



Transitado em julgado

Recurso Ordinário nº 3RO-SRM/2009

MP vs A. Gomes al.

Acórdão nº 05/2009-3ª Seccção PL

I. Introdução:

1. Os demandados Exmos. Senhores. Presidente Arlindo Pinto Gomes, Dr. Francisco Sidónio Figueira, Dr. Marcelino Antelmo Vieira Gonçalves, Dr. Leonel Calixto Correia da Silva, Vereador Paulo Jorge Teles Abreu, Arq. António Bruno de Freitas Coelho, vereador João Eugénio Gonçalves Fragueiro e coordenador administrativo Fernando Jorge de Abreu, interpõem recurso da decisão de 1ª Instância, tirada na secção regional da Madeira deste Tribunal de Contas e pela qual foram condenados todos os primeiros, na multa de € 500,00 cada um, pela prática de uma infracção às normas do ponto 2.3.4.2 POCAL e art.º 65.º/1.d.4, Lei 98/97, 26.08, 72.º e 73.º CP, o último, na multa de e 200,00, pela prática de uma infracção às normas dos pontos 2.6.1 e 11.3 (nota á conta 04) POCAL, 65.º/1.d.4 da Lei 98/97, 26.08, 72.º e 73.º CP.

2. Da sentença recorrida:

a) Aos sete primeiros demandados é imputada a aprovação do orçamento de 2005, com a rubrica dos contratos-programa que não incluía todos os encargos assumidos e a assumir nesse ano, circunstância que, se tivesse acontecido, levaria a uma dotação disponível negativa, e situação que se manteve e agravou no primeiro semestre do ano: com essa dotação insuficiente foram adjudicadas



duas novas empreitadas no primeiro semestre, com execução financeira prevista para 2005.

- b) Ao oitavo demandado foi imputada a não contabilização de facturas relativas a despesas por empreitadas financiadas sob contratos-programa de que apenas duas delas tinham cobertura orçamental, através da não utilização das contas 04 e 05 e pela não cabimentação tal de projectos adjudicados em anos anteriores de execução prevista para a gerência de 2005; além disso, não foi feito em tempo oportuno o registo do *compromisso* correspondente aos projectos cabimentados no início do ano de 2005 que já possuíam contrato de empreitada.
- c) Mas, segundo a matéria provada, tinha sido materialmente impossível ao oitavo demandado proceder ao registo em causa até 04.12.31, uma vez que as facturas apenas lhe chegaram às mãos em Janeiro de 2005 e a gerência já estava encerrada e insusceptível de reabertura: improcede, nesta parte, o pedido de condenação.
- d) No remanescente, o demandado defendeu-se, alegando que a imputação é insuficiente, por não especificar os actos ou omissões concretas, os momentos das eventuais violações, os contratos que teriam gerado os encargos a debitar e os respectivos valores concretos.
- e) Contudo, as contas de referência são-no de importância efectiva, que permitem o real controlo orçamental e vinculação externa, ao garantirem que todos os *compromissos* estão assegurados para os anos seguintes, impedindo, ao mesmo tempo, que sejam assumidos novos *compromissos* sem previsão orçamental, como aconteceu.
- f) Por isso, a não utilização destas contas configura objectivamente a violação da norma 11.3 POCAL: a alegação dessa provada omissão, aliás, total e não contestada, leva a que tenha de se considerar como verificado o cometimento da infracção – se não utilizadas de todo as duas contas, nada mais é necessário alegar para consumação da falta.
- g) O terceiro segmento das imputações ao oitavo demandado prende-se com a circunstância de apenas ter cabimentado, no mês 01.05, sete de vinte e sete projectos de investimento relativos a empreitadas



adjudicadas em anos anteriores e com execução financeira prevista para a gerência no montante de € 1 807 000,00, ficando por cabimentar 16 projectos, no montante de € 5 861 000,00; e de não ter, na mesma data, registado os correspondentes *compromissos*.

