

Sentença nº 004/2010 - 3ª S/SS
Processo nº: 2- JC/2009
3ª Secção em 1ª Instância – 31/03/2010

INFRAÇÃO FINANCEIRA / PAGAMENTO INDEVIDO / APOSENTAÇÃO /
CONTRAPRESTAÇÃO EFETIVA / PRINCÍPIO DA PROSECUÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO /
CULPA / NEGLIGÊNCIA / REPOSIÇÃO DE VALORES / PRESIDENTE / AUTARQUIA LOCAL

Sumário:

1. O artigo 79º do Estatuto da Aposentação impõe que as funções públicas desempenhadas por aposentados só possam ser abonadas com uma terça parte da remuneração que competir a essas funções, salvo autorização do Primeiro-Ministro para montante superior, até ao limite da mesma remuneração. Ora, no caso concreto os montantes pagos excederam a terça parte da remuneração correspondente às funções desempenhadas originando um dano no património público por inexistir qualquer contraprestação por esse excesso remuneratório.
2. É uniforme a jurisprudência do Tribunal de Contas no sentido de que, sendo dever dos responsáveis financeiros atuarem sempre na prossecução do interesse público e com salvaguarda da legalidade financeira, é-lhes exigível uma conduta que não se baste com a mera adesão às informações e pareceres dos Serviços, pelo que o Demandado agiu de forma censurável, pois não agiu com o cuidado que era exigível a um Presidente de Câmara prudente na gestão de dinheiros públicos e, logo, considera-se culposa a sua conduta, e dão-se por verificadas, a título de negligência duas infrações de pagamentos indevidos previstas no artigo 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na versão originária com redução da responsabilidade ao abrigo do artigo 64º, n.º 2, da mesma Lei, e na correspondente reintegração das quantias ora reduzidas nos cofres públicos.

Conselheiro Relator: Manuel Mota Botelho

SENTENÇA Nº 4/2010 – 3ª SECÇÃO

(Proc. Nº 2 - JC/2009)

DESCRITORES: INFRACÇÃO FINANCEIRA / PAGAMENTOS INDEVIDOS / APOSENTAÇÃO / CONTRAPRESTAÇÃO EFECTIVA / PROSECUÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO / CULPA / NEGLIGÊNCIA / REPOSIÇÃO DE VALORES / PRESIDENTE / AUTARQUIA LOCAL

SUMÁRIO:

1. O artigo 79º do Estatuto da Aposentação impõe que as funções públicas desempenhadas por aposentados só possam ser abonadas com uma terça parte da remuneração que competir a essas funções, salvo autorização do Primeiro-Ministro para montante superior, até ao limite da mesma remuneração. Ora, no caso concreto os montantes pagos excederam a terça parte da remuneração correspondente às funções desempenhadas originando um dano no património público por inexistir qualquer contraprestação por esse excesso remuneratório.
2. É uniforme a jurisprudência do Tribunal de Contas no sentido de que, sendo dever dos responsáveis financeiros atuarem sempre na prossecução do interesse público e com salvaguarda da legalidade financeira, é-lhes exigível uma conduta que não se baste com a mera adesão às informações e pareceres dos Serviços, pelo que o Demandado agiu de forma censurável, pois não agiu com o cuidado que era exigível a um Presidente de Câmara prudente na gestão de dinheiros públicos e, logo, considera-se culposa a sua conduta, e dão-se por verificadas, a título de negligência duas infrações de pagamentos indevidos previstas no artigo 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, com redução da responsabilidade, ao abrigo do artigo 64º, n.º 2, da mesma Lei, e na correspondente reintegração das quantias ora reduzidas nos cofres públicos.

CONSELHEIRO RELATOR: Manuel Mota Botelho





Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Transitada em julgado

SENTENÇA Nº 4/2010

(Processo nº 2 JC/2009-3ª Secção)

I – RELATÓRIO

1.O Exmo. Magistrado do Ministério Público requereu, ao abrigo do disposto nos artigos nos artigos 57º, n.º1, 58º, nºs 1 e 2, 59º, nºs 4, 5 e 6, 61º, 64º e 89º e segs. da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, em processo de julgamento de contas, o julgamento do Demandado José Filipe Godinho Barradas, Presidente da Câmara Municipal de Vendas Novas, imputando-lhe a prática de duas infracções financeiras reintegratórias, puníveis nos termos do artigo 59º, nºs 4,5 e 6, da Lei n.º 98/97.

