



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juíz Conselheiro

Proc.º n.º 1 JC 2014

Parcialmente alterada pelo Acórdão nº 12/2016, de 01/06/2016

SENTENÇA N.º 8/2015

I – RELATÓRIO

Em processo de efectivação de responsabilidades financeiras, o Ministério Público requerer o julgamento de:

- 1. MÁRIO HERMENEGILDO MOREIRA DE ALMEIDA**, presidente da Câmara Municipal de Vila do Conde (CMVC), durante as gerências de 2003, 2004 e 2005, com domicílio civil na Rua Dr. Ramos de Almeida, n.º 152, 4480-809 Vila do Conde, com o vencimento líquido mensal, à data dos factos, de €2172,16;
- 2. ABEL MANUEL BARBOSA MAIA**, vice-presidente da Câmara Municipal de Vila do Conde, nas gerências de 2003, 2004 e 2005, com domicílio civil na Rua das Mós, n.º 175, 4480-771 Vila do Conde, com o vencimento líquido mensal, à data dos factos, de €1875,09.

Imputando a cada um a prática de uma infração financeira reintegratória, por autorização de pagamentos indevidos, prevista no artigo 59.º, n.ºs 1 e 2, da lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC). Na contestação, os demandados concluem pela sua absolvição do pedido, por falta de pressupostos da responsabilidade financeira e, subsidiariamente, pela exclusão da sua responsabilidade à luz do art.ºs 61.º, n.º 2, da LOPTC, e 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de Fevereiro de 1933; ou, ainda subsidiária e sucessivamente, pedem a relevação da responsabilidade, a conversão da reposição em multa e redução da condenação para 50% do valor pedido pelo MP; finalmente, pedem ainda os demandados que, em



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

qualquer circunstância, não seja assacada nenhuma responsabilidade financeira ao segundo demandado, a partir de Outubro de 2005.

O Tribunal é o competente, o processo é o próprio. O MP e os demandados têm legitimidade.

Nas suas alegações de facto e de direito, os demandados suscitam a prescrição em relação à responsabilidade financeira reportada ao ano de 2003.

Apreciando.

Nos termos do art.º 70.º, n.º 1, da LOPTC, tanto na redacção anterior como na posterior à alteração introduzida pela Lei 20/2015, de 9 de Março, vigente a partir de 1 de Abril, é de 10 anos a prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras reintegratórias.

De harmonia com o mesmo normativo, tal prazo de prescrição conta-se a partir da data da infracção ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respectiva gerência (n.º 2). Por sua vez, este mesmo prazo suspende-se com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do responsável ou responsáveis, não podendo essa suspensão ultrapassar dois anos (n.º 3). Esta suspensão teve lugar, neste caso.

Ora, como se vê de fls. 72 do relatório VIC n.º 3/2013, no quadro apontado pelos demandados a páginas 4 das suas alegações (fls. 414), a primeira autorização de pagamento ocorreu em 24-1-2003, a conta da gerência de 2003 deu entrada neste Tribunal em 6 de Julho de 2004 e a primeira audição dos responsáveis teve lugar em 24-10-2011. Assim sendo, como se refere nesse mesmo local do relatório da auditoria, o procedimento quanto a essa autorização prescreveria em 24-1-2015 e, por conseguinte, em cada mês subsequente prescreveria o procedimento em relação à sucessiva autorização de pagamento.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Acontece, porém, que «a citação determina a interrupção do prazo prescricional de acordo com o disposto no artº 80º-a) e 91º-nº 3 da LOPTC, artº 481º (hoje 564º) do C.P.C. e artº 323º do C. Civil» (acórdão nº 01 /2014 – 3ª secção, processo n.º 8-RO-JC/13)¹. E a alteração introduzida pelo art.º 2.º da Lei n.º 20/2015, de 9 de Março, o art.º 70.º, n.º 5, da LOPTC, clarificou que a prescrição se interrompe com a citação do demandado em processo jurisdicional.

Ora, tendo os demandados sido citados em 2-7-2014, Mário de Almeida (fls. 51), e a 29-8-2014, Abel Maia (fls. 58), nada está prescrito, até à data.

Pelo exposto, declara-se improcedente a excepção de prescrição invocada pelos demandados.

