



ACÓRDÃO N.º 9/2008 - 29.Out.2008 - 3ª S/PI

**DESCRITORES:** Alteração substancial dos factos / Decisão Recorrida / Erro na imputação dos factos / Exclusão da ilicitude / Exclusão da culpa / Graduação da Multa / Insuficiência de factos provados / Multa / Nulidade da Sentença / Princípio da Causalidade Adequada / Princípio da Igualdade / Recurso

**SUMÁRIO:**

O Tribunal de Contas manteve a decisão recorrida, não dando provimento às pretensões dos recorrentes, por entender, que não se verificaram as situações alegadas, nomeadamente: a alteração substancial dos factos descritos na acusação, a alteração não substancial dos factos descritos no relatório inicial, a violação do princípio da igualdade e exclusão da ilicitude, a violação do princípio da causalidade adequada, o erro na imputação dos factos, a insuficiência dos factos dados como provados, a exclusão da ilicitude e a culpa.

**CONSELHEIRO RELATOR:** Mota Botelho



**Acórdão nº. 9/08 – 3ª Secção-PL**

(vd. Sentença nº 3/2008 – Mai. 20 – 3ª S)

**Acordam os Juízes do Tribunal de Contas em Plenário da 3ª Secção**

**I – RELATÓRIO**

1. Por sentença de **20 de Maio de 2008**, proferida em primeira instância pela 3ª Secção deste Tribunal, foram os Demandados **Manuel Rogério de Sousa Brito, Jerónimo Claudino Matias, José Luís Aldinhas Fitas, Luzia Maria Carvalho Maurício e João Gaio Sequeira**, condenados nas multas, respectivamente, **de 1.500 Euros, 1.400 Euros; 1.300 Euros, 1.100 Euros e 1.100 Euros**, pela prática de uma infracção financeira sancionatória prevista e punível nos termos do disposto no artigo 65º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

2. Não se conformando com a decisão, os referidos Demandados interuseram recurso para o plenário da 3ª Secção.



**3.** Tendo formulado as seguintes conclusões:

**3.1.** *A acusação do Ministério Público (RI) dirige-se à aprovação da conta de gerência de 2004, pois que é apenas esta que imputa aos demandados, a título de dolo, sendo que alega que estes ao aprovarem a referida Conta de Gerência, reveladora desse desequilíbrio, agiram com as suas vontades livres e conscientes, bem sabendo que tal lhes não era legalmente permitido, asserção que é plenamente confirmada pelo facto de ter excluído liminarmente da mesma, com esse único fundamento, o Vereador da Câmara que votou contra essa aprovação e o Vereador não esteve presente no acto (reunião).*

**3.2.** *A douta sentença é nula, por força do artigo 379º, nº1, al. c), in fine, do CPP, aplicável ex vi do 80º nº 3, da LOPTC, pois que foi além do objecto do processo, delimitado pelo RI, conhecendo de questões que não podia tomar conhecimento, sendo que a forma como a sentença pretende tornear esse facto, que é incontornável por objectivo, dando por infeliz a formulação do RI e apelando à análise global do mesmo, se salda na diminuição das garantias de defesa do Rte – sobre as conclusões 1ª e 2ª, supra, 1 a 11.*

**3.3.** *Se assim não for entendido, o que já se aduz sem conceder, então temos que na audiência se verificou uma alteração substancial dos factos descritos na acusação, que não podiam ter*



*sido tomados em consideração no processo em causa, o que determina outrossim a nulidade da sentença, agora por força do artigo 379, nº 1 al b), do CPP – supra, 12 e 14.*

**3.4.** *Mesmo que também assim não seja entendido, o que se adianta por mera hipótese de raciocínio, e se pretenda ter-se verificado na audiência uma alteração não substancial dos factos descritos na RI, então teremos que a sentença é nula, por inobservância do imposto no artigo 358º do CPP, outrossim nos termos do citado artigo 379º nº 1, al b), do CPP – supra 13 e 14.*

**3.5.** *A execução do orçamento estava disseminada, como ficou provado na sentença recorrida, pois que o Rts, mediante os despachos de delegação de competências junto às contestações dos Vereadores também demandados, incumbiu os mesmos da execução orçamental de múltiplas áreas em que esta se traduzia.*