Articulou, para tal, e em síntese que:

- No § 161 do Relatório ficou a constar a “demonstração numérica” das contas dos exercícios de 2004 e 2005 da Câmara Municipal de Vendas Novas, com evidência dos saldos de abertura e encerramento.
- Na aludida demonstração numérica ficou a constar que os respectivos saldos de encerramento foram, respectivamente, nos montantes de 9.300.152,87 e 13.712.034,47 euros, dando o Ministério Público parecer no sentido da sua homologação pelo Tribunal de Contas, de harmonia com o disposto nos artigos 90º, n.º 1, alínea d) e 94º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- A CMVN procedeu à contratação, em regime de avença, de dois funcionários aposentados da autarquia, tendo por objecto a prestação de serviços de “impressor de artes gráficas” e de “secretariado, relações públicas e tradução” (Albano Gomes Ferreira e Maria Joaquina Valadas Palhavã Cristóvão de Jesus Duarte).
- Os contratos foram precedidos dos respectivos procedimentos, por consulta prévia, tendo sido adjudicados, por despacho do Presidente da CM, respectivamente em 9 de Dezembro de 2003 e 3 de Novembro de 2003.
- Tais contratações implicaram os pagamentos das importâncias anuais, respectivamente, de 4.987,00 e 14.895,84 euros, abonadas em prestações mensais aos aludidos contratados.
- Posteriormente, em 29 de Dezembro de 2004, ao mesmo prestador, foi adjudicado um novo contrato de prestação de serviços de “impressor de artes gráficas”, mas agora pelo montante de 3.000,00 euros, também pagos em 12 prestações mensais.
- De Janeiro de 2004 a Dezembro de 2005 o Albano Ferreira auferiu 8.236,96 euros e a Maria Joaquina, entre Dezembro de 2003 e Novembro de 2005, auferiu 32.629,34 euros, quando o primeiro tinha apenas direito a 4.737,32 euros equivalente à terça parte do vencimento de impressor de artes gráficas (€ 195,00 mensais em 2004 e € 199,81 mensais em 2005), e a segunda a 11.543,07 euros equivalente à terça parte do vencimento de secretário do presidente de câmara (€ 496,65 em 2004 e € 507,57 em 2005), nos termos do artigo 79º do Estatuto da Aposentação.
- Os montantes pagos a mais não foram repostos nos cofres da Câmara de Vendas Novas, pelo que o respectivo erário público municipal se encontra privado dessas quantias que, por direito, lhe pertencem.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- As responsabilidades financeiras sancionatórias evidenciadas no Relatório de Auditoria já se encontram extintas pelo pagamento das respectivas multas.
- Foi por determinação directa do Demandado que teve lugar a despesa pública pelos montantes referenciados e que foram abonados.
- O Demandado, quando determinou a contratação destas pessoas sabia que elas tinham sido ambas funcionárias da Câmara Municipal de Vendas Novas e que já se encontravam na situação de efectivamente aposentadas e abonadas pela C.G.A.
- Sabia que as suas remunerações não poderiam exceder os limites impostos pelo artigo 79º do Estatuto da Aposentação.
- Agiu com a sua vontade livre e consciente, bem sabendo que tais decisões não tinham fundamento legal, quer no que respeitava à tipologia contratual adoptada, quer sobretudo no que respeitava aos limites máximos das remunerações a auferir por tais profissionais.

Concluiu peticionando a condenação do Demandado a reintegrar, no património financeiro da CMVN, o montante global de 24.585,51 euros, ao qual deverão acrescer os juros moratórios legais desde a prática de cada infracção financeira, e ainda requereu a homologação dos saldos de encerramento das Contas de Gerência de 2004 e 2005.

2. Citado, o Demandado contestou o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando, em síntese, que:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Foi necessário assegurar o desempenho das funções dos funcionários que se aposentaram.
- Os serviços de impressor de artes gráficas tinham necessariamente que ser contratados fora da Câmara já que nenhum funcionário da mesma tinha conhecimento para os prestar.
- As funções até aí desempenhadas por Maria Joaquina Valadas Palhavã Cristóvão de Jesus Duarte eram as de Chefe de Divisão Administrativa e Financeira e ao mesmo tempo de apoio ao secretariado do executivo camarário.
- Para a substituir na Divisão Administrativa e Financeira foi nomeado o Dr. Hélder Páscoa Fernandes, ainda que sem experiência para tais funções.
- Foi pelo Demandado colocada ao advogado do Município a questão de saber se havia alguma objecção de ordem legal na contratação dos funcionários que se tinham aposentado, tendo o mesmo informado que não havia óbice em termos legais desde que eles fossem contratados mediante contratos de prestação, após consulta a pelo menos dois possíveis interessados e em que fossem eles a propor as melhores condições de preço e experiência.
- Albano Ferreira prestou os serviços contratados sempre que os mesmos lhe eram solicitados pelo Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, quer vindo à Câmara fazer a impressão (com equipamento da Câmara) quer realizando as outras tarefas (nomeadamente de acoplagem, de encadernação e outras) fora da Câmara, e mais tarde ensinou e ajudou um funcionário que entretanto passou a exercer as funções em causa.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Joaquina Duarte apoiou o chefe de divisão que passou a ocupar o seu lugar e apoiou o executivo a nível de organização e contactos.
- O Demandado estava perfeitamente convencido da plena legalidade dos contratos e dos pagamentos efectuados no âmbito dos mesmos.
- Era vereador da Câmara desde 1982, mas nunca se tinha candidatado a presidente da mesma, e como habilitações tem apenas a 4ª classe.
- Era implacável no cumprimento da lei.