- h) O demandado defendeu-se, voltando a alegar a insuficiência da acusação, por não pormenorizar o momento em que se deveriam considerar verificadas e, devendo ter-se em conta que esses projectos constavam de inscrição orçamental específica, com dotação própria e do PPI: não se verificaria omissão do registo de tais contratos.
- i) Porém, tem de concluir-se, perante a matéria provada, que o demandado, a quem competia o registo de facturas e respectiva cabimentação, tanto como o registo de *compromissos*, com a movimentação das contas 04 e 05, também aqui, não cumpriu inteiramente os pontos 2.6.1 e 11.3 (nota á conta 04) POCAL, ao não ter resultado provada a defesa que apresentou.
- j) Ora, a importância desta omissão é evidente, pois, como se refere no ponto 2.6.1 POCAL – *para o controlo orçamental dos programas plurianuais, a informação relativa a compromissos com reflexo nos orçamentos dos anos seguintes é essencial e constitui precioso auxiliar da gestão, na preparação do orçamento para o ano seguinte*.
- k) Deste modo, também neste segmento se mostra consumada a infracção, pelo que, também nesta parte, quanto á imputação objectiva procede o pedido de condenação.
- l) Já quanto aos sete primeiros demandados, se tivesse sido cabimentada toda a despesa assumida para 2005, de acordo com os valores inscritos do PPI, a dotação seria negativa, 05.01.01, no montante de (€ 4 286 865,69), situação que se terá agravado no decurso do primeiro semestre do ano, a qual, com o registo de todas as facturas emitidas e de todas as empreitadas adjudicadas e contratadas até 05.06.30, atingiu (€ 5 052 273,32).
- m) No entanto, apesar disso, no referido primeiro semestre foram adjudicadas duas novas empreitadas, com execução financeira



prevista para o ano, no montante de € 150 000,00 e € 50 000,00, respectivamente.

- n) Por conseguinte, mostra-se violado o princípio da tipicidade quantitativa estabelecido no ponto 2.3.4.2.d POCAL: configura-se autorização e assunção de despesas públicas em montante superior à dotação orçamental existente.
- o) Com efeito, numa correcta aplicação do POCAL, a forma de orçamentar utilizada, mesmo levando em conta que se prende com a circunstancia de os contratos serem financiados a 95% pelo Governo Regional e, só no final de cada ano, ser dado conhecimento do valor a transferir (situação que teve atraso em 2004, por motivo de calendário eleitoral), desrespeita as regras, como já se referiu, nomeadamente a propósito da não utilização das contas 04 e 05.
- p) Efectivamente, se estas contas estivessem a ser utilizadas, como deveria ter acontecido, já não teria sido possível omitir do orçamento os encargos assumidos e a assumir no ano, fixados contratualmente, e que não foram objecto de alterações (nem tal sequer foi alegado pela defesa).
- q) E não ficam dúvidas, se todos estivessem incluídos naquela rubrica do orçamento, como deviam estar, de a mesma ser negativa, como consequência dos novos contratos não terem dotação suficiente.
- r) Por isso, a adjudicação das duas novas empreitadas no primeiro semestre de 2005, nas circunstâncias provadas, embora constando formalmente do orçamento inicial de 2005, com dotação e cabimento suficientes, não cumpriu a exigência do ponto 2.3.4.2.4.2.d POCAL e, configura o cometimento de uma infracção financeira por terem sido autorizadas e assumidas despesas publicas, por conta daquela rubrica orçamental, em montante superior à dotação existente.
- s) No entanto, não se provou que os demandados tivessem agido com dolo, mas conhecendo as pertinentes normas legais que não cumpriram integralmente, por não terem mostrado cuidado e atenção indispensáveis ao exercício dos cargos que detinham (de forma a não cometerem infracções, como as da acusação), mesmo tendo em conta, como ficou provado, que os factos se passaram em início de



aplicação do POCAL (com dificuldades por falta de pessoal qualificado, orgânica desactualizada e falta de meios técnicos adequados), sem recomendações anteriores do Tribunal nestas matérias: devem ser condenados em multa que tinha, à data, como limite mínimo metade do vencimento líquido mensal e como limite máximo, metade do vencimento líquido anual dos responsáveis, reduzido o limite máximo a metade, mas mesmo assim, regime menos favorável que o da actual redacção da lei 48/2006, de 29.08: mínimo de 15 UCs e máximo de 150 UCs.

- t) Posto isto, no caso concreto, tendo em conta a matéria assente, apesar das funções dos demandados e do conhecimento que tinham das normas legais do POCAL, não deixa de ser evidente o diminuto grau de culpa com que actuaram: tal se conclui, além do mais, da circunstância de a negligência resultar, tão só, da violação genérica dos deveres de zelo e cuidado na administração de dinheiros públicos, de não haver reparos anteriores sobre matérias idênticas e de terem sido, depois, integralmente cumpridas as recomendações do Tribunal.
- u) Assim sendo, mostram-se desproporcionados os montantes em que na acusação foram graduadas as multas: apesar de a lei 98/97, de 26.08, não prever no art.º 65.º, em sede jurisdicional, a redução ou relevação da responsabilidade financeira sancionatória, contrariamente ao que sucede para a responsabilidade financeira reintegratória¹, sempre se deverá recorrer ao esquema de graduação da pena do direito penal, nestes casos em que a lei é omissa (atenuação especial ou mesmo dispensa de pena – art.º 72.º e 73 CP).
- v) Neste concreto caso, afigura-se justa e adequada a atenuação especial da pena, pelas razões ditas quanto à diminuta ilicitude e ao diminuto grau da negligência na conduta dos demandados, considerando também o tempo já decorrido, enquanto a esta medida não se opõem razões de prevenção especial: as multas a aplicar aos demandados

¹ Art.º 64.º/2, lei 98/97, 26.08.



são reduzidas e fixadas, para os sete primeiros em € 500,00, cada um, e para o oitavo, em € 200,00.