**3.6.** *A sentença, sem dar por provado que os demandados tinham agido concertadamente para a produção do resultado julgado ilícito, isto é, que tenham agido em co-autoria, condenou-os sem apurar a eventual responsabilidade de cada um, em inobservância do princípio da causalidade adequada consagrado no artigo 10º do Código Penal, que violou, estando a decisão aqui sindicada em diametral oposição à sentença nº 11/06 Out02/3ªS, proferida no*



*Proc/JRF/2006, que, face a uma situação em tudo idêntica (ocorrida na execução do orçamento de 2002, absolveu o Rts que era outrossim demandado, como eram os Vereadores ora também em causa), mediante doutrina que deve ser seguida nos presentes autos – sobre as conclusões 5ª e 6ª, supra 15 a 29.*

**3.7.** *Ficou provado que o montante das despesas do Município com obras realizadas por administração sobreleva em muito o dado por desequilíbrio corrente.*

**3.8.** *As despesas com obras realizadas por administração directa são, sob o ponto de vista técnico-financeiro, despesas de investimento, sendo que consistem na formação de capital da Autarquia Local, e, no âmbito destas, despesas de capital, pois que indubitavelmente alteram a situação do património duradoura da mesma Autarquia.*

**3.9.** *A asserção constante da conclusão anterior sai ainda reforçada, pois que, como ficou também provado, tais despesas, quando se reportavam a obras financiadas por fundos comunitários, eram comparticipadas como transferências de capital.*

**3.10.** *Esta mesma asserção consolida-se até pela informação veiculada pela Direcção-Geral das Autarquias Locais, que,*



*assumindo tais despesas com a administração directa como de investimento, explicita que as mesmas, em princípio registadas como correntes, podem ser levadas a capital (“imobilizações em curso”), caso a Autarquia crie centros de custos e tenha uma contabilidade analítica, o que não é legalmente obrigatório (nem o Município de Alcácer do Sal detém meios para o efeito)*

**3.11.** *Permitindo a lei que os municípios optem por realizar obras por administração directa (o que na situação vertente ademais se justificava pelos meios preexistentes), em vez de o fazerem por empreitada, o desequilíbrio corrente justificado pelas despesas com a administração directa não pode ser objecto de censura sancionatória, sob pena de tratamento desigual entre autarquias que executem obras por vias diversa igualmente admitidas por lei.*

**3.12.** *Outrossim não pode ser sancionado o desequilíbrio objecto de censura feita na sentença, quando as despesas comprovadas por essa administração directa justificam esse mesmo desequilíbrio, pois que a ilicitude estava excluída pela norma jurídica (artigo 18º, nº 2 do Decreto-Lei nº 197/99, de 8/6) que permite o recurso à administração directa (cfr artigo 31º, nº 1, do CP).*

**3.13.** *Deste ângulo (conclusões 7ª a 12º), a douta sentença violou, por um lado, o princípio da igualdade e, por outro, a norma que se extrai do nº 1 do artigo 31º do CP, que, pelas sobreditas razões,*



*exclui a ilicitude da conduta do demandado, ora Rts – sobre as conclusões 7ª a 13º, supra, 30 a 49.*

*Sem prescindir (e já por mera cautela de patrocínio)*

**3.14.** *A douta sentença, no que tange à imputação da infracção aos Rts, fez uma incorrecta apreciação da prova produzida e não considerou outros factos relevantes que deviam ter sido levados à matéria provada, sendo que uns e outros repelem a imputação título de dolo (como a afastam a título de mera culpa) pelo que violou o artigo 14º nº 3, do CP, que suporta a decisão condenatória (nem o RTE se conformou com o resultado dado por ilícito, nem as circunstâncias do exercício em referência tornavam exigível outro comportamento que não fosse o logrado da drástica redução do desequilíbrio corrente, aliás apenas verificado por via incontornável realização de obras por administração directa, geradora, como também era sua convicção, de mais valias patrimoniais – supra, 50 a 63.*

**3.15.** *A sentença errou ainda na imputação dos factos aos rts, pois que não revelou adequadamente e desconsiderou mesmo outras circunstâncias que, por si, excluem a ilicitude e a culpa – supra 64 a 73.*



*Termos em que o presente recurso deve ser julgado procedente, com a subsequente revogação da douta sentença e a absolvição dos Rts.*

4. Por despacho de 03 de Julho de 2008, foi o recurso admitido, por se verificar a legitimidade dos Recorrentes bem como a tempestividade na apresentação do mesmo, nos termos dos artigos 96º, n.º 3 e 97º, n.º 1 da Lei n.º 98/97.

