



Tribunal de Contas

PROCº 16-M-01

Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO

Demandado: F1, Presidente da Junta de Freguesia de Burgães

SENTENÇA Nº 08/02/ABR19/3ªS

I

RELATÓRIO

O MINISTÉRIO PÚBLICO (MP), representado pelo Ex.mo Procurador Geral Adjunto, requer o julgamento de F1, **Presidente da Junta de Freguesia de Burgães**, adiante designado de demandado.

Invoca, em síntese, no requerimento inicial, que o demandado, sabendo não haver lei que lho permitisse, submeteu e fez aprovar, pelo referido órgão a que presidia, deliberações que lhe atribuíram um subsídio mensal fixo para ajuda de despesas de transporte em serviço da Junta, no valor de 4 000\$00, desde 1986, e de 10 000\$00, a partir de Janeiro de 1992.

O pagamento do subsídio foi depois autorizado pelo próprio demandado que o recebeu todos os meses até Dezembro de 1997, como complemento da compensação a que legalmente tinha direito.

Considerando esses pagamentos indevidos, em termos de constituírem a entidade que os autorizou em responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, o MP, excluindo aquela porque amnistiada e prescrita e circunscrevendo esta à parte não prescrita, pede que o demandado seja condenado a repor a quantia paga desde JUL91-DEZ97 no montante de 744 000\$00, acrescida dos juros de mora legais, nos termos dos artºs 49º, 1, 2 da lei 86/89, 8SET e 59º, 1, 2, 3 da lei 98/97, 26AGO.

O demandado contestou dizendo, em síntese, que o subsídio foi proposto e aprovado pela Assembleia de Freguesia, de acordo com o previsto nos artºs 15º, 1, f), u), 27º, 1, b) e 28º, 1, e) do DL 100/84, 29MAR, nos montantes referidos pelo MP, para compensar o demandado das despesas, nomeadamente com o combustível e desgaste, inerentes à constante utilização do seu veículo, ao serviço da Junta, nas deslocações a diversas obras (fontanários, muros,



Tribunal de Contas

pavimentação de caminhos) que o demandado e o tesoureiro da Junta levaram a cabo no interesse da freguesia.

Considera, por outro lado, que as supostas irregularidades que lhe são imputadas sempre seriam de considerar como prescritas e amnistiadas, nos termos dos artºs 69º, 2, a), c), 70º, 1, 2 da lei 98/97 e 7º, a) da lei 29/99, 12MAI.

Tudo depondo, no entender do demandado, no sentido de não proceder o pedido do MP.

Sendo o Tribunal competente e as partes legítimas, seguiu o processo para julgamento, na espécie prevista na al. d) do nº 1 do artº 58º da lei 98/97, como oportunamente ordenado, que se efectuou dentro das formalidades legais, com audição das testemunhas por videoconferência, no final se havendo proferido despacho a fixar a matéria de facto, nos termos dos artºs 80º, a), c) e 93º da Lei 98/97, 26 AGO e 791º, 3 CPC, de que não houve reclamação, tudo como da acta consta.

II

OS FACTOS

No despacho acabado de referir, a matéria de facto ficou assim estabelecida:

1. Factos provados

- 1.1 O demandado, F1, foi Presidente da Junta de Freguesia de Burgães entre 1980 e Dezembro de 1997, em regime de não permanência.
- 1.2 Pelo exercício dessas funções o demandado recebeu a compensação para encargos que a lei estabelece em benefício dos eleitos locais nos artºs 13º da lei 9/81, 26JUN, 9º da lei 29/87, 30JUN e 7º da lei 11/96, 18ABR.
- 1.3 Na sessão ordinária da Junta de Freguesia, de 25JAN86, presidida pelo demandado, foi deliberado, por unanimidade, conceder um subsídio mensal de 4 000\$00 ao Presidente da Junta para ajuda das despesas de transporte em serviço.
- 1.4 A Assembleia de Freguesia de Burgães, na sessão extraordinária de 02FEV86, em que o demandado esteve presente, tomou, por unanimidade, deliberação idêntica à referida em 1.3.
- 1.5 Na sessão ordinária da Assembleia de Freguesia, de 21DEZ91, o demandado propôs, na qualidade de Presidente da Junta, que o subsídio