II. Concluem os recorrentes:

- a) Impugnam, em matéria de facto, o segmento – ...a assumir para o ano de 2005... – constante do facto assente n.º 16: designadamente por força do facto assente n.º 20 e seu alcance: deve ser suprimido.
- b) Impugnam, igualmente em matéria de facto, o quadro reproduzido no n.º 16 na matéria assente, por se encontrar incompleto, omitidos, designadamente, os números dos projectos e os anos de início e de conclusão, cada um deles, informação obviamente relevante.
- c) Depois, a infracção relacionada com a assunção de despesas no exercício de 2005, não é punível e - em bom rigor - na medida em que se não verifica o requisito de um comportamento culposo – em concreto negligente: decidiu mal o tribunal recorrido ao condenar os primeiros dos recorrentes.
- d) Também o art.º 65.º/8, da Lei 98/97, 26.08, é aplicável pelas secções regionais do TContas e pode e deve ser aplicado no quadro da presente: causa, se se verificarem os pressupostos para o efeito definidos na lei: decidiu mal o TContas, ao não se ter pronunciado sobre uma tal questão, expressamente suscitada pelos recorrentes.
- e) É que, no caso de qualquer uma das infracções invocadas, estão verificados todos os quatro pressupostos previstos nesse art.º 65.º/8 da Lei 78/77, razão pela qual, deveria ter sido relevada a responsabilidade dos recorrentes, como de resto foi requerido na contestação apresentada pelos demandados.
- f) Por fim, mesmo que o art.º 65.º/8, Lei 98/97, 28.08, não fosse aplicável ao caso concreto, verificam-se, todavia, os pressupostos de aplicação do art.º 74.º CP, para a dispensa de aplicação de pena, a propósito de qualquer uma das infracções identificadas na decisão recorrida: teria o tribunal de 1ª instância de ter-se absterido de condenar em multa.



- g) Deve ser revogada a sentença e substituída por Acórdão que afaste a existência do cometimento de uma infracção financeira, ou, subsidiariamente, relevada a responsabilidade, ou decidido pela verificação dos pressupostos de que depende, com justiça, a dispensa de pena.

III. Contra-alegações do digno Procurador-Geral da República (Adjunto):

- a) Os recorrentes, no que tange à matéria de facto dada como assente não reclamaram, em devido tempo.
- b) As condenações, por seu turno, a merecerem qualquer censura, resultará de terem sido exíguas, quer nos montantes pedidos, quer por referência à gravidade objectiva dos ilícitos financeiros cometidos pelos demandados e pela dimensão da culpa ou negligência comprovadas.
- c) E relativamente ao problema da *relevação da responsabilidade*, é verdadeiro o ponto de vista da sentença condenatória sobre não estar prevista na lei esta figura, em sede jurisdicional.
- d) Acresce que nem mesmo existia, á data da prática dos factos: foi introduzida na LOTC pela reforma operada na lei 54/2006, 29.08, só dispondo para futuro.
- e) Mas sempre o dispositivo poderia ser considerado ao abrigo do *regime concretamente mais favorável* e é por isso que não merece censura o recurso sentencial feitos aos art.º 72.º e 73.º CP, em matéria de determinação das medidas das penas concretamente aplicadas.
- f) De qualquer modo, a *relevação da responsabilidade* tem os mesmos efeitos práticos que a dispensa de pena, muito embora possa reconhecer-se que há diferenças conceptuais entre um e outro dos institutos: a *relevação* suprime a responsabilidade pessoal; a *dispensa* suprime, tão só, a pena concreta.
- g) Mas a boa lógica dos motivos da sentença não significa que o MP esteja inteiramente de acordo com os montantes concretos das multas aplicadas a cada um dos demandados e, pese embora as atenuantes



comprovadas, ainda assim, são demasiado benévolas, se comparadas com a gravidade dos ilícitos financeiros cometidos.

