel Rogério de Sousa Brito, Jerónimo Claudino Matias, José Luís Aldinhas Fitas, Luzia Maria Carvalho Maurício e João Gaio Sequeira imputando-lhes a prática de uma infracção financeira sancionável nos termos do disposto no artigo 65º, n.º 1-b) da referida Lei.**

Articulou, para tal e em síntese que :

- No ano de 2004 os Demandados integravam, para além de outros, o elenco do Executivo Camarário do Município de Alcácer do Sal, o primeiro como Presidente e os restantes como Vereadores.*
- Através da deliberação nº 068/05, proferida na reunião ordinária do executivo camarário, de 15 de Abril de 2005, os Demandados aprovaram os documentos de prestação de contas – exercício de 2004, ente os quais, o Mapa de Fluxos de Caixa, em que se verificava que as despesas correntes (10.334.826,32 Euros), foram superiores às receitas correntes (9.950.947,44 Euros), em 383.878,88 Euros.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Esta circunstância é contrária ao disposto na al. e) do ponto 3.1.1. do POCAL, que traduz o chamado "princípio do equilíbrio orçamental" e configura a prática de uma infração financeira sancionatória prevista pela al. b) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97 de 26/08 (violação de regras sobre a execução dos orçamentos).*
- *O Departamento de Verificação Interna de Contas (DVIC), deste Tribunal, empreendeu um Processo de Verificação Interna à Conta de Gerência de 2004 que deu origem ao Relatório nº 04/07, aprovado em sessão de subsecção da 2ª Secção em 12 de Março de 2007 e em que ficou a constar um juízo global desfavorável impeditivo da sua homologação pelo Tribunal de Contas.*
- *O Tribunal de Contas recomendara, ao Presidente da Câmara, que fosse dado cumprimento aos princípios orçamentais e regras previsionais em vigor, pelo ofício nº 3539 de 7 de Abril de 2003.*
- *No ano de 2004 o Tribunal de Contas realizou uma Auditoria Financeira a este Município, que teve como exercício de referência a gerência de 2002, e que deu origem ao Processo nº 08/04 e Relatório nº 06/05, de 10.02, da 2ª Secção, com expressa "recomendação", a este Executivo, sobre o cumprimento de todas as regras previsionais na elaboração da proposta de Orçamento e o respeito pelo "princípio do equilíbrio corrente".*
- *Na sequência do Relatório nº 06/05, os ora Demandados vieram a ser julgados e condenados, em pena de multa, pela prática de uma infração financeira sancionatória, que consistiu na violação das regras previsionais na aprovação da proposta de Orçamento para 2002.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Os Demandados, ao aprovarem a Conta de Gerência do Exercício de 2004, reveladora do apontado desequilíbrio (despesas correntes superiores às receitas correntes), agiram com as suas vontades livres e conscientes, bem sabendo que tal lhes não era legalmente permitido.*
- *O desequilíbrio assinalado configura a prática de uma infracção financeira sancionatória imputável a cada um dos Demandados, pois foram eles os únicos responsáveis pela execução do Orçamento para 2004, pela aprovação dos documentos de prestação de contas (a submeter à Assembleia Municipal) e, pela sua remessa ao Tribunal de Contas.*

Concluiu pedindo a condenação dos Demandados nas multas de 1.500€, 1.400€ e 1.300€, 1.100 e 1.100 respectivamente, pela alegada infracção.

2. Citados, os Demandados contestaram o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando em síntese, que :

- *A acusação é deduzida pela votação favorável dos Demandados à aprovação da Conta, pois que, com esse fundamento, dela exime o Vereador da Câmara cuja posição de voto foi contrária e o Vereador que não esteve presente no acto (reunião).*
- *Sendo esta a acusação, os Demandados não podem deixar de ser absolvidos, pois que, por um lado, a execução do orçamento é competência da Câmara Municipal no seu todo, com o é a elaboração e aprovação das contas e a sua remessa ao*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Tribunal de Contas e, por outro, porque a aprovação de contas, ainda que registando desequilíbrios, não constitui, a qualquer luz, infracção financeira.