Não existem quaisquer outras excepções ou questões prévias de que ora cumpra conhecer e obstem ao conhecimento de mérito.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Com interesse para a decisão da causa, segundo as possíveis soluções, mostra-se assente o seguinte:

A – Factos provados

I

1.º Na sequência dos factos apurados na gerência de 2002 relativos ao exercício de funções por dois aposentados, melhor descritos no ponto 3.3.3.2 do Relatório de Auditoria n.º 07/2005, aprovado pela 2ª Secção do Tribunal de Contas em 17/02/2005, concluiu-se existir pagamentos indevidos nos termos do artigo 59.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

¹ <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2014/3s/ac001-2014-3s.pdf>



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

- 2.º Tais pagamentos constituíram um dos fundamentos de facto e de direito para a interposição, em 20/07/2006, pelo representante do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, de processo de responsabilidade financeira (Proc.º n.º 13 JRF/2006).
- 3.º Por Sentença n.º 13/2007, de 20/11/2007, proferida em 1.ª instância pela 3.ª Secção do Tribunal de Contas e, posteriormente, mantida pelo Acórdão n.º 5/08-3.ª Secção, de 09/07/2008, no que respeita ao exercício de funções pelos dois aposentados com percepção cumulativa da pensão de aposentação com a totalidade da remuneração estipulada, foram os ora demandados Mário Hermenegildo Moreira de Almeida e Abel Manuel Barbosa Maia condenados, solidariamente, na reintegração nos cofres públicos da quantia de €20.000,00 (vinte mil euros), correspondente a cerca de 50% do montante que havia sido petitionado.
- 4.º Os demandados procederam solidariamente à reintegração do montante mencionado e respetivos juros de mora, dentro do prazo legal (cfr. Fls. 166/181, do Anexo VII, do Relatório V.I.C. n.º 3/2013)
- 5.º Tendo presentes os factos apurados, no Relatório de Auditoria n.º 07/2005, à conta gerência de 2002, e no âmbito das diligências efetuadas junto da CMVC concluiu-se que a situação detectada na referida acção de auditoria, se prolongou até 31/12/2005 (cfr. fls.108 a 109, do Anexo I do Relatório V.I.C. n.º 3/2013),

II

De acordo com a matéria evidenciada no Relatório de Verificação Interna de Contas n.º 3/2013:



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

- 6.º Através do despacho de 07/01/2002, o 2.º Demandado, na qualidade de Vice-presidente da Câmara Municipal de Vila do Conde, no uso de competência delegada, adjudicou por ajuste directo a Octávio Mata Lima, a aquisição de serviços de assessoria "*(...) nos termos dos disposto na el. d) do n.º 1, do art.º 86.º do Dec.-Lei n.º 197/99, de 08/06, conjugado com o n.º 3, al. b), do art.º 81.º do mesmo Dec.-Lei.*" (Doc. n.ºs 2 e 3, fls. 11 a 32 e doc. n.º 1 da contestação, fls. 222).
- 7.º No mesmo dia foi celebrado o contrato de prestação de serviços, em regime de avença, entre o Município de Vila do Conde (MVC), representado pelo 2.º Demandado e aquele ex-funcionário, pelo período de seis meses e renovável por igual período, o qual vigorou até 6/01/2003 (doc. n.º 4, de fls. 33 e doc. n.º 2 da contestação, fls. 223).
- 8.º Como contrapartida do trabalho prestado, Octávio Mata Lima viria a receber a importância "*(...) ilíquida mensal de €2.126,66 correspondente a 90% da verba salarial fixada a um chefe de divisão, acrescida de IVA à taxa legal*" (cláusula segunda) – doc. de fls. 33 do req.º inicial e doc. 2 da contestação, fls. 223).
- 9.º Nos termos desse contrato teria, ainda, direito a um valor igual à remuneração mensal "*por cada seis meses de prestação de serviços, equivalente a meio subsídio de férias e meio de subsídio de Natal*", sendo estipulado horário de trabalho com "*uma prestação mínima de 35 horas semanais*" (cláusulas 3.ª e 4.ª) – doc. de fls. 33 do req.º inicial e doc. 2 da contestação, fls. 223).
- 10.º Entre a CMVC e Octávio Mata Lima foram celebrados dois novos contratos, com idêntico prazo, que se prolongaram, respetivamente, até 6/01/2004 e finais de 2005 (docs. n.ºs 5 e 6, de fls. 34 a 37 e docs. n.ºs 3 e 4 da contestação, fls. 224-225; no mesmo sentido, ver também os art.ºs 11.º e



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

12.º da contestação).

11.º À data do despacho a que se refere o ponto 6.º antecedente, Octávio Mata Lima encontrava-se na situação de "aposentado da função pública" e, por conseguinte, a auferir a respetiva pensão mensal, atribuída pela Caixa Geral de Aposentações, desde 01/06/2002, situação que se manteve durante a execução dos contratos. (doc. n.º 7, de fls. 38-39)

12.º Por Despacho de 15/01/2002, o 2.º Demandado, na qualidade de Vice-presidente da Câmara Municipal de Vila do Conde, no uso de competência delegada, adjudicou igualmente por ajuste directo a António José Saraiva Dias (ex-vereador da CMVC), a aquisição de serviços de assessoria "(...) nos termos do disposto na al. d) do n.º 1, do art.º 86.º do Dec-Lei n.º 197/99, de 08/06, conjugado com o n.º 3, al. b), do art.º 81.º do mesmo Dec-Lei." (doc. n.º 8, de fls. 40 e doc. n.º 7 da contestação, fls. 228; concordantemente ver o 13.º da contestação).