**5. O Exmo. Magistrado do Ministério Público, notificado para responder ao recurso interposto nos termos do art.º 99º n.º 1 da Lei n.º 98/97, veio defender a improcedência do mesmo.**

**Em síntese, alegou que:**

*5.1. Não há qualquer contradição entre a petição e a douta sentença, relativamente à consideração pelo mesmo acervo factual, porque sempre esteve em causa a mesma realidade financeira subjacente; de sublinhar, que o conjunto dos factos articulados nos artigos 27º 28º, 29º e 30º da petição inicial, denota, claramente, que estava em causa a “execução orçamental” e a conseqüente “Conta de Gerência”, como realidades intrinsecamente ligadas entre si e reveladoras de um único resultado ilícito: o já referido “desequilíbrio” das contas, entre receitas e despesas correntes – e a douta*



*sentença, nunca foi para além disto, não sendo, portanto, nula como pretendem os recorrentes.*

**5.2.** *Finalmente, uma breve palavra sobre a última questão, suscitada pelos recorrentes:*

*- a de saber qual a causa, ou causas, do resultado da execução orçamental desequilibrada; neste ponto, também os recorrentes não têm qualquer razão, porque, conforme muito bem se refere na parte referente ao “enquadramento legal” (cfr. parte III – al. A) da douta sentença recorrida), o facto ilícito típico é o do resultado da violação de regras sobre a execução dos orçamentos – regras essas já referidas no ponto 1.2. deste parecer e que os demandados não observaram durante o exercício de 2004 (e durante outros exercícios, também); daí, o resultado traduzido na respectiva “Conta de Gerência”; quanto a este assunto, o Tribunal nunca poderia ter julgado quais as específicas causas de tais desvios orçamentais – o que não significa, que não as tivesse levado em conta, em termos atenuativos da “culpa” nos factos provados 16º a 21º e que tiveram tradução na fixação da medida da pena, como ficou exposto na parte final da douta sentença (cfr. al. D) de fls. 20 a 23) e justificou a atenuação extraordinária dos limites das penas de multa previstas para as actuações dolosa dada como comprovadas.*

**Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.**



## II-OS FACTOS

**6. Na audiência de julgamento de 29 de Abril de 2008 em 1ª instância foram por despacho do Juiz *a quo* fixados os seguintes factos dados por provados e por não provados:**

**“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

*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



*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.*

*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

*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.*

**III-O DIREITO**

**7. As questões a apreciar no presente recurso são as seguintes:**



- O Tribunal conheceu de questões que não podia tomar conhecimento, por ter ido além do objecto do processo, delimitado pelo RI – Nulidade da sentença (art. 379º, n.º 1, alínea c), do CPP);
- Alteração substancial dos factos descritos na acusação – Nulidade da sentença (artigo 379º, n.º 1, alínea c), do CPP);
- Alteração não substancial dos factos descritos no RI – Nulidade da sentença (artigo 379º, n.º 1, alínea b), do CPP);
- Violação do princípio da igualdade e exclusão da ilicitude;
- Violação do princípio da causalidade adequada consagrado no artigo 10º do Código Penal;
- Erro na imputação dos factos e insuficiência dos factos dados como provados;
- Exclusão da ilicitude e da culpa.

## **8. Nulidade da sentença (artigo 379º, n.º 1, alínea c), do CPP)**



**8.1.** A primeira questão levantada pelos Recorrentes é a da nulidade da sentença, nos termos do artigo 379º, nº 1, al. c), do Código de Processo Penal, no entendimento que foi além do objecto do processo, delimitado pelo RI.

**8.2.** Consideram os Recorrentes que a acusação do Ministério Público (RI) se dirige à aprovação da conta de gerência de 2004, pois que é apenas esta que é imputada aos demandados, a título de dolo, tendo a sentença torneado esse facto, o que se saldou na diminuição das garantias da defesa, apontando, em abono da sua tese, para o que diz o artigo 30º do RI.