Termina, pedindo que a acção seja julgada improcedente, absolvendo-se o Demandado ou relevando-se-lhe eventual responsabilidade.

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

II – OS FACTOS

São os seguintes os factos dados como provados nos termos do n.º 3 do artigo 791º do Código do Processo Civil:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

FACTOS PROVADOS:

1. Nos anos económicos de 2003, 2004 e 2005 (até 31 de Outubro) o Demandado José Filipe Godinho Barradas exerceu as funções de Presidente da Câmara Municipal de Vendas Novas.
2. O Demandado auferiu pelo exercício de tais funções, no ano de 2003, o vencimento mensal líquido de € 1 675,42.
3. Após procedimento de consulta prévia, por despacho de 3 de Novembro de 2003, o Demandado, invocando a alínea b) do n.º 1 do artigo 81º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, adjudicou a Maria Joaquina Valadas Palhavã Cristóvão de Jesus Duarte, então funcionária com a categoria de Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, desempenhando ainda serviços de secretariado, da Câmara Municipal, “prestação de serviços em regime liberal” à Câmara Municipal de Vendas Novas, pelo valor anual de € 14 895,84, acrescido de IVA à taxa de 19% em vigor.
4. Em 28 de Novembro de 2003 foi celebrado entre o Município de Vendas Novas, representado pelo Demandado (como primeiro outorgante) e a referida Maria Joaquina Jesus Duarte (como segunda outorgante) contrato de prestação de serviços, com início em 2 de Dezembro de 2003.
5. Segundo a cláusula I do indicado contrato “O primeiro outorgante contrata a prestação de serviços da segunda outorgante, que se obriga a prestá-los na área específica de actividades de secretariado e relações públicas, em regime de profissão liberal e nessa qualidade é contratada pelo primeiro para prestar apoio ao sr. Presidente da Câmara e restante Vereação”.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

6. E segundo a cláusula II do mesmo contrato “O valor da avença mensal será de 1 241,32 euros, correspondente ao vencimento ílquido mensal de um técnico superior de 2.^a classe, índice 400, escalão 1, da escala salarial das carreiras do regime geral da função pública, sem mais qualquer acréscimo ou remuneração, salvo o IVA se for devido”.
7. O contrato foi celebrado por 12 meses, tacitamente renovável se não for denunciado por qualquer das partes, com aviso prévio de 60 dias (cláusula III), devendo o valor da avença mensal ser actualizado, decorrido um ano sobre a data da celebração do contrato, pela aplicação do coeficiente que nesse ano vier a ser fixado para os aumentos da função pública (cláusula IV).
8. No âmbito do contrato de prestação de serviços celebrado, a Maria Joaquina Jesus Duarte desempenhou funções de apoio ao Presidente da Câmara e restantes Vereadores ao nível de secretariado, organização de eventos e relações públicas e ainda funções de apoio a vários serviços da autarquia em trabalhos de secretariado tais como dactilografar Actas da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal, e pontualmente deu apoio ao Chefe da Divisão que a foi substituir, comparecendo habitualmente diariamente nos serviços.
9. Pela prestação de serviços, a Maria Joaquina Jesus Duarte auferiu os montantes de € 16 137,16 em 2004 e € 16 492,18 em 2005, abonados em prestações mensais, conforme discriminado no segundo quadro de fls. 55 do Relatório de Auditoria n.º 33/2007, e que aqui se dá como reproduzido, tendo os pagamentos sido autorizados pelo Demandado, com excepção do montante de € 1 535,04 relativo a Novembro de 2005.
10. No ano de 2004, às funções de Secretário do Presidente da Câmara correspondia o vencimento mensal de € 1 489,95 e, em 2005, o vencimento mensal de € 1 522,73.
11. O contrato cessou a partir de Dezembro de 2005, inclusive.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