13.º Na sequência da adjudicação foi celebrado em 19/01/2002 contrato de prestação de serviços, em regime de avença, entre o CMVC, representada pelo 2.º Demandado, e António José Saraiva Dias, pelo período de um ano e renovável por igual período, que vigorou até 18/01/2004, prevendo-se como contrapartida o pagamento do valor ilíquido mensal de €2.207,34, acrescido de IVA e de um valor igual à avença mensal, por cada seis meses de prestação de serviços, equivalente a meio subsídio de férias e meio subsídio de Natal (doc. n.º 9, de fls. 41 e doc. 8 da contestação, fls. 229).

14.º Em 19/01/2004, celebrou-se novo contrato pelo período de um ano o qual teve efeitos até final de 2005 (doc. n.º 10, de fls. 42-43 e docs. n.ºs 9 e 10 da contestação, fls. 230 e 231; concordantemente, ver o art.º 16.º da



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

contestação).

15.º À data do despacho e dos contratos, António José Saraiva Dias encontrava-se na situação de "aposentado da função pública", desde 27/02/1998, e manteve-se a receber a respetiva pensão mensal abonada pela Caixa Geral de Aposentações durante a execução dos contratos de prestação de serviços. (doc. n.º 11, de fls. 44-45)

16.º Em ambas as situações, e relativamente aos dois contratados nas condições acima descritas, a circunstância de se encontrarem na situação de aposentados era do conhecimento dos ora demandados.

17.º O respectivo apuramento impunha como limite legal o pagamento de montantes correspondentes a uma terça parte do que, efectivamente, foi pago, durante os exercícios de 2003, 2004 e 2005, conforme discriminado nos seguintes quadros:

2003

Unid. Euro

Identificação	Valores ilíquidos	Valores líquidos recebidos	Valores devidos (1/3)	Valores indevidos (2/3)
Octávio Mata Lima (Ex-Chefe de Divisão)	35.429,12	29.479,12	9.826,37	19.652,75
António José Lima Saraiva Dias (Ex-Vereador)	36.774,24	30.600,24	10.200,08	20.400,16
TOTAL	72.203,36	60.079,36	20.026,45	40.052,91

2004

Unid: Euro

Identificação	Valores ilíquidos	Valores líquidos recebidos	Valores devidos (1/3)	Valores indevidos (2/3)
Octávio Mata Lima (Ex-Chefe de Divisão)	32.898,46	27.372,50	9.124,16	18.248,34



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

António José Lima Saraiva Dias (Ex-Vereador)	36.774,24	30.598,83	10.199,61	20.399,22
TOTAL	69.672,70	57.971,33	19.323,77	38.647,56

2005

Unid: Euro

Identificação	Valores ilíquidos	Valores líquidos recebidos	Valores devidos (1/3)	Valores indevidos (2/3)
Octávio Mata Lima (Ex-Chefe de Divisão)	35.726,88	29.772,40	9.924,13	19.848,27
António José Lima Saraiva Dias (Ex-Vereador)	37.083,28	30.902,70	- 10.300,90	20.601,80
TOTAL	72.810,16	60.675,10	20.225,03	40.450,07

18.º Deste modo, e no exercício de 2003, Octávio Mata Lima auferiu as quantias totais de € 19.652,75 (fls. 70 a 245, do Anexo II, do Relatório V.I.C. n.º 3/2013 - doc. n.º 12) e António José Lima Saraiva o valor total de €: 20.400,16 (fls. 246 a 358 do Anexo II, do doc. n.º 12, processo apenso).

19.º Esta situação prolongou-se durante as gerências de 2004 e de 2005, tendo sido autorizados pagamentos, para além do limite do terço previsto no art.º 79.º do Estatuto da Aposentação, com fundamento nas renovações aos contratos de prestação de serviços celebrados em 2002.

20.º Com efeito, no exercício de 2004, receberam a mais as quantias anuais de €18.248,34, pagas a Octávio Mata Lima (fls. 163 a 372 do Anexo IV, do doc. n.º 12), e de €20.399,22 pagas a António José Lima Saraiva, conforme fls. 71 a 162, do Anexo IV do doc. n.º 12, apenso.

21.º Por sua vez, e no exercício de 2005, foram pagos a mais um total de €19.848,27



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

a Octávio Mata Lima (fls. 148 a 266, do Anexo VI, do doc. n.º 12) e de €20.601,80 a António José Lima Saraiva (fls. 89 a 147 do Anexo VI, do doc. n.º 12, apenso).