Tribunal de Contas

- referido em 1.3 fosse aumentado para 10 000\$00 mensais, o que a Assembleia aprovou, por unanimidade.
- 1.6 Com base nessas deliberações, o demandado autorizou os respectivos pagamentos, vindo a receber, nessa conformidade, 4 000\$00/mês, de Julho a Dezembro de 1991 e 10 000\$00/mês, de Janeiro de 1992 a Dezembro de 1997, no montante global de 744 000\$00.
 - 1.7 O demandado nunca apresentou documentos comprovativos das deslocações que as verbas referidas se destinavam a subsidiar, de acordo com os factos a seguir dados como provados.
 - 1.8 O demandado, juntamente com o tesoureiro, no exclusivo interesse da freguesia a cuja junta presidia, procedeu à canalização da água a diversas localidades da freguesia, bem como ao alinhamento de muros e pavimentação de caminhos e outras obras de interesse para as populações, incluindo a manutenção desses melhoramentos e as reparações necessárias, sendo alguns desses trabalhos, em quantidade e qualidade não determinadas, executados por ele próprio sem por isso receber remuneração
 - 1.9 Quando necessário, situações cuja frequência não foi possível determinar, o demandado deslocava-se a essas obras no seu automóvel particular, no qual também transportava ferramentas e materiais.
 - 1.10 As obras realizadas reverteram em benefício para a população de Burgães, traduzindo-se em progresso e melhoria do seu bem estar.
 - 1.11 O subsídio para despesas de transporte foi concedido e autorizado tendo em vista compensar o demandado despesas inerentes ao combustível e ao desgaste do veículo próprio por ele utilizado.
 - 1.12 O demandado, sem que antes se tenha informado da legalidade ou ilegalidade do subsídio, questão que não lhe ocorreu, ao colocar a necessidade do subsídio junto dos elementos da Junta e da Assembleia de Freguesia, fê-lo dizendo que, doutra forma, não poderia continuar a suportar a despesa inerente à utilização do seu veículo em benefício da freguesia.
 - 1.13 O demandado admitiu que, em razão das finalidades do subsídio e dos benefícios que advinham das suas deslocações para acompanhar as obras nas várias localidades da freguesia, era de toda a justiça que o subsídio lhe fosse pago.
 - 1.14 A circunstância de a Assembleia de Freguesia aprovar o subsídio igualmente convenceu o demandado de que podia recebê-lo.
 - 1.15 O novo Executivo, após DEZ97, convenceu-se a certa altura de que o subsídio era ilegal e comunicou ao demandado que deveria repôr o dinheiro recebido a esse título, o que este não fez.



Tribunal de Contas

- 1.16 No longo período em que foi Presidente da Junta de Burgães, o demandado trabalhou com dedicação e esforço para o progresso da freguesia e o bem estar da população.
- 1.17 A última remuneração mensal auferida pelo demandado como Presidente da Junta foi de 43065\$00 mais o subsídio de transporte de 10 000\$00 e actualmente é reformado tendo a pensão mensal de 41 600\$00.
- 1.18 O demandado tem a 4ª classe do antigo ensino primário.

2. Factos não provados:

Todos os que, invocados pelo MP e pelo demandado, se mostram em oposição com os factos provados e, expressamente:

- 2.1. Que o demandado conhecia perfeitamente as normas legais relativas aos vencimentos que percebia e à assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, mas ainda assim persistiu e manteve o subsídio de transporte violando essas normas de forma deliberada.
- 2.2. Que não teriam sido feitas as obras a que os factos provados se reportam se o subsídio não houvesse sido concedido e pago.