- h) Deste modo, fazendo apelo aos arts.º 67.º e 94.º/1 da lei 98/97 de 26.08, é proposta, em sede de recurso, a revisão e actualização das multas aplicadas: (i) € 500,00 para € 750,00; (ii) de € 200,00 para € 350,00, relativamente aos demandados respectivos.
- i) De fundo: não assiste qualquer razão aos recorrentes na critica da matéria de facto – todas as imputações feitas às várias dotações orçamentais foram sustentadas em facturas, já recepcionadas na CMCL, e não registadas contabilisticamente, não se tratando, em consequência, de uma mera previsão de encargos, mas, antes, de despesa pública real e efectiva, com todas as consequências contabilísticas e financeiras daí decorrentes.
- j) Aliás é possível concluir que, nos casos assinalados, as referidas facturas não tinham sequer dotação orçamental disponível, nos respectivos projectos de investimento: assunção de despesas públicas, pois, sem qualquer espécie de cabimentação bastante e, em finanças públicas, é esta uma falta de elevada gravidade, geradora de fortes passivos financeiros, de descontrolo da gestão da despesa pública e da execução orçamental.
- k) Vejamos que de acordo com o POCAL, ponto 2.3.4.2, as despesas só podem ser cativas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas em orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente: não sucedeu.
- l) Por isso, a verdadeira causa de não terem sido contabilizadas as facturas – não havia verba no orçamento para as pagar.
- m) Ao mesmo tempo a alegada causa desta situação, por ter havido transferências financeiras ao abrigo dos contratos-programa, não serve para justificá-la.
- n) É que a rubrica dos contratos-programa, constante do orçamento inicial de 2005, já não dispunha de dotação suficiente para honrar os



compromissos assumidos, logo considerados projectos vindos de anos anteriores².

- o) E mostrou-se manifestamente insuficiente para fazer face ao total de encargos assumidos e a assumir no decurso daquela gerência.
- p) Entretanto, o ponto 2.3.3 POCAL define para o mapa da execução anual do PPI que apresente a execução do respectivo documento provisional num dado ano, destacando o nível de execução financeira anual e global: só podem ser realizados os projectos e acções inscritas em PPI e até ao montante da dotação *financiamento definido para o ano em curso*.
- q) Depois, muito embora *os compromissos para exercícios futuros terem constado sempre dos PPI, designadamente dos anos de 2004 e 2005*, verificou-se, contudo, que a CMCL não utilizou as contas 04 – *orçamento: exercícios futuros* – e 05 – *compromissos: exercícios futuros* – razão pela qual passou a não se dispor de informação contabilística, actualizada, que permitisse conhecer com o necessário rigor, os compromissos futuros já assumidos pela Autarquia, consequência de uma forte negligência dos demandados ao nível do controlo da execução orçamental plurianual e que envolveu, em concreto, estes projectos de investimento imobilizado.
- r) Por sua vez, o ponto 2.6.1. POCAL refere que as contas de classe zero se destinam, precisamente, à contabilização das operações só com efeitos internos da Autarquia, sendo objecto de movimento contabilístico naquela classe, os procedimentos subjacentes à aprovação do orçamento, modificações introduzidas nas dotações de despesa e de receita, cabimentos e compromissos; e são ainda contabilizados na classe zero, os compromissos com efeitos em exercícios seguintes: também por aqui, se pode facilmente concluir que os demandados desrespeitaram as normas POCAL, no que se refere especificamente ao registo do cabimento e do compromisso.

² Vd. quadro apresentados no ponto 16 da matéria assente, onde é reflectida uma dotação inicial, 05.01.01, de € 7 868 000,00, quando os encargos assumidos, até essa data, já ascendiam a cerca de € 12 154 865,00.



Tribunal de Contas

- s) Eis as verdadeiras e principais causas substanciais dos eventos censuráveis e que foram muito certamente evidenciadas quer na auditoria, quer no julgamento.
- t) A sentença de 1ª instância deve, por conseguinte, ser confirmada, mas com agravamento das penas de multa aqui propostos.

IV. Matéria assente:

- a) Os demandados foram, na gerência de 2004 e 2005, respectivamente, presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos, o primeiro, vereadores, o segundo a sétimo, e Chefe de secção da contabilidade, o oitavo, com os vencimentos seguintes:

(em euros)		
<i>Nome</i>	<i>Cargo</i>	<i>Vencimento líquido mensal*</i>
Arlindo Pinto Gomes	Presidente	4.349,50
Francisco Sidónio Figueira	Vereador a tempo inteiro	2.903,05
Marcelino Antelmo Vieira Gonçalves	Vereador a tempo inteiro	2.908,96

<i>Nome</i>	<i>Cargo</i>	<i>Vencimento líquido mensal*</i>
Leonel Calisto Correia da Silva	Vereador a tempo inteiro	2.932,53
Paulo Jorge Teles Abreu	Vereador	-
António Bruno de Freitas Coelho	Vereador	-
João Eugénio Gonçalves Fragoeiro	Vereador	-

- b) Em 04.12.31, as dívidas do Município da Câmara Municipal de Câmara de Lobos, por empreitadas financiadas através de contratos-programa, totalizavam € 3 169 005,78.
- c) Na mesma data, não estavam contabilizadas sete facturas discriminadas no quadro que segue, das quais apenas as referentes



Tribunal de Contas

aos projectos 2002.01.93 e 2002.01.98, tinham cobertura orçamental.