**8.3.** Ainda dizem os Recorrentes, na alegação, que *“nos artigos 5º a 9º da sua contestação começou por pedir, desde logo a sua absolvição, recordando (artigo 5º) que (...) por um lado, a execução do orçamento é da competência da Câmara Municipal no seu todo, como é a elaboração e aprovação das contas e a sua remessa ao Tribunal de Contas [artigo 64º. Nº 2, al. d) e 1 alínea bb) da Lei nº 169/99, de 18/9] e aduzindo, por outro, que a aprovação de contas, ainda que registando desequilíbrios, não constitui, a qualquer luz, infracção financeira (não se vislumbra neste enfoque, que haja ou possa vir a existir uma qualquer norma incriminadora) – artigo 6º.”*

**8.4.** Sobre esta questão, pode ler-se na sentença recorrida que:



*“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 culposo, 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 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”.*

**8.5.** Sentença que, nesta parte, não merece qualquer censura.

**8.6.** Na verdade, do Requerimento Inicial do Ministério Público constam todos os requisitos exigidos pelo n.º 1 do artigo 90º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e, não obstante, no artigo 30º, se fazer referência a que os Demandados agiram com as suas vontades livres e conscientes ao aprovarem a Conta de Gerência do Exercício de 2004, tal circunstância, de modo algum, permite concluir, como sugerem os Recorrentes, que a imputação da infracção se faz a esse



título.

**8.7.** Exige-se que o Requerimento Inicial seja analisado no seu todo, e não da forma amputada feita pelos Recorrentes, isolando um dos seus artigos.

**8.8.** Resultando claro da sua leitura integral que a infracção imputada tem subjacente a inobservância do “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), consagrado no na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL, na execução orçamental da gerência de 2004 do executivo camarário de Alcácer do Sal, sendo particularmente elucidativos o artigo 19º que diz que **“A situação enunciada nos artºs. 7º e 8º, desta petição inicial, configura a prática de uma infracção 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 artigo 27º que refere que **“Nos presentes Autos, está em causa a gerência de 2004 onde, manifestamente, os mesmos demandados voltaram a infringir o disposto na al. b) do nº 1 do artº. 65º da Lei nº 98/97 de 26/08, mas agora no que respeita à execução orçamental”,** e o artigo 31º que menciona que **“Tal como já foi referido no artº. 19º desta petição, o desequilíbrio assinalado configura a prática de uma infracção financeira sancionatória imputável a cada um dos demandados,**



**punível com pena de multa”.**

**8.9.** E o argumento suscitado pelos Recorrentes de que o Ministério Público terá eximido um Vereador mostra-se completamente irrelevante, pois o Tribunal apenas tem de apreciar os factos relativamente a quem é demandado, e não quanto a quaisquer outras pessoas cujo julgamento não foi requerido pelo Ministério Público, não cabendo à 3ª Secção deste Tribunal sindicar os despachos de abstenção do Ministério Público.

**8.10.** De resto, e conforme bem se diz na sentença, os Demandados, agora Recorrentes, nas suas contestações, entenderam bem qual era o cerne da questão, como decorre da leitura das mesmas, pelo que não têm razão ao afirmar que ficaram diminuídas as garantias de defesa, pois ficou assegurado o exercício pleno dos seus direitos.

**8.11.** Assim sendo, é de concluir que a sentença se circunscreveu aos factos trazidos pelo Ministério Público, e, logo, não padece do vício invocado pelos Recorrentes ao abrigo do disposto no artigo 379º, n.º 1, alínea c), do CPP, pelo que há que desatender a sua pretensão.

## **9. Alteração dos factos descritos no Requerimento Inicial**



**9.1.** Para os Recorrentes, a sentença recorrida *“enferma de alteração substancial dos factos, uma vez que a audiência, como se colhe da matéria recenseada, acabou por ter um espectro bem mais largo que o suscitado no RI”*, ou *“Dado a integração da LOPTC – citado art 80º, nº 3 –, mesmo que se entenda ter havido uma alteração não substancial dos factos, esta só poderia ter sido superada nos termos do art 358º do CPP, o que também não ocorreu”*.

**9.2.** Quanto a esta questão há a considerar o artigo 1º, al. f), do CPP que define a «alteração substancial dos factos» como «aquela que tiver por efeito a imputação ao arguido de um crime diverso ou agravação dos limites máximos das sanções aplicáveis».