12. A Maria Joaquina Jesus Duarte passou à situação de aposentada da função pública a partir de Dezembro de 2003, com a categoria de Técnica Superior de 1.^a classe da Câmara Municipal de Vendas Novas, sendo-lhe abonada a pensão de € 1 474,07, conforme resulta do Aviso n.º 12746/2003 (2.^a série) da Caixa Geral de Aposentações, publicado no Diário da República-II Série, n.º 276, de 28-11-2003.
13. Aquando do despacho referido no facto 3 e da celebração do contrato a que alude o facto 4 sabia o Demandado que a Maria Joaquina Jesus Duarte passaria à situação de aposentada a partir de Dezembro de 2003.
14. Após procedimento de consulta prévia, por despacho de 9 de Dezembro de 2003, o Demandado, invocando a alínea c) do n.º 1 do artigo 81º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, adjudicou a Albano Gomes Filipe Ferreira, funcionário da Câmara Municipal até finais de Novembro de 2003 com a categoria de operário (impressor de artes gráficas), a prestação à Câmara Municipal de Vendas Novas de serviços de Impressor de Artes Gráficas, pelo valor anual de € 4 987,00.
15. Em 22 de Dezembro de 2004 o referido Albano Ferreira propôs ao Demandado a avença mensal de € 250,00, a partir de Janeiro de 2005, e durante 12 meses, relativamente à prestação de serviços de Reprografia à Câmara Municipal, designadamente “encartar suplementos de deliberações da Câmara no Notícias Municipais e apoio técnico na realização de trabalhos de reprografia”, tendo o Demandado proferido despacho deferindo o requerido, após parecer favorável do Chefe da Divisão Administrativa e Financeira de 29-12-2004.
16. As funções foram desempenhadas no edifício da Câmara Municipal com utilização de maquinaria propriedade do município e com materiais fornecidos pela Câmara Municipal, comparecendo habitualmente diariamente e estando na dependência do Chefe da Divisão Administrativa e Financeira.
17. O Albano Ferreira, algum tempo após o início da prestação de serviços, ensinou e ajudou um funcionário que entretanto passou a exercer as funções que ele exercia antes de se aposentar.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

18. Na sequência da adjudicação dos serviços de impressor de artes gráficas o Albano Ferreira auferiu os montantes de € 4 986,96 em 2004 e € 3 250,00 em 2005, abonados em prestações mensais, conforme discriminado no primeiro quadro de fls. 55 do Relatório de Auditoria n.º 33/2007, que aqui se dá como reproduzido, tendo os pagamentos sido autorizados pelo Demandado, com excepção do valor de € 500,00 respeitante aos meses de Novembro e Dezembro de 2005.
19. No ano de 2004, às funções de Impressor de artes gráficas (operário) correspondia o vencimento mensal de € 586,52 e, em 2005, o vencimento mensal de € 599,43.
20. O Albano Ferreira passou à situação de aposentado da função pública a partir de Dezembro de 2003, com a categoria de operário da Câmara Municipal de Vendas Novas, sendo-lhe abonada a pensão de € 465,49, conforme resulta do Aviso n.º 12746/2003 (2.ª série) da Caixa Geral de Aposentações, publicado no Diário da República-II Série, n.º 276, de 28-11-2003.
21. Aquando do despacho referido no facto 14, sabia o Demandado que o Albano Ferreira se encontrava na situação de aposentado desde Dezembro de 2003.
22. As contratações dos funcionários em causa tornaram-se necessárias durante um período de transição a fim de assegurar o regular funcionamento dos serviços e evitar situações de ruptura, sendo certo que não havia nenhum outro funcionário com conhecimentos para prestar os serviços de impressor de artes gráficas e o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira nomeado para substituir a Maria Joaquina era inexperiente.
23. Antes das contratações, o Demandado colocou ao advogado do Município a questão de saber se havia alguma objecção de ordem legal a tal solução, ao que foi respondido que não, posto que fossem contratados após consulta a pelo menos dois possíveis interessados e



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- em que fossem eles a propor as melhores condições de preço e experiência.
24. Decidiu assim o Demandado em conformidade, convicto da legalidade dos procedimentos.
25. Estava ainda o Demandado convencido da legalidade dos pagamentos efectuados.
26. Não foi pedida qualquer autorização para o pagamento superior à terça parte da remuneração equivalente às funções em causa, nos termos do artigo 79º do Estatuto da Aposentação, desconhecendo o Demandado tal norma.
27. O Demandado era vereador da Câmara desde 1982, e antes seu encarregado de obras, e nunca se tinha candidatado a presidente da mesma.
28. Como habilitações tem a 4.^a classe.
29. Sempre foi exigente no cumprimento da lei, e quando tinha dúvidas pedia parecer ao advogado do município.
30. O Demandado pagou voluntariamente a multa de € 600,12 a título de responsabilidade financeira sancionatória evidenciada no Relatório de Auditoria.
31. Os saldos de encerramento das contas de gerência da Câmara Municipal de Vendas Novas de 2004 e 2005 são os que constam do Quadro 28 a fls. 49 do Relatório de Auditoria n.º 33/2007, aprovado em sessão da 2.^a Secção do Tribunal de Contas, de 18 de Outubro de 2007 (montantes de € 9.300.152,67 e € 13.712.034,47, respectivamente).
32. O Ministério Público emitiu parecer favorável à sua homologação.