N.º de projecto	Facturas			Dotação disponível (B)	Diferença (C) = (A) - (B)
	N.º	Data	Valor (A)		
2002/I/92	405649	30-	258.212,27	470,74	-257.741,53
2002/I/93	405652	17-	52.971,11	331.000,00	278.028,89
2002/I/94	405650	30-	298.823,20	459,5	-298.363,70
2002/I/95	405653	17-	991.400,55	962,47	-990.438,08
2002/I/98	405655	17-	120.580,71	139.406,33	18.825,62
2002/I/189	405372	30-	542.123,04	112.082,83	-430.040,21
2002/I/263	405371	30-	303.265,33	545,89	-302.719,44
Total			2.567.376,21	584.927,76	-

- d) Essas duas facturas com os números 405652 e 405655, datadas de 04.12.17, deram entrada na Câmara Municipal de Câmara de Lobos em 05.01.04.
- e) O programa informático de gestão da contabilidade, da Câmara Municipal de Câmara de Lobos, encerra a gerência no último dia do ano a que diz respeito e não permite o registo nesse ano de facturas que cheguem á secção de contabilidade no primeiro mês do ano seguinte.
- f) As duas facturas referidas, bem como as outras cinco que não tinham cobertura orçamental em 2004, foram objecto de registo, cabimento e pagamento no exercício de 2005.
- g) A Câmara Municipal de Câmara de Lobos não utilizava na gerência de 2005 as contas 04 (orçamento – exercícios futuros) e 05 (compromissos – exercícios futuros).
- h) Nesta gerência de 2005, estava-se em início de aplicação do POCAL, com dificuldades originadas na falta de pessoal qualificado, orgânica Municipal desactualizada e falta de meios técnicos capazes.
- i) Os compromissos para exercícios futuros constaram sempre dos planos Plurianuais de Investimento, designadamente dos anos 2004 e 2005.
- j) No mês de Janeiro de 2005, foram cabimentados sete de vinte e três projectos de investimento relativos a empreitadas anteriores com execução financeira prevista para essa gerência, sem que fossem



registados na data do cabimento os correspondentes compromissos; segue:

N.º do projecto	Orçamento inicial	N.º do projecto	Orçamento inicial
2002 / I / 85	10.000,00	2002 / I / 163	48.000,00
2002 / I / 86	400.000,00	2002 / I / 164	550.000,00
2002 / I / 87	43.000,00	2002 / I / 165	22.000,00
2002 / I / 88	120.000,00	2002 / I / 167	750.000,00
2002 / I / 92	700.000,00	2002 / I / 189	400.000,00
2002 / I / 94	668.000,00	2002 / I / 190	29.000,00
2002 / I / 95	559.000,00	2002 / I / 263	500.000,00
2002 / I / 98	562.000,00	2004 / I / 31	500.000,00
(continua) ...		Total	5.861.000,00

- k) Os restantes 16 projectos, discriminados no quadro a seguir, não foram integralmente cabimentados em Janeiro de 2005.

N.º do projecto	Orçamento inicial	N.º do projecto	Orçamento inicial
2002 / I / 85	10.000,00	2002 / I / 163	48.000,00
2002 / I / 86	400.000,00	2002 / I / 164	550.000,00
2002 / I / 87	43.000,00	2002 / I / 165	22.000,00
2002 / I / 88	120.000,00	2002 / I / 167	750.000,00
2002 / I / 92	700.000,00	2002 / I / 189	400.000,00
2002 / I / 94	668.000,00	2002 / I / 190	29.000,00
2002 / I / 95	559.000,00	2002 / I / 263	500.000,00
2002 / I / 98	562.000,00	2004 / I / 31	500.000,00
(continua) ...		Total	5.861.000,00

- l) No entanto, os processos 2002/I/86, 2002/I/94 e 2002/I/263, foram parcialmente cabimentados respectivamente com € 382 968,86, € 218 660,71 e € 303 265,33 de 06.01 os dois primeiros e, de 07.01, o último, devido à apresentação de facturas pelos empreiteiros.
- m) Competia ao oitavo demandado, Chefe de Secção da Contabilidade da Câmara Municipal da Câmara de Lobos, o registo de facturas e respectiva cabimentação, e o registo de compromisso, bem como a movimentação das contas 04 e 05, anteriormente referidas.
- n) Para o exercício de 2005, o executivo camarário apresentou, na rubrica dos contratos-programa, uma proposta de orçamento no valor global de € 7 868 000,00.