**9.3.** Ou seja, a alteração substancial dos factos envolve a imputação de crime diverso ou o agravamento da moldura penal.

**9.4.** No que concerne à alteração não substancial dos factos descritos na acusação, vale o regime definido no artigo 358º do CPP.

**9.5.** Aqui chegados, e sendo certo que é a acusação que define o objecto do processo e limita o objecto do julgamento, no caso em apreço, não restam dúvidas, aliás de acordo com o explanado atrás quanto à invocada nulidade nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 379º do CPP (cfr. ponto 9), que os factos descritos no Requerimento Inicial do Ministério Público e os factos apurados na sequência do



juízo são os mesmos, e deles apenas resultou a condenação dos Demandados pela infracção que lhes vinha imputada.

**9.6.** Assim, não ocorreu qualquer alteração substancial ou não substancial dos factos, sendo, pois, manifesta a improcedência da questão suscitada.

## **10. Violação do princípio da igualdade e exclusão da ilicitude.**

**10.1.** Alegam os Recorrentes que a douda sentença ao sancioná-los, por um desequilíbrio justificado e superado pelas despesas relativas a obras por administração directa violou o princípio da igualdade, e a norma que se extrai do nº 1 do artigo 31º do CP, referindo, designadamente, que *“Permitindo a lei que os municípios optem por realizar obras por administração directa (o que na situação vertente ademais se justificava pelos meios preexistentes), em vez de o fazerem por empreitada, o desequilíbrio corrente justificado pelas despesas com a administração directa não pode ser objecto de censura sancionatória, sob pena de tratamento desigual entre autarquias que executem obras por vias diversa igualmente admitidas por lei”*, e acrescentam que *“Outrossim não pode ser sancionado o desequilíbrio objecto de censura feita na sentença, quando as despesas comprovadas por essa administração directa justificam esse mesmo desequilíbrio, pois que a ilicitude estava*



*excluída pela norma jurídica (artigo 18º, nº 2 do Decreto-Lei nº 197/99, de 8/6) que permite o recurso à administração directa (cfr artigo 31º, nº 1, do CP)”.*

**10.2.** Os Recorrentes não questionam a eventual inconstitucionalidade de quaisquer normas, por violação do princípio da igualdade, consideram sim que a sentença recorrida violou tal princípio.

**10.3.** É manifesto que carecem de razão.

**10.4.** Antes de mais refira-se que corolário do princípio da igualdade, a nível processual, é o artigo 3º-A do Código de Processo Civil ao expressar que **“O tribunal deve assegurar, ao longo de todo o processo, um estatuto de igualdade substancial das partes, designadamente no exercício de faculdades, no uso de meios de defesa e na aplicação de cominações ou de sanções processuais”**, tendo-se verificado que a decisão recorrida traduz o cabal cumprimento de tal preceito.

**10.5.** No mais, a sentença recorrida limitou-se a aplicar a lei, e fê-lo de forma adequada, não lhe restando outra alternativa, pois o preceito legal em causa (alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL), que exige o cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental, é extensivo a toda e qualquer autarquia, sendo indiferente às opções que cada uma delas tome, quer na gestão de pessoal, quer na realização de obras públicas (administração directa ou em regime de empreitada), o que significa



que cabe às autarquias desenvolver uma gestão criteriosa que se compatibilize com os comandos legais e não, como pretendem os Recorrentes, que seja a lei a adequar-se à situação criada por cada autarquia.

**10.6.** Aliás, tem sido preocupação do legislador definir com rigor o limite de despesas com o pessoal, sendo que para as autarquias locais está estabelecido que as despesas com o pessoal dos quadros previstas e orçamentadas em cada ano não podem exceder 60% das receitas correntes do ano económico anterior e as despesas com o pessoal pago pela rubrica «Pessoal em qualquer outra situação» não podem ultrapassar 25% do limite dos encargos dispendidos com o pessoal dos quadros (cfr. art. 10º do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, na redacção dada pela Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro).

**10.7.** Assim, a sentença recorrida não violou o princípio da igualdade, sendo de salientar que, ao nível da aplicação das sanções, teve em consideração todo o circunstancialismo apurado atenuando especialmente as penas.