22.º Nas gerências de 2003 e 2004, as despesas e os pagamentos foram autorizadas pelos ora requeridos Abel Manuel Barbosa Maia e Mário Hermenegildo Moreira de Almeida (cf. fls. 108 a 110 do Anexo I, do Relatório V.I.C. n.º 3/2013, apenso), sendo as despesas sido autorizadas por Abel Maia e os pagamentos por este (€24.291,18+€27.204,33=€51.495,51) e por Mário de Almeida (€15.761,73+€11.443,23=€27.204,96), conforme consta de fls. 67 e 68 do relatório VIC n.º 3/2013 apenso.

23.º Do mesmo modo, na gerência de 2005, as despesas e pagamentos foram autorizadas pelos ora demandados, como decorre das ordens de pagamento constantes fls. 108 a 110 do Anexo I, do Relatório V.I.C. n.º 3/2013, apenso tendo ambas as despesas sido autorizadas por Abel Maia e os correspondentes pagamentos por este (€25.878,00) e por Mário de Almeida (€5.831,96), conforme consta de fls. 67 e 68 do relatório VIC n.º 3/2013 apenso.

III

24.º Os demandados agiram ao longo do tempo de forma homogénea apenas tendo alterado as práticas após a realização da auditoria pelo Tribunal de Contas que conduziu ao Relatório de Auditoria n.º 07/2005, aprovado pela 2.ª Secção do Tribunal de Contas em 17/02/2005.

25.º Autorizaram despesas e pagamentos ao longo de três exercícios (2003, 2004 e 2005) nos moldes descritos.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

- 26.º Ao autorizarem os pagamentos em causa, os demandados agiram sem o cuidado exigível aos eleitos locais na gestão prudente dos dinheiros públicos.
- 27.º A autorização e o pagamento daquelas despesas causaram dano ao erário público municipal, no valor total de €110.410,43 – doc. de fls. 68 do relatório VIC n.º 3/2013, apenso.
- 28.º O 1.º Demandado exercia funções de presidente da Câmara de Vila do Conde de forma permanente, desde Agosto de 1974 até 1981 como vereador substituto do presidente da Câmara, e de 1981 a 2013 como presidente da Câmara, auferindo, nesta última função €2.172,16 mensais líquidos.
29. Entre 1990 e 2002, o 1.º demandado foi presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses.
- 30.º Abel Barbosa Maia foi vice-presidente da Câmara Municipal de Vila do Conde, de 1997 a 28-10-2005, auferindo um vencimento de mensal líquido de €1875,09 (doc. de fls. 76 do Relatório VIC n.º 3/2013, apenso..
- 31.º O demandado Abel Barbosa Maia é licenciado em Direito e exerce advocacia.
32. A contratação do Eng.º Octávio Mata Lima e do Dr. António José Lima Saraiva Dias - e os termos dos respetivos contratos- foi precedida da consulta dos serviços do Município e também de entidades externas, como a Associação Nacional de Municípios Portugueses.
33. Nesse mesmo contexto, foi ainda consultado o Dr. Ilídio Lacerda, então assessor da CMVC e jurista com experiência em matéria de finanças públicas – tendo ocupado o cargo de inspetor de finanças principal na Inspeção Geral de Finanças.
34. Todas essas consultas se consubstanciaram em pareceres solicitados e obtidos anteriormente à celebração dos contratos de prestação de serviços – docs. 12 a 15



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

juntos com a contestação, de fls. 244 a 258.

35. O documento n.º 12, datado de 3-1-2002, intitulado: “Aquisição de serviços, por avença mensal, ao Sr. Eng.º Octávio Mata Lima” e subscrito pelo jurista e director do Departamento de Administração Geral e Financeira da Câmara Municipal de Vila do Conde, Dr. Nuno Castro, conclui:

Pelo exposto, deve concluir-se que, face ao objecto da prestação de serviços, que a mesma pode ser adjudicada ao Sr. Eng.º Octávio Mata Lima, por ajuste directo fundada em critérios materiais, nos termos da alínea d) do n.º 1 do art.º 86.º do Dec-Lei n.º 197/99 de 8/6.

36. O documento n.º 13, datado de 10-1-2002, intitulado: “Aquisição de serviços, por avença mensal, ao Sr. Dr. António José Lima Saraiva Dias” e subscrito pelo referido Dr. Nuno Castro, conclui:

Pelo exposto, e dados os fundamentos de facto e os motivos invocados, conclui-se que a contratação da aquisição de serviços ao Sr. Dr. António Saraiva Dias, pode ser adjudicada por ajuste directo fundado em critérios materiais, nos termos da alínea d) do n.º 1 do art.º 86.º do Dec-Lei n.º 197/99 de 8/6.