III O DIREITO

Invocadas que foram pelo demandado a amnistia e a prescrição (supra I), vejamos se ocorrem.

O MP, ouvido, entende que não. E tem razão.

Não ocorre a amnistia, porque o artº 7º, a) da lei 29/99, 12MAI só abrange as infracções na parte em que envolvem responsabilidade sancionatória, o que não é o caso.

E não ocorre a prescrição, porque sendo ela de 10 anos para as responsabilidades reintegratórias, nos termos do artº 70º, 1 da Lei 98/97, o MP limitou o pedido por forma a só incluir o não prescrito (o pedido abrange os pagamentos feitos de JUL91 a DEZ97 e a acção deu entrada antes de decorrerem 10 anos sobre a 1ª destas datas).

Passando ao mérito da causa, está assente que entre JUL91-DEZ97 foi paga ao demandado uma prestação mensal fixa, a título de subsídio de transporte, mediante autorizações daquele e prévia aprovação da Junta e Assembleia de



Tribunal de Contas

Freguesia (1986) ou só desta (1991), atingindo tais prestações a quantia global de 744 000\$00 (factos 1.3-1.6).

O MP pede a reintegração dessa verba por considerar que se trata de pagamento indevido quer pela lei 86/89 quer pela lei 98/97 (supra I), sendo essa dupla subsunção jurídica essencial, no que respeita aos pagamentos que tiveram lugar antes da entrada em vigor da lei 98/97 (artº 111º, 4).

Vejam, então, se os pagamentos do subsídio de transporte são ilegais e, sendo, se causaram dano à autarquia por não terem tido contraprestação efectiva, pressupostos que, não constando do artº 49º, 1 da lei 86/89 mas estando agora expressos no artº 59º, 2 da lei 98/97, hão-de verificar-se para que possa haver lugar à reintegração das verbas dispendidas.

Examinando os estatutos remuneratórios dos eleitos locais vigentes no longo período em que o subsídio de transporte foi pago, vemos que tal subsídio, fazendo parte do estatuto remuneratório de alguns eleitos locais (vg membros das câmaras e das assembleias municipais), não pode ser concedido aos Presidentes das Juntas de Freguesia, eleitos que **apenas têm direito** a uma “compensação para encargos”, a qual sempre foi paga ao demandado (supra, facto provado 1.2 e normas aí mencionadas).

O subsídio de transporte, nos termos em que foi criado e processado, surge, assim, como um suplemento remuneratório fixo que acresceu, **sem que nenhuma norma legal o permitisse**, à dita “compensação para encargos”. É óbvio que as competências dos órgãos da freguesia, que o demandado convoca, invocando o DL 100/84, 29MAR, a revestir de legalidade as deliberações ligadas à assunção e autorização desse subsídio (supra, I), têm que ser exercidas no quadro da legislação aplicável, no caso, os diplomas e normas já referidos que estabelecem o estatuto remuneratório dos eleitos locais.

Temos, por isso, como **ilegais as deliberações da Junta e da Assembleia de Freguesia referidas em II, 1.3, 1.4 e 1.5, bem como as autorizações de pagamento emitidas pelo demandado e os pagamentos realizados (II, 1.6).**

O que não basta para que haja lugar à reintegração. A qual supõe que os pagamentos causaram dano à autarquia, dano que, como se disse, apenas se pode ter como verificado se a despesa não teve contraprestação efectiva.

Vejam os factos. O demandado acompanhou a realização de obras diversas de interesse para a freguesia e que reverteram em benefícios para a população



Tribunal de Contas

(factos 1.8, 1.10), para o efeito, servia-se, quando necessário, da sua viatura (facto 1.9), destinando-se o subsídio a compensá-lo dos gastos inerentes ao combustível e desgaste da mesma (facto 1.11).