- Os Demandados lograram reduzir drasticamente o desequilíbrio entre 2002, primeiro ano de mandato 2002/2005, e 2004; com efeito esse desequilíbrio foi, em 2002, de € 869.455,07, em 2003, de € 689.008,06 e, em 2004, de apenas € 383.878,88.*
- A situação de desequilíbrio era comum à generalidade dos municípios, mormente rurais, nem se vislumbrava que pudesse ser ultrapassada enquanto não fosse alterada a estrutura das receitas, pelo incessante acumular de novas atribuições e competências municipais, a par do crónico incumprimento da Lei das Finanças Locais, do enorme incremento de despesas correntes com o quadro de pessoal, com a manutenção de infra-estruturas e equipamentos construídos ao longo dos últimos anos (designadamente com co-financiamento comunitário) e da maior exigência dos munícipes quanto à qualidade dos serviços prestados.*
- Um volume importante de despesas, obrigatoriamente onerando classes económicas de natureza corrente são, ainda que parcialmente, despesas de investimento e, logo, de capital. Estão neste caso importantes fatias de despesas com pessoal – e algumas verbas relativas à compra dos materiais utilizados na produção desses investimentos, bem como os custos inerentes aos tempos de trabalho das máquinas e viaturas utilizadas nesses mesmos investimentos.*
- Em 2004 só as despesas em mão-de-obra e em materiais cifraram-se, respectivamente, em € 356.873,997 e € 238.499,15.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Não foi, nem era possível lograr, no ano de 2004, nas circunstâncias então vigentes, pontuadas por uma inexecutável estrutura de receitas, observar o chamado princípio do equilíbrio orçamental, sob pena de o Município ter de deixar de prestar serviços fundamentais à população, serviços esses que justificam a sua própria existência.*
- *Os Demandados sempre procuraram pautar a sua intervenção pelo rigor financeiro, designadamente, pelo esforço de contenção e redução das despesas correntes, no quadro das tarefas que lhes estavam cometidas.*
- *As multas propostas, aliás de todo desproporcionadas, para além de emergirem de facto (votação da Conta) que não constitui infracção financeira, careceriam sempre de fundamento, sendo que os Demandados agiram, não com culpa, mas em circunstâncias que não lhes permitiam, nem era exigível, conduta diversa.*

Concluíram os Demandados que a acção deve ser julgada improcedente e não provada, com a consequente absolvição do pedido.

- 3. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção a obstar ao prosseguimento dos autos, procedeu-se, subsequentemente, a julgamento, com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação, tudo conforma consta da acta de julgamento elaborada e junta aos autos.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

II - OS FACTOS

A factualidade relevante e provada nos termos do artº 791º , nº 3 do Código do Processo Civil, aplicável subsidiariamente à audiência de julgamento nestes autos (artº 93º da Lei nº 98/97) é, conforme consta do despacho proferido, a seguinte:

"Factos Provados:

1º

Os Demandados Manuel Rogério de Sousa Brito, Jerónimo Claudino Matias, José Luís Aldinhas Fitas, Luzia Maria Carvalho Maurício e João Gaio Sequeira integraram, entre outros, o elenco do Executivo Municipal de Alcácer do Sal durante todo o ano de 2004, o primeiro na qualidade de Presidente, o segundo como Vice-Presidente e os restantes como Vereadores a tempo inteiro.

2º

Os Demandados exerceram as referidas funções durante o mandato autárquico subsequente às eleições autárquicas de 16 de Dezembro de 2001.

3º

O Demandado Manuel Brito já exercera, no mandato anterior, as funções de Presidente da Câmara Municipal de Alcácer do Sal.

4º

Os Demandados auferiram, na gerência de 2004, os vencimentos mensais líquidos constantes do requerimento inicial do Ministério Público.

5º



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Em 15 de Abril de 2005, em reunião do Executivo Municipal, em que não compareceu um Vereador, os Demandados aprovaram os documentos de prestação de contas relativas ao exercício de 2004, com um voto contra de outro Vereador.