**10.8.** Igualmente carecem os Recorrentes de razão quando afirmam que a ilicitude estava excluída pela norma jurídica que faculta o recurso à administração directa, tendo a sentença violado a norma que se extrai do n.º 1 do artigo 31º do Código Penal.



**10.9.** Ora, conforme já se disse supra (ponto **11.5.**), a opção pela administração directa teria sempre de compatibilizar-se com outras normas legais, designadamente com a observação do princípio do equilíbrio orçamental, o que não foi feito, pelo que improcede a pretensão dos Recorrentes.

## **11. Violação do princípio da causalidade adequada**

**11.1.** Nesta matéria alegam os Recorrentes que a execução do orçamento estava disseminada, pois houve despachos de delegação de competências em múltiplas áreas em que se traduzia tal execução orçamental, e que a sentença, sem dar por provado que os demandados tenham agido concertadamente para o produção do resultado julgado ilícito, isto é, que tenham agido em co-autoria, condenou-os sem apurar a eventual responsabilidade de cada um, em observância do princípio da causalidade adequada consagrado no artigo 10º do Código Penal, que violou, estando a decisão em diametral oposição à sentença nº 11/06 Out02/3ª Proc/JRF, a qual, em situação idêntica, absolveu os Recorrentes.

**11.2.** Sobre esta questão importa transcrever aos seguintes trechos da sentença:

“A infracção 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, 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 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”.

**11.3.** Resulta dos trechos acabados de transcrever que a sentença analisa em pormenor, e adequadamente, o nexo de imputação do facto ilícito aos Demandados, agora Recorrentes.

**11.4.** Com efeito, e começando por uma leitura da legislação relevante, temos que a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (Regime Jurídico do Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias), dispõe que compete à câmara municipal:

- Artigo 64º, n.º 2, alínea c): “**Elaborar e submeter a aprovação da assembleia municipal as opções do plano e a proposta de orçamento e as respectivas revisões**”;
- Artigo 64º, n.º 2, alínea d): “**Executar as opções do plano e orçamentos aprovados, bem como aprovar as suas alterações**”.

**11.5.** Preceitua a mesma Lei que compete ao presidente da câmara municipal:



- Artigo 68º, n.º 1, alínea b): **“Executar as deliberações da câmara municipal e coordenar a respectiva actividade”**;
- Artigo 72º: **“Sem prejuízo dos poderes de fiscalização específicas que competem aos membros da câmara municipal nas matérias que lhes sejam especialmente atribuídas...coordenar os serviços municipais no sentido de desenvolver a sua eficácia e assegurar o seu pleno desenvolvimento”**.

**11.6.** E, sobre a delegação de competências, dispõe a ainda Lei n.º 169/99, no nº 3 do artigo 69º, que **“Nos casos previstos nos números anteriores os vereadores dão ao presidente informação detalhada sobre o desempenho das tarefas de que tenham sido incumbidos ou sobre o exercício da competência que neles tenha sido delegada ou subdelegada”**.

**11.7.** Por último, refira-se o artigo 4º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho (Estatuto dos eleitos locais), que, no seu artigo 4º, exige que, no exercício das suas funções, os eleitos locais **“observem escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem”**.

**11.8.** Decorre das normas jurídicas acabadas de transcrever que cabe ao executivo municipal a execução orçamental, ou seja, a todos os



seus membros, pelo que não merece qualquer censura a sentença recorrida ao imputar o ilícito a todos os Demandados.

**11.9.** As competências conferidas por lei são inalienáveis, podendo apenas serem delegadas ou subdelegadas nos casos expressos na lei.

**11.10.** No caso sub judice verificou-se, por parte do Presidente da Câmara, delegação de competências em algumas áreas em vereadores, o que não o exime da responsabilidade de controlar a execução orçamental, até porque, mesmo nas áreas em que delegou competências, tinha o dever de se manter informado sobre as mesmas (artigo 69º, nº 3, da Lei nº 169/99), bem como o dever de coordenação dos serviços municipais (artigo 72º da mesma Lei).