FACTOS NÃO PROVADOS:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Todos os que foram articulados e que directa ou indirectamente contradigam com a factualidade dada como provada, designadamente que o Demandado tenha agido conscientemente bem sabendo que as decisões tomadas não tinham fundamento legal, quer no que respeitava à tipologia contratual adoptada, quer no que respeitava aos limites máximos das remunerações a auferir pelos profissionais.

III – O DIREITO

O Ministério Público imputa ao Demandado a prática de duas infracções financeiras reintegratórias, previstas e puníveis nos termos do artigo 59º, n.ºs 4, 5 e 6, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, pelo facto de ter contratado dois aposentados, ex-funcionários da autarquia, pagando-lhes pelos serviços prestados montantes superiores ao permitido pelo artigo 79º do Estatuto da Aposentação, pedindo, em consequência, a sua condenação na quantia de € 24 585,51, e juros de mora legais.

À data dos factos, dispunha o artigo 79º do Estatuto da Aposentação (Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro), isto é, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 215/87, de 29 de Maio, que **“Nos casos em que aos aposentados ou reservistas das Forças Armadas seja permitido, nos termos do artigo anterior, desempenhar funções públicas ou prestação de trabalho remunerado nas empresas públicas ou entidades equiparadas, é-lhes mantida a pensão de aposentação ou de reforma e abonada uma terça parte da remuneração que competir a essas funções, salvo se o Primeiro-Ministro, sob proposta do membro do Governo que tenha o poder hierárquico ou de tutela sobre a entidade onde prestará o seu trabalho o**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

aposentado ou reservista, autorizar montante superior, até ao limite da mesma remuneração”.

Ficou provado que Maria Joaquina Valadas Palhavã Cristóvão de Jesus Duarte, Técnica Superior de 1.^a classe, e Albano Gomes Filipe Ferreira, operário, funcionários da Câmara Municipal de Vendas Novas, passaram à situação de aposentados da função pública, e abonadas as respectivas pensões, a partir de Dezembro de 2003 (**factos 12 e 20**).

Mais se provou que o Demandado, por despacho de 3 de Novembro de 2003, adjudicou à primeira prestação de serviços pelo valor anual de € 14 895,84, acrescido de IVA e celebrou com a mesma, em 28 de Novembro de 2003, o respectivo contrato escrito, com início em 2 de Dezembro de 2003, pelo qual a Maria Joaquina Jesus Duarte foi contratada, na área específica de secretariado e relações públicas, para prestar apoio ao Presidente da Câmara e restante Vereação, com a avença mensal de € 1 241,32 (**factos 3, 4, 5 e 6**), funções de secretariado que foram efectivamente prestadas, bem como, pontualmente, apoio ao Chefe de Divisão que a foi substituir (**facto 8**), tendo auferido os montantes de € 16 137,16 em 2004 e € 16 492,18 em 2005, abonados em prestações mensais, pagamentos que foram autorizados pelo Demandado, com excepção do montante de € 1 535,04 relativo a Novembro de 2005 (**facto 9**) e que, no ano de 2004, às funções de Secretário do Presidente da Câmara correspondia o vencimento mensal de € 1 489,95 e, em 2005, o vencimento mensal de € 1 522,73 (**facto 10**).

Ainda se provou que, por despacho de 9 de Dezembro de 2003, o Demandado adjudicou ao referido Albano Ferreira a prestação de serviços de impressor de artes gráficas, pelo valor anual de € 4 987,00 (**facto 14**), que, na sequência de proposta de 22 de Dezembro de 2004 do Albano Ferreira, aceite pelo Demandado, passou a receber a avença mensal de € 250,00, a partir de Janeiro de 2005, durante 12 meses, para a prestação de serviços de reprografia (**facto 15**), funções que foram desempenhadas no edifício da Câmara Municipal com utilização da maquinaria propriedade do município e com materiais fornecidos pela Câmara Municipal (**facto 16**), tendo auferido na sequência da adjudicação dos serviços de impressor de artes gráficas os montantes de € 4 986,96 em 2004 e € 3 250,00 em 2005, abonados em prestações mensais, pagamentos que foram autorizados pelo Demandado, com excepção do valor de € 500,00



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

respeitante aos meses de Novembro e Dezembro de 2005 (**facto 18**) e que, no ano de 2004, às funções de Impressor de Artes Gráficas (operário) correspondia o vencimento mensal de € 586,52 e, em 2005, o vencimento mensal de € 599,43 (**facto 19**).