6º

Na sequência da remessa da conta de gerência de 2004 ao Tribunal de Contas, foi organizado o processo nº 5282/04 para a verificação interna da conta, no âmbito do qual foi aprovado, em sessão de Subsecção da 2ª Secção de 12 de Abril de 2007, o Relatório nº 04/07 e decidido recusar a homologação da conta de gerência em causa.

7º

A recusa da homologação da conta fundamentou-se no facto das despesas correntes (10.334.826,32 Euros) terem sido superiores às receitas correntes (9.950.947,44€).

8º

No âmbito da verificação interna da conta de gerência de 2001 do Município de Alcácer do Sal (Procº nº 3617/01-DVIC.2) foi, em 07.04.03, e pelo ofício nº 3534, recomendado ao Demandado Manuel Brito, enquanto Presidente da Autarquia, que passasse a dar "cumprimento aos princípios orçamentais e às regras previsionais em vigor a fim de evitar situações como a que ocorreu na gerência em apreciação, em que as despesas correntes foram superiores às receitas correntes".

9º

No âmbito de uma auditoria efectuada no ano de 2004 e relativa à gerência de 2002 do Município de Alcácer do Sal, (Proc. nº 8/04) foi o respectivo Relato notificado aos ora Demandados em 27 de Setembro de 2004 e aprovado o Relatório final em sessão de 10 de Fevereiro de 2005 (Relatório nº 06/05).

10º



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Na sequência do Relatório nº 06/05 foi instaurado contra os ora Demandados (e outros) o processo de julgamento de responsabilidade financeira nº 05/06 da 3ª Secção em que foi proferida a Sentença nº 11/06, de 3 de Outubro, em que os Demandados foram condenados por violação das regras previsionais na elaboração do Orçamento para 2002 e absolvidos das restantes infracções que o M.P. lhes imputara, designadamente, violação culposa do princípio do equilíbrio corrente na execução do orçamento de 2002.

11º

Na sentença foi dado como provado que "na execução anual não foi observado o princípio do equilíbrio corrente, havendo sido de € 7.799.699,00 o valor das receitas e de € 8.669.154,00 o das despesas correntes" (facto nº 4.6).

12º

O desequilíbrio entre as receitas correntes e as despesas correntes das contas de gerência do Município vinha de anos anteriores, sendo que, de 1997 a 2006, as despesas correntes ultrapassaram as receitas correntes.

13º

Em 2002 o desequilíbrio foi de € 869.455,07; em 2003, de € 689.008,06 e em 2004, de € 383.878,88.

14º

Os Demandados tinham consciência da existência do desequilíbrio entre receitas e despesas correntes.

15º

A execução orçamental era informada de forma regular aos Vereadores e ao Presidente pelos Serviços da Autarquia.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

16º

Os Demandados preocupavam-se em diminuir progressivamente o montante do desequilíbrio a que nos vimos referindo.

17º

O desequilíbrio corrente que se vinha verificando resultava de causas diversas e de difícil resolução como eram:

- a) A atribuição de novas competências municipais;*
- b) O incremento de despesas correntes com o pessoal dos quadros da autarquia;*
- c) Avultado montante de despesas de administração directa e com a manutenção do parque municipal de máquinas, infra-estruturas e equipamentos construídos ao longo dos anos;*
- d) Classificação, de acordo com classificador orçamental, destas despesas como despesas correntes embora possibilitem criação de investimento e formação de capital;*

18º

Em 2004 só as despesas em mão-de-obra e em materiais cifraram-se em € 356.873.997,00 e € 238.499,15 , despesas que, quando se reportavam a obras financiadas por fundos comunitários, eram comparticipadas como transferências de capital.

19º



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Os Demandados estavam convictos de que, para cumprirem o equilíbrio corrente, teriam que desconsiderar a prestação de muitos dos Serviços que o Município vinha assegurando à população que deles carecia.

20º

O desequilíbrio entre receitas e despesas correntes não era uma situação exclusiva do Município de Alcácer do Sal.

21º

O Demandado Manuel Brito delegou as competências aos restantes Demandados que se mostram elencadas nos Despachos nºs 04/02; 14/02; 06/02; 08/02 e 07/02 juntos com as contestações.