**11.11.** Acresce que ficou provado que, em Abril de 2003, foi recomendado ao Demandado Manuel Brito, enquanto Presidente do Município de Alcácer do Sal, que passasse a dar cumprimento aos princípios orçamentais sobre o equilíbrio entre receitas e despesas correntes (facto provado 8), mais se provou que os Demandados tinham consciência da existência do desequilíbrio entre receitas e despesas correntes (facto provado 14), e que a execução orçamental era informada de forma regular aos Vereadores e ao Presidente pelos serviços da Autarquia (facto provado 15).



**11.12.** Mostra-se, pois, suficientemente delineado o nexo de imputação do ilícito aos Demandados, agora Recorrentes, não havendo lugar a comparações, como pretendem os Recorrentes, com outro processo já julgado, pois trata-se de processos autónomos, com factos próprios, e em que o julgador age com independência na apreciação que lhe cabe legalmente fazer.

**11.13.** Pelo exposto, não se afigura que tenha sido violado o princípio da causalidade adequada consagrado no artigo 10º do CPP.

## **12. Erro na imputação dos factos e insuficiência dos factos dados como provados**

**12.1.** Ainda dizem os Recorrentes que a douda sentença, no que tange à imputação da infracção aos mesmos, fez uma incorrecta apreciação da prova produzida e não considerou outros factos relevantes, sendo que uns e outros repelem a imputação a título de dolo (como a afastam a título de mera culpa), pelo que violou o artigo 14º, nº 3, do CP, que suporta.

**12.2.** Na alegação apresentada, os Recorrentes fazem alusão a que a sentença não ponderou o depoimento da testemunha António Enes Martinho em termos da consciência da ilicitude do comportamento que lhes é imputado a título de dolo, nem levou em linha de conta os



depoimentos prestados pelas testemunhas António Costa Silva, Fernando Henrique Rosa Pinheiro Cruz e António José Enes Martinho Fernandes, na parte em que deles se retira que a situação do Município de Alcácer, geradora do desequilíbrio, era estrutural.

**12.3.** Ora, o julgador, na fundamentação da sua decisão, tem que se cingir aos factos que foram provados.

**12.4.** No âmbito do Código de Processo Penal, a possibilidade de modificação da matéria de facto está prevista no artigo 431º, havendo o recorrente de cumprir os requisitos exigidos pelos n.ºs 3 e 4 do artigo 412º.

**12.5.** Quer no corpo da alegação, quer nas conclusões, os Recorrentes não formulam qualquer pedido sobre a reapreciação da matéria de facto, limitando-se a discordar da sentença por uma alegada não ponderação dos depoimentos de algumas testemunhas.

**12.6.** Esta circunstância basta para que este Tribunal considere não poder pronunciar-se sobre tal questão, tendo em conta que ficou, assim, limitado o objecto do recurso (artigos 412º, n.º 1, 414º, n.ºs 1 e 2, e 420º, n.º 1, do CPP).

**12.7.** Aliás, mesmo para a hipótese de enquadramento da situação como um pedido de reapreciação da prova, haveria que rejeitar o



recurso por falta de cumprimento dos requisitos exigidos pelos n.ºs 3 e 4 do artigo 412º do CPP.

**12.8.** Resta, assim, verificar se do texto da decisão recorrida resulta o vício assinalado pelos Recorrentes – insuficiência dos factos dados como provados.

**12.9.** E é manifesto que tal não acontece. Com efeito,

**12.10.** Ficou provado que os Demandados, agora Recorrentes, integraram, entre outros, o executivo municipal de Alcácer do Sal, na gerência de 2004, tendo-se verificado a violação do princípio do equilíbrio (as despesas correntes foram superiores às receitas correntes), ilícito que lhes foi imputado, pois é da competência da Câmara Municipal “executar as opções do plano e orçamentos aprovados, bem como aprovar as suas alterações” (artigo 64º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro), sendo ainda de salientar aqui o que se diz nos pontos **12.8.a** **12.12.**

**12.11.** Não merecendo qualquer censura a sentença recorrida ao considerar dolosa a conduta daqueles, já que tinham consciência da existência de tal desequilíbrio, e a execução orçamental era-lhes informada de forma regular pelos Serviços da Autarquia (factos provados 14º e 15º).



**12.12.** Particularmente, no que concerne ao Recorrente Manuel Brito, ficou provado (facto provado 8º) que lhe foi recomendado, em 07-04-2003, no Proc. nº 3617/01-DVIC.2, relativo à verificação interna de conta de gerência de 2001 do Município de Alcácer do Sal, 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.