Tribunal de Contas

- o) Este montante respeitava às verbas inscritas no orçamento inicial, de acordo com o Plano Plurianual de Investimentos aprovado para 2005, em 04.11.25, pela Câmara e em 04.12.07, pela Assembleia Municipal.
- p) Desta rubrica do orçamento não constam todos os encargos assumidos e a assumir para o ano de 2005, na soma de € 12 154 865 69,00, conforme discriminado no quadro que se segue.

N.º do projecto	Prazo contratual		Valor da Adjudicação	Pagamento até 31/12/2004	Encargos assumidos em 01/01/2005 (A)	Orç. Inicial 2005 (B)	Diferença (C)-(B)-(A)	Obs. rv.	N.º do projecto	Prazo contratual		Valor da Adjudicação	Pagamento os até 31/12/2004	Encargos assumidos em 01/01/2005 (A)	Orç. Inicial 2005 (B)	Diferença (C)-(B)-(A)	Obs. rv.	
	Início	Conclusão								Início	Conclusão							
2002/1/01-04	01-04	01-04	960.417,2	549.268,0	0,00	10.000,00	10.000,00	(1)	2002/1/09-11	09-11	09-11	654.686,6	654.641,4	0,00	550,00	550,00	(2)	
2002/1/01-06	01-06	25-08	1.892.850,0	1.483.020,0	407.829,23	400,00	-7.829,23	(2)	2002/1/08-05	07-07	07-07	156.772,4	156.096,8	0,00	22,000	22.000,00	(2)	
2002/1/13-04	13-04	30-05	1.919.156,0	1.918.906,0	0,00	43.000,00	43.000,00	(2)	2002/1/16-06	16-06	16-06	4.991.555,0	127.232,8	750.000,00	750,00	0,00	(3)	
2002/1/23-01	23-01	23-01	829.577,4	949.291,3	0,00	120,00	120.000,00	(2)	2002/1/26-07	26-07	26-07	2.262.042,0	-	250.000,00	250,00	0,00	(3)	
2002/1/03-10	03-10	01-04	1.156.416,0	-	255.000,00	255,00	0,00	(3)	2002/1/14-05	14-05	14-05	1.398.782,0	856.483,0	542.299,86	542,299,86	400,00	-	(2)
2002/1/01-09	01-09	28-02	698.210,0	190.529,2	597.680,76	700,00	192.319,2	-	2002/1/20-05	16-11	16-11	2.050.355,0	-	2.050.355,1	300,00	-	(2)	
2002/1/02-05	02-05	01-05	1.114.603,1	-	1.114.603,1	331,00	-	-	2002/1/07-11	22-12	22-12	388.084,2	388.373,7	0,00	0,00	0,00	(2)	
2002/1/23-10	23-10	23-10	2.787.494,0	199.879,7	2.587.614,2	668,00	-	-	2002/1/19-05	11-08	11-08	1.368.896,0	348.654,1	1.015.441,6	500,00	500,00	(2)	
2002/1/24-03	24-03	14-09	1.810.126,0	732.037,5	1.078.088,6	559,00	-	-	2003/1/24-01	18-07	18-07	2.800.581,0	-	200.000,00	200,00	0,00	(3)	
2002/1/09-11	09-11	09-11	930.356,8	791.404,8	138.952,04	562,00	423.047,9	(3)	2004/1/02-08	30-11	30-11	910.000,0	-	910.000,00	300,00	0,00	(4)	
2002/1/17-01	17-01	11-07	2.053.015,0	-	350.000,00	350,00	0,00	(3)	2005/1/1	-	-	-	-	12.154.865,69	7.868,00	4.286.865,69	-	
2002/1/31-10	27-08	27-08	591.684,7	591.608,0	0,00	48.000,00	48.000,00	(2)						69	69	69		