Ora, perante estes factos, e tendo ainda em conta que não foi pedida qualquer autorização para pagamento superior à terça parte da remuneração equivalente às funções em causa, nos termos do artigo 79º do Estatuto da Aposentação (**facto 26**), é manifesto que, objectivamente, foi violado tal normativo legal.

Na verdade, a Maria Joaquina Jesus Duarte, por força do disposto no artigo 79º do Estatuto da Aposentação, apenas deveria auferir pelas funções desempenhadas (secretariado) € 6 953,10 em 2004 (um terço de € 1 489,95×14 meses – facto 10) e € 7 106,07 em 2005 (um terço de € 1 522,73×14 – **facto 10**), verificando-se, pois, que recebeu a mais € 9 184,06 em 2004 (€ 16 137,16-€ 6 953,10) e € 9 386,11 em 2005 (€ 16 492,18-€ 7 106,07), perfazendo o montante global de € 18 570,17, e não o montante de € 21 086,27 pedido pelo Ministério Público, diferença que assenta no facto de os cálculos do requerimento inicial se basearem em 12 meses, quando é certo que na função pública há que ter em conta que o vencimento anual corresponde a 14 meses.

Quanto ao Albano Ferreira, pelos mesmos motivos, apenas deveria auferir pelas funções desempenhadas (impressor de artes gráficas-operário) € 2 737,09 em 2004 (um terço de € 586,52×14 meses – facto 19) e € 2 797,34 em 2005 (um terço de € 599,43×14 – **facto 19**), constatando-se que recebeu a mais € 2 249,87 em 2004 (€ 4 986,96-€ 2 737,09) e € 452,66 em 2005 (€ 3 250,00-€ 2 797,34), o que perfaz o montante global de € 2 702,53, e não o montante de € 3 499,24 pedido pelo Ministério Público, entendendo-se, aqui igualmente, que para os cálculos se deve considerar 14 meses e não 12.

Ou seja, fazendo o somatório de todas as quantias pagas para além do limite permitido pelo artigo 79º do Estatuto da Aposentação, atingimos o montante de € 21 272,70.

Cabe agora analisarmos se estamos perante a situação de infracção financeira reintegratória nos termos do artigo 59º da Lei n.º 98/97, conforme defende o



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Ministério Público no requerimento inicial, e se há lugar a condenação de qualquer reposição.

Dispõe o n.º 1 do artigo 59º da Lei n.º 98/97 que "**Nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infracção, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade**".

E o n.º 4 (resultante das alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto) preceitua que "**Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade**".

Há que atender, porém, à definição que era dada aos pagamentos indevidos pelo artigo 59º ainda da Lei n.º 98/97 mas na sua redacção originária, aplicável no caso sub judice, visto que os factos ocorreram na sua vigência.

Então temos que o n.º 2 do artigo 59º dispunha que "**Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública por não terem contraprestação efectiva**", ou seja, consagrava um regime menos exigente para os responsáveis financeiros do que o actual na medida em que não se conforma com qualquer contraprestação mas apenas a que for adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade.

Há então que apreciar se, em função dos factos provados, estão reunidos os pressupostos objectivos da infracção pagamentos indevidos, isto é, se estes foram ilegais e causaram dano para a entidade pública por ausência de contraprestação.

A resposta terá que ser afirmativa, já que foi violada norma legal (artigo 79º do Estatuto da Aposentação) com a imposição de as funções públicas desempenhadas por aposentados só poderem ser abonadas com uma terça parte da remuneração que competir a essas funções, salvo autorização do



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Primeiro-Ministro para montante superior, até ao limite da mesma remuneração, integrando os montantes pagos pela Câmara Municipal de Vendas Novas para além da terça parte da remuneração correspondente às funções desempenhadas um dano no património público por inexistir qualquer contraprestação por esse excesso remuneratório.

Os pagamentos são imputáveis ao Demandado (artigos 61º, n.º 1, e 62º, n.º 2, da Lei n.º 98/97), porquanto adjudicou as prestações de serviço e celebrou contrato escrito fixando as remunerações (**factos 3, 4, 6, 14 e 15**) e autorizou todos os pagamentos, com excepção do montante de € 1 535,04 relativo a Novembro de 2005 pago a Maria Joaquina Jesus Duarte, e do montante de € 500,00 respeitante aos meses de Novembro e Dezembro de 2005 pago a Albano Ferreira (**factos 9 e 18**), apesar de saber da situação dos mesmos quanto à aposentação (**factos 13 e 21**).