37. O documento n.º 14, uma informação não assinada, em papel timbrado da Associação Nacional de Municípios Portugueses, datada de 3-1-2002, intitulada: “Prestação de trabalho remunerado por aposentados da função pública”, conclui:

I. Os aposentados da função pública podem prestar serviços a entidades públicas, nos termos do consignado no artigo 78.º do Estatuto da Aposentação;

II. Não é necessário, para tal, e tratando-se de contratos de prestação de serviços, a autorização do Primeiro-Ministro, sendo a retribuição fixada por acordo entre as partes;

III. Tal resulta também do regime estabelecido no Decreto- Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro;

IV. Estando as autarquias locais inequivocamente abrangidas pelo âmbito de aplicação do Decreto- Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, são-lhes também aplicáveis as regras definidas e relativas ao



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juíz Conselheiro

processo de selecção do contraente.

V. *Como tal, a escolha do procedimento depende, também, do valor do contrato.*

VI. *Situações há, no entanto, em que não são aplicáveis as regras usuais, uma vez que, independentemente do valor, pode haver ainda recurso ao ajuste directo desde logo por motivos de aptidão técnica,*

VII. *Torna-se exigível, num contrato de aquisição de serviços, para fundamentar o ajuste directo, que o serviço em causa apenas possa ser executado por um prestador determinado. Isto é, que o fornecedor em causa possua a experiência, os conhecimentos técnicos, uma estrutura funcional que o configurem como a única entidade capaz de prestar aqueles serviços.*

É o que, sem prejuízo de melhor opinião, se nos oferece dizer sobre o assunto.

Gabinete Jurídico, 04 de Janeiro de 2002. Fls. 254-255

38. O documento n.º 15 da contestação é do seguinte teor:

PARECER

*ASSUNTO: Contratação, como Assessores
dos Exmos Senhores:*

- Dr. ANTÓNIO SARAIVA DIAS e

- ENG.º OCTÁVIO DA MATA LIMA.

1. *Questiona-me o Sr. Presidente da Câmara Municipal de Vila do Conde sobre a remuneração que deverão auferir os Senhores Dr. António Saraiva Dias e Engº Octávio da Mata Lima, ambos aposentados, se contratados em regime de avença para prestar serviços ao Município.*

2. *Cumprе responder.*

3. *A questão colocada é, no fundo, a de saber se é aplicável ao caso o preceito do art. 79º do Estatuto da Aposentação, que dispõe:*

Artigo 79º



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Exercício de funções públicas por aposentados

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

- 4. Os contratos em apreço encontram-se submetidos ao regime consignado no art. 7.º, n.ºs 1, 3 e 6 do Decreto-Lei N.º 409/91.*
- 5. Significa isto que a retribuição a pagar, não estando legalmente fixada, é ajustada por acordo entre as partes.*
- 6. Daqui decorre, a meu ver, uma impossibilidade lógica da aplicabilidade do estabelecido no transcrito artigo 79º do Estatuto da Aposentação, uma vez que é impossível calcular-se um terço de um montante indefinido.*
- 7. Assim sendo, o único limite a ter em atenção, nesta matéria, é o que decorre do estatuído no art. 18.º, n.º 1-a) do Decreto-Lei N.º 197/99 (competência para a autorização de despesas na Administração Local).*
- 8. "Ex abundantia", sempre acrescentarei que, ainda que houvesse um montante previamente definido, sobre o qual devesse, nos termos previstos no artigo 79º citado, incidir aquela redução remuneratória, sempre tal redução deveria considerar-se inconstitucional.*

Nesse sentido, conforme o douto Acórdão do Tribunal Central Administrativo, de 11 de Julho de 2001, proferido no procº 1801/01,



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

onde se escreve:

"Temos entendido que o princípio constitucional, corolário do princípio da igualdade, de que para trabalho igual salário igual, é um princípio da realidade e não da ficção, que se impõe sem exceções no universo jurídico português.

Não se compadece com doutrinas, normas ou artifícios limitativos e tem uma expressão simples, demasiadamente simples, para que se teorize em excesso:

Se A presta para uma determinada entidade, pública ou privada, o seu trabalho subordinado, nas mesmas condições que B, C ou O e tem um tratamento diferenciado destes, seja de nível remuneratório, seja de quaisquer outros benefícios decorrentes dessa relação, mesmo que aparentemente legitimado pelo ordenamento jurídico vigente - lei ordinária - , então há manifesta violação do princípio constitucional de que para trabalho igual salário igual.

Nada parece obstar a que a lei limite o exercício de funções remuneradas por aposentados - no seio da própria função pública.

Mas autorizando-as, discriminando quem desempenha determinadas funções com uma retribuição inferior ao que constitui a sua justa remuneração, viola flagrantemente o princípio da justiça subjacente à dita norma constitucional - há inequivocamente um enriquecimento indevido do Estado à



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

custa do trabalhador, o que repugna ao bom senso comum e aos princípios gerais que enformam o sistema jurídico - constitucional."