(1) - A emenda foi interrompida porque contraria o traçado de uma nova Via

- q) Em 05.01.06, a Câmara Municipal de Câmara de Lobos adjudicou a empreitada relativa ao projecto 2002/I/185 (construção de caminho municipal entre o Sitio do Facho e Caldeira – Câmara de Lobos), no montante de € 150 000,00 e em, 05.06.23, a empreitada relativa ao projecto 2002/I/187 (construção do caminho municipal entre a R. Padre Pita Ferreira, Espírito Santo e Calçada – Câmara de Lobos), no montante de € 50 000,00, somas que constavam do orçamento inicial de 2005.
- r) Os projectos referidos nestas rubricas dos contratos programa foram objecto de financiamento pelo Governo Regional em 95% do que apenas foi dado conhecimento à Câmara, no final de cada ano.
- s) O orçamento para 2005 foi aprovado em Outubro de 2004, com base nas despesas estimadas para a gerência e, nesta rubrica, pela transposição dos valores constantes do Plano Plurianual de Investimentos.
- t) Vários desses contratos estavam em fase de execução atrasada:

Cod.	PROJECTO	Data do contrato	Data de conclusão	Data de entrega	Data de recepção	Data de aprovação
2002/027	CONSTRUÇÃO DO CAMINHO MUNICIPAL ENTRE O SITIO DO FACHO E CALDEIRA - CÂMARA DE LOBOS	20-01-2003	28-05-2003	28-05-2003	27-06-2003	27-06-2003
2002/028	CONSTRUÇÃO DO CAMINHO MUNICIPAL ENTRE A R. PADRE PITA FERREIRA, ESPÍRITO SANTO E CALÇADA - CÂMARA DE LOBOS	20-01-2003	02-06-2003	02-06-2003	28-06-2003	28-06-2003
2002/032	CONSTRUÇÃO DO CAMINHO MUNICIPAL ENTRE O SITIO DO FACHO E CALDEIRA - CÂMARA DE LOBOS	20-01-2003	02-06-2003	02-06-2003	28-06-2003	28-06-2003
2002/038	CONSTRUÇÃO DO CAMINHO MUNICIPAL ENTRE A R. PADRE PITA FERREIRA, ESPÍRITO SANTO E CALÇADA - CÂMARA DE LOBOS	20-01-2003	28-12-2003	28-05-2004	28-05-2004	28-05-2004
2002/040	ALARGAMENTO DO CAMINHO MUNICIPAL ENTRE O SITIO DO FACHO E CALDEIRA - CÂMARA DE LOBOS	20-01-2003	02-06-2003	02-06-2003	28-06-2003	28-06-2003
2002/041	ALARGAMENTO DO CAMINHO MUNICIPAL ENTRE O SITIO DO FACHO E CALDEIRA - CÂMARA DE LOBOS	20-01-2003	23-03-2003	23-03-2003	28-05-2003	28-05-2003
2002/042	CONSTRUÇÃO DO CAMINHO MUNICIPAL ENTRE O SITIO DO FACHO E CALDEIRA - CÂMARA DE LOBOS	20-01-2003	02-06-2003	02-06-2003	28-06-2003	28-06-2003

Cod.	PROJECTO	Data do contrato	Data de conclusão	Data de entrega	Data de recepção	Data de aprovação
2002/119	CONSTRUÇÃO DO CAMINHO MUNICIPAL ENTRE O SITIO DO FACHO E CALDEIRA - CÂMARA DE LOBOS	07-01-2003	26-05-2003	03-06-2003	28-06-2003	NÃO TEM
2004/031	ALARGAMENTO DO CAMINHO MUNICIPAL ENTRE O SITIO DO FACHO E CALDEIRA - CÂMARA DE LOBOS	28-07-2004	03-08-2004	30-08-2004	30-08-2004	NÃO TEM

Mod. TC 1999/001





- u) Os demandados não foram objecto de recomendações anteriores e o Município acatou e cumpriu integralmente todas as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no Relatório de Auditoria referente a este caso.
- v) Os demandados conheciam as normas que regem o POCAL e actuaram dentro do circunstancialismo descrito nos pontos anteriores.

V. Argumentos e Decisão do Recurso:

- (1) O esforço argumentativo da minuta, dirigido á impugnação e pretendendo obter mudanças radicais da matéria provada, não surte efeito, não obstante a inteligência do discurso: os demandados sempre tiveram em conta e entenderam muito bem o conjunto das irregularidades orçamentais que estão descritas no elenco do probatório, tanto lhes terem oposto defesa intensa e compreensiva.
- (2) Neste sentido, basta louvar-nos no excerto da contra-minuta e que ficou sintetizado em III/i – s, para que remetemos.
- (3) Foi a própria sentença recorrida que admitiu, depois, as dificuldades de conceito e de arquitectura da resposta prática perante o reordenamento das directivas da contabilidade pública.
- (4) Dificuldades acrescidas na circunstância da peculiar forma que reveste a modalidade de financiamento das empreitadas em causa e dos atrasos das transferências das dotações regionais.
- (5) Estas dificuldades, comprovadas, deslocam a importância maior dos argumentos da minuta para o plano da culpabilidade, e foi nesse plano que os recorrentes se defenderam, derradeiros, ao pleitearem terem agido sem dolo ou culpa ou, pelo menos, deverem ser visados por um juízo de relevação da responsabilidade sancionatória, aqui em jogo.
- (6) Nesse sentido, defendem não haver motivo para não ser tomado em conta o instituto, conquanto não apareça ele na lei³, expressivamente. Ao contrário, o digno Procurador da República, convocando as