Urge discernir, agora, sobre a existência ou não de culpa.

Com efeito, a responsabilidade só ocorre se a acção for praticada com culpa (artigo 61º, n.º 5, da Lei n.º 98/97), a qual é avaliada de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 64º da mesma Lei.

Tendo ficado provado que o Demandado decidiu convicto da legalidade dos procedimentos (**facto 24**), convencido da legalidade dos pagamentos efectuados (**facto 25**) e no desconhecimento da norma do artigo 79º do Estatuto da Aposentação (**facto 26**) é de excluir, à partida, o dolo.

Vejam, então, se se mostra evidenciada a negligência, ou seja, saber se o Demandado não agiu com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, estava obrigado e era capaz.

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).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Especificamente no que concerne aos eleitos locais, o artigo 4º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho (Estatuto dos Eleitos Locais), define quais os seus deveres em matéria de legalidade e direitos dos cidadãos e em matéria de prossecução do interesse público, sendo de realçar 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**”.

Por seu lado, dispõe a alínea d) do ponto 2.3.4.2. do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que “**As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e compromisso, respectivamente**”.

Ou seja, a norma estabelece vários patamares (cativação, assunção, autorização e pagamento) no processamento das despesas, exigindo, em cada um deles, o cumprimento do princípio da legalidade (como diz a norma “...**para além de serem legais**”).

Conforme resulta do artigo 68º, n.º 2, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (Regime Jurídico do Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias) compete ao Presidente da Câmara “**Decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direcção dos recursos humanos afectos aos serviços municipais**”, bem como lhe incumbe a superintendência dos serviços (artigo 72º da mesma Lei).

Todo este regime jurídico acabado de referir exige conhecimentos substanciais dos Presidentes de Câmara para o cabal exercício das suas funções e impõe-lhes especial cuidado nas suas decisões de modo a serem sempre cumpridos os preceitos legais.

No caso sub judice verificou-se a inobservância da norma do artigo 79º do Estatuto da Aposentação, no segmento que proíbe o pagamento a aposentados de montante superior a uma terça parte da remuneração que competir às funções que desempenhar, salvo autorização do Primeiro-Ministro para pagamento de montante superior.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Trata-se de uma norma desde há muito vigente no nosso ordenamento jurídico, vindo mesmo da versão originária do Estatuto da Aposentação, com a diferença de que aí a autorização para abono superior a uma terça parte competia ao Conselho de Ministros, não havendo a mínima justificação para o desconhecimento revelado pelo Demandado sobre a sua existência, conforme se provou (**facto 26**).

É sabido que só excepcionalmente os aposentados podem exercer funções públicas.

Ao deparar-se com uma situação de contratação de aposentados tinha o Demandado o dever de estudar devidamente o assunto e não poderia deixar de fazer a necessária apreciação face ao regime do Estatuto da Aposentação, em particular à remuneração devida, regime que, aliás, neste segmento é muito claro não suscitando quaisquer dúvidas.

Concordamos inteiramente com o que se decidiu no Acórdão n.º 2/2007, de 16-05-2007, do Plenário da 3ª Secção, publicado na Revista do Tribunal de Contas, n.º 48, pág. 214:

“merece censura o erro quando não estão em causa normas erráticas, de difícil indagação ou susceptíveis de suscitarem aporias hermenêuticas, mas normas que era suposto deverem ser conhecidas e cabalmente executadas por pessoas colocadas nas disposições funcionais dos agentes e com a experiência que detinham”,

bem como com o decidido no Acórdão n.º 3/2007, de 27-06-2007, do Plenário da 3ª Secção, in www.tcontas.pt:

“A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infracções, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão de recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura”.

Ora, quem aceita ou se candidata a determinados cargos tem que estar preparado para os exercer e saber o indispensável do respectivo conteúdo funcional.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Sobre esta problemática de assunção de tarefas ou de responsabilidades para os quais o agente não está preparado, diz Figueiredo Dias, em Direito Penal-Parte Geral-Tomo I-Questões Fundamentais-A Doutrina Geral do Crime-Coimbra Editora, pág. 445, que **“nestes casos, se bem que uma negligência referida no momento da acção não possa ser comprovada por falta de culpa, todavia aquela deve ser definitivamente afirmada reportando-a ao momento anterior em que o agente assumiu ou aceitou o desempenho, sabendo todavia ou sendo-lhe pelo menos cognoscível, que para tanto lhe faltavam os pressupostos anímicos (espirituais) e/ou corporais necessários”** e acrescenta que **“o que se passa é que a assunção ou aceitação da actividade como tal constitui já uma contradição com o dever objectivo de cuidado referido ao tipo que virá a ser preenchido”**.