9. Subscrevo, inteiramente, esse entendimento (que, de resto, vem na esteira do que o próprio Advogado tinha defendido naquele processo).

10. Em conclusão: a remuneração deverá ser ajustada por acordo entre as partes, tendo em atenção a natureza e complexidade dos serviços prestados e tendo como único limite a observar o que resulta da norma do artigo 18º, n.º 1 alínea a) do Decreto-Lei Nº 197/99.

11. Este, respeitando outro melhor, é o meu parecer.

Vila do Conde, 2 de Janeiro de 2002

O Jurista

(Ilídio dos Santos Pinheiro Lacerda

39. No Parecer da Associação Nacional de Municípios Portugueses disse-se que "*os aposentados da função pública podem prestar serviços a entidades públicas, nos termos do consignado no artigo 78.º do Estatuto da Aposentação; Não é necessário, para tal, e tratando-se de contratos de prestação de serviços, a autorização do Primeiro-Ministro, sendo a retribuição fixada por acordo entre as partes*" (cf. doc. n.º 14).*

40. Os demandados colocaram, ainda, tais pareceres à consideração do consultor jurídico e advogado da CMVC, o Dr. Pedro Paulo Sampaio, especialista em Direito Administrativo.

41. Que atestou a conformidade da análise jurídica daqueles pareceres com a lei aplicável.

42. À data da celebração dos contratos aqui em causa, este tipo de contratação



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

consubstanciava um procedimento comum a outras autarquias locais.

43. Contratos idênticos aos celebrados, entre a CMVC e o Dr. António José Lima Saraiva Dias, já haviam sido celebrados desde 1998 até 2001, não tendo sido nunca - até à data dos factos - questionada pelo Tribunal de Contas ou por uma qualquer outra entidade ou pessoa a respetiva legalidade.
- 44.º O Eng.º Octávio Mata Lima era pessoa com conhecimento especializado das redes de águas pluviais, de saneamento e de drenagem do Município de Vila do Conde.
- 45.º O Município de Vila do Conde não tinha qualquer funcionário com conhecimentos no sector das águas e saneamento, além de que as redes de águas, de saneamento e de drenagem não se encontravam minimamente documentadas.
- 46.º E esta situação piorou, substancialmente quando a CMVC decidiu, em fevereiro de 2005, colocar a concurso público internacional a concessão da exploração das redes de saneamento básico.
- 47.º A contratação do Eng.º Octávio Mata Lima revelou-se absolutamente essencial para se proceder ao levantamento do terreno, de apoio à cartografia e informatização das (algumas delas centenárias!) redes, podendo dizer-se, com toda a segurança, que se tratou de um trabalho que só muito dificilmente teria sido possível realizar e, a sê-lo, de forma incomparavelmente mais lenta.
- 48.º Este exemplo que acaba de referir-se é apenas parte do trabalho desenvolvido pelo Eng.º Octávio Mata Lima já enquanto aposentado, sendo porém mais do que suficiente para se dar por demonstrado o impacto positivíssimo que teve na Câmara, na cidade de Vila do Conde e no município em geral, para além de ter permitido que viesse a ser efetivamente lançado o concurso e adjudicada a concessão da exploração e gestão dos sistemas municipais de abastecimento de água para consumo público e



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

de drenagem de águas residuais à empresa INDAQUA Vila do Conde - Gestão de Águas de Vila do Conde, SA.

- 49.º Esta concessão é dada por um prazo de quarenta anos, envolvendo um plano de investimentos destinados a, sobretudo, melhorar as taxas de cobertura de rede de água e saneamento de Vila do Conde e cujo valor ascenderá a cerca de 63 milhões de euros (veja-se, a esse respeito, a informação extraída do *site* da concessionária junta como doc. n.º 16, fls. 259).
- 50.º Quanto ao Dr. António José Lima Saraiva Dias, especialista reconhecido nas áreas do património e do artesanato, também ele, na qualidade de aposentado contratado, teve um papel crucial na vida, desenvolvimento, promoção e projeção da Vila do Conde.
- 51.º Vila do Conde fez-se representar em várias feiras e certames nacionais e internacionais, designadamente através das tradicionais e típicas rendas de bilros.
- 52.º Essa representação em feiras e certames nacionais resultaram quase exclusivamente do trabalho do Dr. José Lima Saraiva Dias, grande sabedor nesta matéria, sobre a qual tem, inclusivamente, obra publicada.
- 53.º Durante os anos em causa nestes autos, o Dr. António José Saraiva Dias, no contexto da sua avença com a CMVC, integrou o núcleo de responsáveis dos centros de estudo anterior e regiano, assuntos que também dominava, e de modo permanente a Comissão de Defesa do Património Arquitetónico, numa altura em que praticamente todos os projetos de construção previam intervenções no centro histórico da cidade, hoje considerado como um exemplo de preservação.
- 54.º Os pagamentos foram sendo autorizados pelos demandados Mário Almeida e Abel Maia, no convencimento de que eram legais;