³ Vd. art.º 65.º - 70.º LOPTC.



Tribunal de Contas

normas dos artºs 66 e 94/1 da lei 98/97, 06.08, solicitou a agravação das penas de multa aplicadas aos recorrentes.

- (7) Contudo, as disposições legais citadas pelo digno magistrado dizem respeito apenas à flexibilidade de poderes sancionatórios do tribunal, mas não já a uma exceção ao princípio/directiva de ser proibida a *reformatio in peius*, segundo o artº 409º/1.2 CPP.
- (8) Esta circunstância normativa última, que tem de ser considerada em face do artº 80c, da lei 98/97, 26.08, porquanto foram apenas os demandados que interpuseram recurso, deslegitima a contra-abordagem do recurso.
- (9) Todavia, a posição da acusação pública tem naturalmente incidência e influiu, a seu modo, no plano da estimativa do valor dos argumentos de relevação, lançados ao debate pelos recorrentes.
- (10) Em primeiro lugar, a relevação da responsabilidade sancionatória, do ponto de vista conceptual, pode muito bem não coincidir, como defende o digno Procurador-Geral da República, com a dispensa de pena.
- (11) Na perspectiva que expõe na contra-minuta, a relevação seria um instituto de natureza processual e a dispensa de pena do direito sancionatório em si, isto é, a relevação teria como efeito a desnecessidade da lide, estrangeiro o juízo de censura, a isenção de pena corresponderia a um remédio jurídico/contencioso, dito a partir de um concreto julgamento especial da culpa
- (12) Nesta perspectiva, compreende-se que a relevação não conste do sistema normativo aplicável à decisão judicial de propósito sancionador financeiro, mas sim tenha âmbito e alcance pré-contencioso, da competência da 1ª e 2ª secção do Tribunal.
- (13) Seguindo esta via exegética, por responsabilidade sancionatória financeira ajuizada, o Tribunal só poderá, pois, lançar mão, como fez, do sistema penal de atenuação extraordinária, até á isenção da multa.
- (14) Convince-nos este enquadramento sistemático e não foi, portanto, por não ter aceite a posição diferente dos requerentes que a sentença de 1ª Instância cometeu qualquer falta, tanto mais que discutiu a questão, para lhe afastar pertinência, discordando da defesa.



- (15) Voltemos por conseguinte ao campo da ponderação da culpa concreta dos recorrentes, sabendo-se que as multas que lhes foram aplicadas em 1ª instância são, em boa verdade, quase simbólicas, nos montantes reduzidos e graduados.
- (16) Mesmo assim, tenhamos em conta o desnorte normalmente associado a uma mudança institucional, que exige novos hábitos burocráticos e não deixa de criar perplexidades e dúvidas operacionais; não sendo caso de isenção da pena - balanceada a ilicitude fundadora, inicial, mas clara - parece ser de manter a decisão recorrida por se tratar de Presidente da Câmara e decisores públicos de especial confiança do eleitorado, por isso, adstritos, com maior evidência, ao *munus* da defesa do ordenamento, com reforço também no magistrado autárquico.
- (17) Esta medida graduada da multa, na sentença de 1ª Instância movimenta-se ainda assim no campo da atenuação extraordinária permitida pelo art.º 17.º/2 CP, pois os demandados, ao agirem convencidos da legalidade da sua actuação, cometeram erro indesculpável (por mor de não terem investigado severamente a propósito da dúvida de legalidade) e, sob este ponto de vista de benevolência, incorporando o grau basilar da intensidade da infracção à lei rastreada no comportamento comprovado e imputável dos recorrentes.
- (18) Nestes termos decidem confirmar a decisão recorrida, mantendo as penas de multa cominadas aos demandados.

VI. São devidos emolumentos pelos vencidos.

Lisboa e Tribunal de Contas, 4 de Dezembro de 2009

(a) Antonio Santos Carvalho





Tribunal de Contas

(a) Carlos Morais Antunes

(a) Alberto Fernandes Brás