**12.13.** Ou seja, os Recorrentes estavam bem conscientes da situação de desequilíbrio, conformando-se com esse resultado.

**12.14.** O facto de se ter dado como provado que os Demandados se preocupavam em diminuir progressivamente o montante do desequilíbrio (facto provado 16º) de modo algum traduz uma não conformação com o resultado, apenas emerge como circunstância atenuante.

**12.15.** A sentença recorrida não violou, assim, o artigo 14º, n.º 3, do Código Penal.

### **13. Exclusão da ilicitude e da culpa**

**13.1.** Por último, consideram os Recorrentes que a sentença não relevou adequadamente e desconsiderou outras circunstâncias que, por si, excluem a ilicitude e a culpa.



**13.2.** Alegam que, tendo se dado como provado que os Demandados “estavam convictos de que, para cumprirem o equilíbrio corrente, teriam de desconsiderar a prestação de muitos serviços que o Município vinha assegurando à população que deles carecia”, se podiam ter agido de outro modo, pois a razão da existência das autarquias locais é a de prestar serviços às populações que servem e que deles carece, a prossecução das atribuições municipais é obrigatória e a obrigação e missão dos eleitos locais são precisamente as de dar actuação aos interesses da população postos por lei a seu cargo.

**13.3.** Concluem que, neste quadro, não era exigível dos Recorrentes comportamento diverso, o que exclui o dolo e a culpa, ou que se representavam perante um conflito de deveres, o que exclui a ilicitude, ou que agiram no exercício de deveres impostos por lei, o que exclui a ilicitude e a culpa.

**13.4.** Ora, decorre do princípio da prossecução do interesse público consagrado no artigo 266º, n.º 1, da Constituição (e com sede igualmente no artigo 4º do Código do Procedimento Administrativo) o dever da boa administração em toda a actividade da Administração Pública, dever esse que deve ser exercido com respeito pelo princípio da legalidade (artigos 266º, n.º 2, da Constituição e 3º do Código do Procedimento Administrativo).



**13.5.** Especificamente no que concerne aos eleitos locais, o artigo 4º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, define quais os seus deveres em matéria de legalidade e direitos dos cidadãos e em matéria de prossecução do interesse público, sendo de ressaltar que é expressamente exigido aos eleitos locais “a observação escrupulosa das normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem”.

**13.6.** Nestes termos, não há que falar em conflito de deveres como o fazem os Recorrentes, já que os deveres em equação se encontram em planos diferentes na medida em que o dever de prossecução do interesse público se deve desenvolver no respeito das normas legais em vigor.

**13.7.** É certo que a lei prevê casos excepcionais em que o interesse público ou a defesa dos direitos das pessoas justificam a preterição da lei, como acontece nos actos administrativos praticados em estado de necessidade (cfr. artigo 3º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo).

**13.8.** Contudo, é uma situação que não se verifica no caso sub judice.

**13.9.** Resulta sim dos factos dados como provados que os Demandados optaram assumidamente pelo desequilíbrio entre as



receitas correntes e as despesas correntes, embora 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.

**13.10.** Não se tendo provado que na gerência de 2004 o cumprimento do princípio do equilíbrio impediria que o Município deixasse de prestar serviços fundamentais à população.

**13.15.** Ou seja, não se verificava qualquer situação que preenchesse os requisitos legais de exclusão da ilicitude e da culpa, como sugerem os Recorrentes, sendo evidente que a motivação subjacente à opção daqueles (a desconsideração da prestação de muitos dos Serviços que o Município vinha assegurando à população) não anula o carácter doloso das suas condutas.

**13.16.** Improcedendo, igualmente nesta parte, a pretensão dos Recorrentes.



**IV – DECISÃO**

**Pelos fundamentos expostos, os Juízes da 3ª Secção, em Plenário acordam em:**

- a) Negar provimento ao recurso e, conseqüentemente, manter a decisão recorrida;**
  
- b) São devidos emolumentos pelos Recorrentes: 40% do V.R. (alínea b) do n.º 1 do artigo 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio).**

**Notifique.**

**Lisboa, 29 de Outubro de 2008**

**Conselheiro Mota Botelho (Relator)**

**Conselheiro Santos Carvalho**



**Conselheiro Lobo Ferreira**