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

- 55.º O Departamento de Administração Geral e Financeiro da Câmara Municipal de Vila do Conde e a Associação Nacional de Municípios Portugueses pronunciaram-se no sentido da legalidade do procedimento dos ajustes diretos;
- 56.º O demandado Mário Hermenegildo Moreira de Almeida, o rendimento que tem é o proveniente da sua pensão de reforma, num valor mensal de 1.949,07 euros e da pensão de reforma da sua esposa, num valor mensal de 1.560,25 euros (docs. de fls. 260, 261);
- 57.º Tendo como principais despesas, para além das normais de uma família (alimentação, vestuário, água, eletricidade, gás, combustível e outros) os pagamentos mensais de 648,44 euros e de 2.049,00 euros, no BPI e no BES, respetivamente, correspondente às prestações de aquisição de apartamentos de dois filhos (docs. de fls. 262 e 263);
- 58.º O demandado Abel Manuel Barbosa Maia, auferiu, nos últimos anos de 2011, 2012 e 2013 as importâncias de 21.189,90 euros, 20.370,90 euros e 27.336,76, euros, respetivamente (docs 21 a 23 da contestação, fls. 264 a 266);
- 59.º Sendo divorciado e pai de dois filhos, um maior e outro menor - com três anos de idade que vive consigo;
- 60.º Quanto ao filho maior, estudante universitário a residir com sua mãe, o demandado Abel Manuel Barbosa Maia suporta além da pensão de alimentos de 300,00 euros mensais, os seus estudos superiores, traduzidos numa propina mensal de 293,00 euros;
- 61.º Tendo ainda um compromisso mensal de cerca de 500,00 euros mensais relativos à casa onde vive.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juíz Conselheiro

Não se provaram mais factos, com interesse para qualquer das decisões possíveis da causa. Especialmente:

- Não se provou que o dano causado ao erário público municipal fosse de €119.150,54, porque os demandados, nos anos de 2003, 2004 e 2005, só autorizaram pagamentos no valor total de €110.410,43: Mário de Almeida €33.036,92 e Abel Maia €77.373,51. O restante (€8.740,10) foi autorizado pelo vereador António José Pacheco Ferreira, que não foi demandado nestes autos (v. fls. 68 do Relatório VIC n.º 3/2103, apenso).
- Não se provou ser, à época dos factos, entendimento generalizado sobre a não aplicabilidade do regime constante dos art.ºs 78.º e 79.º do EA.

Os factos 1.º a 5.º e 11.º estão provados pelos documentos neles mencionados.

Os factos 6.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 12.º, 13.º, além de provados pelos documentos neles indicados, encontram-se também confessados pelos demandados, respectivamente, nos artigos 4.º; 4.º a 6.º; 9.º; 9.º; 10.º a 12.º; 13.º; e 14.º da contestação.

Os factos 14.º e 15.º estão provados por documentos, neles supra referidos.

O art.º 16.º está admitido por acordo, uma vez que os demandados não tomaram posição definida sobre ele – art.º 574.º, n.ºs 1 e 2, do CPC. A prova deste facto decorre também das declarações dos demandados e dos testemunhos da actual presidente da CMVC, do vereador António Caetano, do jurista Nuno Castro e do engenheiro José Edmundo Alexandre;

A prova dos factos 17.º a 27.º resultam do relatório e dos documentos juntos no processo de VIV n.º 3/2013 e dos seus anexos I, II e IV.

Os factos provados 28.º a 61.º, além dos documentos junto deles indicados, baseiam-se também nas declarações dos demandados e nos depoimentos das testemunhas,



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

especialmente nos de:

- Maria Elisa de Carvalho Ferraz, vereadora do pelouro da cultura desde 1998 e, desde outubro de 2013, presidente da Câmara de Vila do Conde;
- António Maria da Silva Caetano, vereador da CMVC desde 2002, com os pelouros das obras municipais, trânsito, protecção civil e polícia municipal e, desde Novembro de 2011, vice-presidente da mesma autarquia;
- Nuno Alfredo Castro, jurista na mesma edilidade desde 1994 e director do departamento de administrativo e financeiro, autor dos “pareceres” de fls. 244 a 247;
- José Edmundo Alves Moreira Alexandre, engenheiro, chefe de divisão na CMVC até 2009 e, actualmente, técnico superior com as funções de acompanhamento da concessão de água e saneamento;
- Ilídio dos Santos Pinheiro Lacerda, licenciado em Direito e advogado, assessor jurídico na CMVC, desde 1996, com uma avença mensal, autor do “parecer” de fls. 256-258;
- Orides Paulo Sousa Braga, jurista da Associação de Municípios à data dos factos, é chefe de gabinete do secretário-geral desta associação desde 2004;
- António José Lima Saraiva Dias, economista, vereador da CMVC de 1990 a 1998, aposentado desde 1998, um dos avençados contratados para prestação de serviço à CMVC.