Factos não provados:

- 1º *Não se provou que na gerência de 2004, o cumprimento do princípio do equilíbrio impediria que o Município deixasse de prestar serviços fundamentais à população.*
- 2º *Não se provaram todos os restantes factos articulados que, directa ou indirectamente, estiverem em contradição com os factos dados como provados.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

III - O DIREITO

A) O ENQUADRAMENTO LEGAL

A Lei n.º98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a Organização e o Processo do Tribunal de Contas, previu, no seu artigo 58.º, diversas espécies processuais para a efectivação de responsabilidades financeiras indiciadas no âmbito da sua jurisdição.

A infracção que vem imputada aos Demandados – artº 19º do requerimento do M. Público - "*violação de regras sobre a execução dos orçamentos*", exige que o comportamento do agente seja culposos, como, aliás, todas as que estão elencadas no artº 66º e , ainda, todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória – vidé artigos 65º - nº4 , 66º - nº3, 67º - nº2 e 61º - nº5 da Lei nº 98/97.

A culpa do agente pode bastar-se com a evidenciação da negligência – artº 65-nº5 da Lei nº 98/97 – ou seja, de grau mínimo de culpa.

Esta é a única infracção que o M. Público imputa aos Demandados como claramente resulta da leitura integrada do requerimento inicial e, especificamente, dos artigos 7º, 8º, 19º e 31º da referida peça processual.

Não procede, pois, a argumentação dos Demandados quanto à caracterização da actuação susceptível de integrar uma infracção financeira: a aprovação, "*deliberada e consciente*", pelos Demandados, da conta de Gerência do Exercício de 2004, não



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

integra qualquer infracção. Os Demandados só tinham que aprovar as contas que lhes foram presentes se as mesmas correspondessem à realidade do exercício financeiro. Como era o caso.

É certo que o Magistrado do Ministério Público não terá sido feliz com a redacção que deu ao artigo 30º do seu requerimento inicial, mas não é legítimo extrapolar dessa falta de rigor conceitual algo que o conjunto do articulado não consente: a única infracção apontada é a que resulta da existência de um desequilíbrio entre as receitas e as despesas correntes em violação do princípio do equilíbrio corrente que deve ser observado pelos responsáveis financeiros durante a execução dos orçamentos.

Uma leitura global do peticionado não permite outra conclusão (veja-se os artºs 7º, 8º, 19º, 22º, 24º, 27º e 31º do requerimento inicial). Aliás, os Demandados, nas suas contestações, entenderam bem qual era o cerne da questão como decorre da leitura das suas contestações.

Vejamos, então, se a factualidade adquirida nos autos nos permite considerar verificada a materialidade da infracção; subsequentemente, se for o caso, se os responsáveis agiram culposamente.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

B) DA ILICITUDE DO FACTO

Começamos por analisar se ficou provada materialidade susceptível de integrar uma infracção, especificamente, a que foi indicada pelo Ministério Público no seu requerimento inicial.

Ora, sobre este ponto nenhuma dúvida existe: as despesas correntes (10.334.826,32 €) foram superiores às receitas correntes (9.950.947,44 €) na gerência de 2004 – factos nºs 6 e 7.

Esta factualidade afronta, directamente, um dos princípios orçamentais que as autarquias devem seguir na elaboração e execução dos seus orçamentos: o princípio da equilíbrio .

Na verdade, o Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro – que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) e que é de aplicação obrigatória desde o exercício relativo ao ano de 2002 (Decreto-Lei nº 315/2000, de 2 de Dezembro – artigo único) dispõe, no ponto nº 3.1.1. – alínea e) o seguinte:

"Princípio do equilíbrio – o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas, e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes".

Este princípio nada tem de inovador, constando do artº 3º da Lei das Finanças Locais de 1998 (Lei nº 42/98, de 6 de Agosto) bem como da Lei de Enquadramento



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Orçamental (Lei nº 91/01 de 20 de Agosto – artigos 9º e 22º – na redacção em vigor à data dos factos da Lei Orgânica nº 02/02 de 28 de Agosto).

Não se verificam quaisquer causas que possam excluir a ilicitude do facto (artº 31º do C. Penal) designadamente, o alegado conflito de deveres (artº 36º-nº 1 do C. Penal).