É verdade que o Demandado colocou previamente ao advogado do Município a questão de saber se havia alguma objecção de ordem legal às contratações dos aposentados (**facto 23**), mas isto não exime o Demandado de responsabilidade, não só porque a consulta incidiu de forma genérica sobre a possibilidade da contratação e não especificamente sobre a remuneração a pagar, mas também, como atrás se disse, pelo facto de ser dever do Demandado, ao decidir sobre contratação de aposentados, conhecer o respectivo regime remuneratório.

De resto é uniforme a jurisprudência do Tribunal de Contas no sentido de que, sendo dever dos responsáveis financeiros actuarem sempre na prossecução do interesse público e com salvaguarda da legalidade financeira, é-lhes exigível uma conduta que não se baste com a mera adesão às informações e pareceres dos Serviços.

Nestas circunstâncias, é manifesto que o Demandado agiu de forma censurável, pois não agiu com o cuidado que era exigível a um Presidente de Câmara prudente na gestão de dinheiros públicos e, logo, considera-se culposa a sua conduta, e dão-se por verificadas, a título de negligência duas infracções de pagamentos indevidos previstas no artigo 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na versão originária.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O Ministério Público pediu a condenação do Demandado a reintegrar no património financeiro da Câmara Municipal de Vendas Novas o montante global de € 24 585,51 e juros de mora legais.

Porém, conforme atrás se referiu, o montante pago de forma ilegal e indevida atinge € 21 272,70, pelo que é este o relevante, sendo, apenas neste montante, procedente o pedido do Ministério Público, com base no preceituado no artigo 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na versão originária (59º, n.º 1 e 4, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto).

Verificando-se, contudo, que todo o circunstancialismo que determinou a conduta do Demandado se desenvolve num quadro que traduz uma ilicitude de facto e culpa diminutas, entende-se que se justifica a redução da responsabilidade financeira reintegratória, ao abrigo do disposto no artigo 64º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, para o montante de € 5 000,00 (cinco mil euros). Com efeito,

- As contratações dos funcionários em causa tornaram-se necessárias durante um período de transição a fim de assegurar o regular funcionamento dos serviços e evitar situações de ruptura (**facto 22**);
- Antes das contratações, o Demandado colocou ao advogado do Município a questão de saber se havia alguma objecção de ordem legal a tal solução (**facto 23**);
- Estava o Demandado convencido da legalidade dos pagamentos efectuados (**facto 25**);
- O Demandado era vereador da Câmara desde 1982, e antes seu encarregado de obras, e nunca se tinha candidatado a presidente da mesma (**facto 27**);
- Como habilitações o Demandado tem a 4.ª classe (**facto 28**);
- Sempre foi exigente no cumprimento da lei, e quando tinha dúvidas pedia parecer ao advogado do município (**facto 29**);
- Não advieram quaisquer vantagens para o Demandado;



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- A ausência de antecedentes.

Por último, refira-se que, face à matéria vertida nos factos 31 e 32, impõe-se homologar os saldos das contas de gerência de 2004 e 2005 da Câmara Municipal de Vendas Novas.

IV-DECISÃO

Pelo exposto, julgando parcialmente procedente a acção proposta pelo Ministério Público, decide-se:

- Condenar o Demandado José Filipe Godinho Barradas, a título de negligência, pela prática de duas infracções financeiras reintegratórias, p. e p., nos termos do artigo 59º, n.º 1 e 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na versão originária (artigo 59º, n.ºs 1 e 4, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto), com redução da responsabilidade ao abrigo do artigo 64º, n.º 2, da mesma Lei, na reintegração nos cofres públicos (Câmara Municipal de Vendas Novas) do montante de € 5 000,00 (cinco mil euros);
- Homologar, nos termos do artigo 94º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os saldos de encerramento das contas de gerência da Câmara Municipal de Vendas Novas de 2004 e 2005 que constam do Quadro 28 a fls. 49 do Relatório de auditoria n.º 33/2007, aprovado em sessão da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, de 18 de Outubro de 2007;
- A reposição vence juros de mora desde 31 de Dezembro de 2005 (artigos 59º, n.º 6, e 94º, n.º 2, da Lei n.º 98/97), com o limite de três anos a que se refere o artigo 44º, n.º 2, da Lei Geral Tributária (Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro);
- São devidos emolumentos (artigo 14º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

Lisboa, 31 de Março de 2010

O Juiz Conselheiro

(Manuel Mota Botelho)