Prima facie, estes factos parecem dar conforto à defesa: as obras foram realizadas em resultado quer da despesa inerente à aquisição e incorporação dos materiais, quer da despesa com os trabalhadores que as realizaram, quer da despesa que permitiu o acompanhamento pelo Presidente dessas obras, o tal subsídio de transporte. As obras realizadas e que reverteram para o bem estar colectivo seriam, assim, a contrapartida de todas essas despesas, o que excluiria o pressuposto essencial da caracterização dos pagamentos como indevidos.

A esse entendimento subjaz, porque a contraprestação envolve uma ideia de equivalência relativamente aos pagamentos feitos, que o pagamento do subsídio de transporte correspondeu aos encargos inerentes às deslocações, que sem esse pagamento as deslocações se não fariam e que na falta delas as obras teriam ficado por fazer.

É matéria que importa verificar tendo em conta os factos à luz das obrigações inerentes ao cargo de Presidente da Junta.

Relativamente a obras, a Assembleia de Freguesia aprova o plano, a Junta executa-as, por administração directa ou empreitada, e o Presidente da Junta executa as deliberações que, nesse âmbito, sejam tomadas (artºs 15º, 27º e 28º do DL 100/84).

O pagamento que a lei prevê para fazer face aos encargos inerentes a essa e demais competências do Presidente da Junta é a denominada, note-se, “compensação mensal para encargos” (artº 9º, 1 da lei 29/87).

Qualquer outra compensação para o mesmo fim, ou seja, para cobrir encargos inerentes ao exercício das competências do Presidente da Junta tem de entender-se como excrescente e insusceptível, por isso, de gerar a contraprestação a que alude o nº 2 do artº 59º da lei 98/97.

Acresce, como se disse, que tendo a contraprestação como ínsita a ideia de correspondência despesa-benefício, o demandado, fixando o subsídio num valor mensal certo, à revelia do que é normal fazer-se quando o subsídio é legal, e porque “nunca apresentou documentos comprovativos das deslocações” (facto 1.7), tornou-se impossível estabelecer essa correspondência, impossibilidade que ao demandado é de imputar.



Tribunal de Contas

Também o trabalho que o demandado incorporou gratuitamente nas obras (facto 1.8, in fine) não releva para dar como verificada a contraprestação inerente ao pagamento do subsídio de transporte, quer porque não foi possível quantificá-lo quer porque o subsídio teve em vista não o pagamento desse trabalho, mas a compensação pelo gasto de combustível e desgaste da viatura.

Não está, por fim, adquirido que sem o pagamento do subsídio as obras não tivessem sido realizadas (facto não provado 2.2), sendo a este propósito de observar que o demandado, antes da criação do subsídio, as acompanhava (facto 1.12), recebendo tão só a “compensação mensal para encargos” legalmente instituída.

Por tudo, temos de concluir que o subsídio de transporte, cujo pagamento foi autorizado pelo demandado em seu benefício, com base em deliberações ilegais de órgãos a que presidiu (a Junta) ou que no mesmo sentido influenciou (a Assembleia), é ilegal e indevido e, como tal, objectivamente susceptível de gerar responsabilidade reintegratória.

Se essa responsabilidade é de efectivar e em que medida, depende da possibilidade de imputar os factos ao demandado, a título de dolo ou de culpa (artº 61º, 5 da lei 98/97).

Os factos provados, nomeadamente, 1.9 a 1.14 e 1.18 e o facto não provado 2.1 excluem a existência de dolo em qualquer das suas manifestações.