Na verdade, e contrariamente ao que os Demandados alegaram, não se provou *"que na gerência de 2004, o cumprimento do princípio do equilíbrio impediria que o Município deixasse de prestar serviços fundamentais à população"* – facto não provado nº 1.

- **O incumprimento destes normativos na execução orçamental da gerência de 2004 do Município de Alcácer do Sal integra a estatuição legal da infracção financeira sancionatória prevista no artº 65º-nº 1-b) da Lei nº 98/97, dando-se, pois, como verificada a ilicitude do facto.**

C) DA RESPONSABILIDADE DOS DEMANDADOS



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A infração em causa nos autos é indissociável da execução do orçamento, só se evidenciando quando, da prestação de contas, as despesas correntes foram superiores às receitas correntes.

A responsabilidade deve, assim, ser imputada a quem competia executar o orçamento aprovado pela Assembleia Municipal.

Essa competência estava atribuída à Câmara Municipal pela Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, que estabeleceu o quadro de competências assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Nos termos do artº 64º-nº 2-d) daquela Lei – na redacção dada pela Lei nº 5-A/02, de 11 Janeiro – competia à Câmara Municipal no âmbito do planeamento e do desenvolvimento:

"Executar as opções do plano e orçamentos aprovados, bem como aprovar as suas alterações"

É também competência da Câmara Municipal aprovar os documentos de prestação de contas por força da alínea e) do nº 2 do mesmo artigo 64º.

Os Demandados integraram, entre outros, o elenco do executivo municipal de Alcácer durante toda a gerência de 2004, o primeiro na qualidade de Presidente,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

segundo como Vice-Presidente e os restantes como Vereadores a tempo inteiro (facto nº 1).

Como ficou provado (facto nº 21) o 1º Demandado delegou competências em todos os Demandados, competências formalizadas nos Despachos juntos com as contestações e que evidenciam competências para autorizar despesas e pagamentos relativas a múltiplas áreas da gestão camarária.

Ficou, igualmente, provado que *"a execução orçamental era informada de forma regular aos Vereadores e ao Presidente pelos Serviços da Autarquia"* (facto nº 15) e que os *"Demandados tinham consciência da existência do desequilíbrio entre receitas e despesas correntes"* (facto nº 14). Aliás, os Demandados, que tinham competência para aprovar os documentos de prestação de contas, não podiam desconhecer que, durante o mandato que se iniciara em 2002, as despesas correntes tinham sido sempre superiores às receitas correntes como se deu como adquirido nos autos (facto nº 13).

- A responsabilidade pela violação do princípio do equilíbrio orçamental no ano em análise é, assim, de imputar aos Demandados pois, como se evidenciou:
 - Integraram o Executivo Municipal durante todo o ano, como Presidente (1º Demandado), Vice-Presidente (2º Demandado) e Vereadores a tempo inteiro (restantes Demandados);
 - Executaram o orçamento desse ano no âmbito e por força das funções que exerciam e ou que lhes foram delegadas, sendo



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

informados, pelos Serviços, de forma regular, do estado da execução orçamental;

- Tinham consciência da existência do desequilíbrio corrente, que se vinha verificando em todas as gerências do mandato autárquico.

O facto do executivo ser constituído por mais dois Vereadores é irrelevante para a questão que nos ocupa. Desde logo, porque não foram Demandados pelo Ministério Público.

Na verdade, a relevância processual do requerimento do Ministério Público no processo de responsabilidade financeira sancionatória é significativa porque define e delimita o objecto do processo. Como é sabido, do princípio acusatório, estruturante e constitucional (artº 32º nº 5 da C.R.P.) do processo penal e dos processos sancionatórios resulta que, a acusação ou o requerimento equivalente delimitam o objecto do processo e os poderes de cognição do Tribunal.

Anota-se, a finalizar, que a hipotética responsabilidade sancionatória destes dois Vereadores, caso tivessem sido demandados pelo M. P., e no enquadramento fáctico adquirido nestes autos, não era excludente da responsabilidade dos ora Demandados: como se sabe, a responsabilidade financeira sancionatória é individual.

*

Como já referimos, a responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei n.º98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção, sendo pacífico que os conceitos ordenadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem adequar aos princípios e conceitos estruturantes do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido tratamento.

O Código Penal assinala, na parte introdutória que *"um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico-normativo uma culpa concreta"*.

Há pois que analisar se a concreta conduta dos Demandados justifica uma censura e reprovação por não corresponder e se enquadrar nas que seriam exigíveis a um responsável da administração confrontado com o circunstancialismo apurado no processo.

Entendemos que os factos apurados nos autos não são suficientes para excluir o juízo de censura deste Tribunal.

É que os Demandados sabiam, tinham consciência da existência do desequilíbrio entre receitas e despesas correntes no âmbito da execução do orçamento da qual eram informados de forma regular pelos Serviços da Autarquia.

Os Demandados vinham aprovando as contas de gerência do seu mandato autárquico com sistemática violação do princípio do equilíbrio corrente, o qual, embora diminuindo progressivamente, se mantinha desde 2002.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O 1º Demandado fora, formalmente, instado pelo Tribunal (em Abril de 2003) a cumprir e fazer cumprir os princípios orçamentais e as regras provisionais afim de evitar o desequilíbrio entre as despesas e as receitas correntes que se verificara na conta de gerência de 2001 (facto nº 8).

O quadro fáctico recolhido no processo permite , pois, com segurança, considerar dolosa a actuação dos Demandados: embora cientes de que as prestações de contas evidenciavam, anualmente, desequilíbrio entre despesas e receitas correntes, conformaram-se com a circunstância do desequilíbrio ser a consequência possível da execução orçamental. A sua preocupação, neste domínio, era a diminuição progressiva do montante do desequilíbrio (facto nº 16). Estamos, pois, na forma mais gravosa da culpa (artº 14º-nº 3 do C. Penal).

D) DA MEDIDA DA PENA

Nos termos do art.º 65.º - n.º 2 da Lei n.º 98/97, (na redacção anterior à Lei nº 48/06), as infracções aí previstas são punidas com multas que têm, como limite mínimo, metade do vencimento líquido mensal, e como limite máximo, metade do vencimento líquido anual dos responsáveis.

Se as infracções forem cometidas por dolo – o que é o caso destes autos - o limite mínimo da multa é igual a 1/6 do vencimento líquido anual (artº 65º-nº 3 da Lei).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Os Demandados auferiram, durante o ano de 2004, os seguintes vencimentos líquidos mensais:

- Manuel Brito – 2.611,02 Euros;
 - Jerónimo Matias – 2.068,74 Euros;
 - José Luís Fitas – 2.219,07 Euros;
 - Luísa Maurício – 1.995,15 Euros;
 - João Sequeira – 2.147,72 Euros;
- (facto nº 4)

No caso em apreço, e verificadas as infracções e o seu cometimento doloso temos que os Demandados poderiam ser sancionados, por cada infracção, com as seguintes multas mínimas:

- Manuel Brito – 5.222,04 Euros;
- Jerónimo Matias – 4.137,44 Euros;
- José Luís Fitas – 4.438,14 Euros;
- Luísa Maurício – 3.990,30 Euros;
- João Sequeira – 4.295,44 Euros

O montantes das multas por infracções financeiras sancionatórias foram alterados pela Lei nº 48/06, a qual fixou como limite mínimo o montante correspondente a 50 UC, ou seja, 4.800 Euros (artº 65º-nº 2 e 4 da Lei nº 98/97), se, como é o caso, a infracção foi dolosa.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Assim, e nos termos do artº 2º-nº 4 do C. Penal, o regime sancionatório mais favorável é o da Lei nº 98/97, na sua versão à data dos factos, excepção feita ao 1º Demandado.

No entanto, e incompreensivelmente, o Ministério Público requereu a aplicação das multas de 1.500, 1.400, 1.300, 1.100 e 1.100 Euros, a título de dolo, respectivamente, aos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º Demandados.

É certo que o Tribunal não está sujeito aos limites de multa peticionados pelo Ministério Público conforme se estatui no artigo 94º – nº 1 da Lei, podendo até condenar em maior quantia.