Quanto à culpa, vejamos: o demandado admitiu que era de toda a justiça que lhe fosse pago o subsídio, em razão das finalidades e benefícios inerentes (facto 1.13). Como admitiu poder recebê-lo em razão de a Assembleia de Freguesia o ter aprovado (facto 1.14). O erro de análise em que assim incidiu relativamente a elementos que não permitem excluir a ilicitude não é, todavia, incompatível com a existência de culpa *, a qual temos como verificada, uma vez que foi o demandado que colocou à Junta e à Assembleia a necessidade de lhe ser pago o

subsídio (facto 1.12, 2º segmento), cujo pagamento depois autorizou. E, como Presidente da Junta, responsável pela gerência e beneficiário do pagamento

* Como pode ver-se no Ac. 1/02/3ª S, de 9JAN, a autorização de despesa, proferida ao abrigo de deliberação ilegal de outro órgão que tenha aprovado/assumido essa mesma despesa, é também ilegal e não deixa, em razão disso, de gerar responsabilidade financeira, salvo existindo circunstâncias a permitirem haver como desculpante a conformação a tal deliberação.



Tribunal de Contas

pretendido, ele **tinha a especial obrigação de acautelar melhor a legalidade na utilização dos dinheiros públicos da autarquia**, ele deveria conhecer o seu estatuto remuneratório e saber que a lei previa o subsídio de transporte para outros autarcas que não o Presidente da Junta, como deveria saber que o que lhe era devido já tinha a natureza de “compensação para encargos” e, no mínimo, deveria ter colocado o assunto a quem o pudesse esclarecer, o que não fez (facto 1.12, 1ª p).

O facto de o demandado não ter colocado a questão da ilegalidade do subsídio (facto 1.12) não afasta a falta de diligência, mas porque, em razão disso, não terá chegado a representar a possibilidade de realização do facto, ele terá agido com culpa inconsciente e diminuta, para o que concorre o facto de o demandado possuir tão só a 4ª classe do antigo ensino primário (facto 1.18).

Isso nos motiva a reduzir expressivamente a responsabilidade financeira em que o demandado incorreu. Bem como: a reduzida remuneração do autarca (facto 1.17), o longo período de 18 anos em que serviu a freguesia (facto 1.1), a dedicação e esforço com que o fez (facto 1.16), a disponibilidade para visitar as obras sempre que necessário (facto 1.9), a incorporação gratuita do seu próprio trabalho nalgumas obras (facto 1.8, in fine), o tempo já decorrido sobre os factos que inexoravelmente sempre atenua o juízo de censura e a circunstância de não se ter apurado que alguma entidade de controlo ou de tutela tenha alertado o demandado para a ilegalidade da situação só detectada já após aquele ter cessado funções.

IV DECISÃO

Nestes termos, julgando parcialmente procedente a acção proposta pelo Ministério Público, decido:

1. Declarar que o demandado F1, Presidente da Junta de Freguesia de Burgães, autorizando o pagamento do subsídio de transporte em seu benefício, no montante de 4 000\$00, de JUL91 a DEZ91 e de 10 000\$00, de JAN92 a DEZ97, tudo no montante de 744 000\$00, incorreu na **responsabilidade de reintegrar €3 711,06** (artº 1º, 2 do DL 323/01, 17DEZ), por serem os **pagamentos ilegais**, dado que, nesse período e pelo cargo exercido, só lhe poderia ter sido paga a compensação mensal para encargos



Tribunal de Contas

prevista nos artºs 9º da lei 29/87, 30JUN e 7º da lei 11/96, 18ABR, e **indevidos**, ao abrigo dos artºs 49º, 1 e 53º, 1 da lei 86/89, 8 SET e 59º, 1, 2, 63º, 1, 3, 5 e 111º, 4, 5 da lei 98/97, 26AGO.

2. **Reduzir essa responsabilidade para o montante indicado em 3**, considerando diminuta a negligência, bem como o demais referido no último parágrafo do ponto III e o disposto nos artºs 50º, da lei 86/89 e 64º, 2 da lei 98/97.
3. **Condenar, em consequência, o demandado a reintegrar os cofres públicos da quantia de €1300**, acrescida dos juros de mora legais, após trânsito em julgado da sentença e até integral pagamento.

Emolumentos legais.

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

A difundir na Internet, com supressão dos nomes, após trânsito (Res. 3/00 PG).

19ABR02

Amável Raposo
(Juíz Conselheiro)