Entendemos, porém, ser de duvidosa constitucionalidade a aplicação deste preceito, uma vez que o requerimento inicial do M.P. delimita o objecto do processo, e daí a estratégia de defesa dos Demandados que, relembre-se, podem, face ao pedido concreto da multa, fazer extinguir o procedimento sancionatório (artº 91º-nº 1 e 5 e 69º-nº 2-d) da Lei nº 98/97).

A graduação da multa obedece aos critérios estipulados no nº 2 do artº 67º, sem prejuízo da aplicabilidade dos regimes gerais do direito penal atinentes à escolha e à medida da pena, designadamente a atenuação especial e a dispensa da pena (artº 72º e 74º do Código Penal)

Na verdade, a jurisprudência da 3.ª Secção tem vindo a aceitar, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, a aplicação subsidiária do instituto da atenuação especial da pena (art.º 72.º e 73.º do C. Penal) tendo em consideração a similitude dos princípios ordenadores do direito penal e do direito sancionatório (vide, entre outras, a sentença n.º 01/02, de 24 de Janeiro; n.º 4/03, de 5 de Maio;



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

n.º 8/03, de 15 de Maio; n.º 11/03, de 2 de Julho; n.º 14/05, de 21 de Dezembro; n.º 6/06, de 7 de Julho).

A jurisprudência tem-se socorrido da aplicação deste instituto sempre que se entende ser excessiva a multa que resultaria da aplicação do art.º 65.º, n.º 2 da Lei, desde que verificados os pressupostos que presidem à aplicação do instituto e às concretas circunstâncias apuradas no processo, pese embora se reconheçam dificuldades em estruturar o limite mínimo estatuído no art.º 73.º, n.º 1-c) do C. Penal, que apela aos critérios fixados no art.º 47.º daquele Código, radicalmente diversos dos estabelecidos na Lei n.º 98/97. De todo o modo, é seguro e pacífico que, da aplicação subsidiária do instituto da atenuação especial, as penas de multa serão inferiores aos limites mínimos aplicáveis por força do art.º 65.º da Lei n.º 98/97.

O circunstancialismo apurado nos autos em que ocorreu a prática do facto ilícito justifica, em nosso entender, considerar verificado o pressuposto normativo da atenuação especial da pena na medida em que diminuiu, de forma acentuada, a ilicitude e a culpa dos Demandados. Na verdade, provou-se:

- a) Que os Demandados estavam convictos de que, para cumprirem o equilíbrio corrente, teriam que desconsiderar a prestação de muitos dos Serviços que o Município vinha assegurando à população que deles carecia (facto n.º 19);
- b) Que o desequilíbrio corrente que se vinha verificando resultava de causas diversas de difícil resolução (facto n.º 17);
- c) Que o desequilíbrio entre receitas e despesas correntes não era uma situação exclusiva do Município de Alcácer do Sal (facto n.º 20);



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- d) Que os Demandados preocupavam-se em diminuir progressivamente o montante do desequilíbrio, o que conseguiram, fazendo-o baixar de 869.455,07 € em 2002 para 383.878,88 € em 2004 (factos nºs 13 e 16).

Assim, e atenuando especialmente as penas fixamos em 1.500, 1.400, 1.300, 1.100 e 1.100 Euros as multas da responsabilidade dos Demandados.

IV - DECISÃO

Atento o disposto decide-se:

- **Julgar procedentes os pedidos formulados pelo Ministério Público relativamente aos Demandados e, em consequência:**
 - a) **Condenar o Demandado Manuel Rogério de Sousa Brito na multa de 1.500 Euros;**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- b) Condenar o Demandado Jerónimo Claudino Matias na multa de 1.400 Euros;**
- c) Condenar o Demandado José Luís Aldinhas Fitas, na multa de 1.300 Euros;**
- d) Condenar a Demandada Luzia Maria Carvalho Maurício, na multa de 1.100 Euros;**
- e) Condenar o Demandado João Gaio Sequeira na multa de 1.100 Euros.**

- **São devidos emolumentos (art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio).**
- **Registe e Notifique.**

Lisboa, 20 de Maio de 2008

O Juiz Conselheiro,

(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)