**

B – O direito

Em primeiro lugar, convém esclarecer que o que está em discussão neste processo é unicamente o diferencial entre o que os aposentados prestadores dos serviços contratados receberam e o que, por força do art.º 79.º do Estatuto da Aposentação (EA),



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

podiam legalmente perceber. O MP pede a condenação dos demandados apenas por violação deste artigo e não também pela do art.º 78.º. Não está, portanto, em causa a adjudicação desses serviços por ajuste directo, nem a legalidade da contratação de aposentados, visto tratar-se de prestação de serviços excepcionada da respectiva proibição no n.º 2, al. a), do art.º 78.º do EA, adiante transcrito.

1. Enquadramento legal

O art.º 1.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, sobre **direito de inscrição**, após a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 215/87, de 29 de Maio, dispõe o seguinte:

1 - São obrigatoriamente inscritos como subscritores da Caixa Geral de Aposentações, neste diploma abreviadamente designada por Caixa, os funcionários e agentes que, vinculados a qualquer título, exerçam funções, com subordinação à direção e disciplina dos respectivos órgãos, na Administração Central, Local e Regional, incluindo federações ou associações de municípios e serviços municipalizados, institutos públicos e outras pessoas colectivas de direito público e recebam ordenado, salário ou outra remuneração susceptível, pela sua natureza, de pagamento de quota, nos termos do artigo 6.º.

2 - O disposto no número anterior não é aplicável:

a) Aos que apenas se obrigam a prestar a qualquer entidade pública certo resultado do seu trabalho desempenhado com autonomia e prévia estipulação de remuneração;

b) Aos que devam ser aposentados por entidades diferentes da Caixa.

Este art.º 1.º foi revogado pelo art.º 9.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, que estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões. Esta lei entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2006.

Artigo 78.º - Incompatibilidades

1 - Os aposentados ou reservistas da Força Armadas não podem exercer funções públicas ou a prestação de trabalho remunerado nas empresas públicas, excepto se se verificarem algumas das seguintes circunstâncias:

a) Quando exerçam funções em regime de prestação de serviços nas condições previstas na alínea a) do n.º 2 artigo 1º,

b) Quando haja lei que o permita;



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juíz Conselheiro

c) Quando, sob proposta do membro do Governo que tenha poder hierárquico ou tutela sobre a entidade onde prestará o seu trabalho o aposentado ou reservista, o Primeiro-Ministro, por despacho, o autorize, constando no despacho o regime jurídico a que ficará sujeito e a remuneração atribuída.

Artigo 79.º - Exercício de funções públicas por aposentados

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

2. Ilicitude

A ilicitude manifesta-se numa afronta à ordem jurídica na sua globalidade através de uma factualidade contrária ao direito ou numa ofensa material a determinados bens jurídicos, neste caso a legalidade, a regularidade, a transparência e o controlo da boa gestão dos compromissos e da aplicação dos dinheiros públicos.

Nos termos do art.º 266.º, n.º 2, da CRP, «Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé». O próprio legislador está sujeito ao princípio da proporcionalidade. Isto sem, no entanto, esquecer que uma das tarefas fundamentais do Estado, incluindo o Estado-legislador, é garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático (art.º 9.º, al. b) da CRP.;

O artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de Junho e republicada pela Lei 52-A/2005, de 10 de Outubro, impõe-lhes o dever "(. .) observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgão a que pertencem", "(...) salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respetiva autarquia" e "(...) respeitar o fim público dos deveres em que se encontram investidos".



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Na sua contestação, os demandados lembram que, neste caso, é aplicável o direito legislado no DL n.º 498/72, de 9-12, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 215/87, de 29 de Maio, e defendem que não se lhes aplica a proibição de os aposentados exercerem funções públicas ou trabalho remunerado em empresas públicas porque o art.º 78.º excepcionava de tal proibição o exercício de funções em regime de prestação de serviços nas condições previstas na al. a) do n.º 2 do art.º 1.º, ou seja, a proibição não abrange, sustentam, quem, aposentado, apenas se obriga a prestar a qualquer entidade pública certo resultado do seu trabalho desempenhado com autonomia e prévia estipulação de remuneração. Têm razão os demandados quanto a estes dois aspectos, pois a lei aplicável é a da redacção do Decreto-Lei n.º 215/87, de 29 de Maio, e, como acima se esclareceu, não está aqui em crise a legalidade da contratação dos mencionados aposentados para prestação de serviços.

Por outro lado, continuando a refutar a existência de ilicitude nos art.ºs 37 a 57.º da contestação), os demandados acrescentam que, referindo-se o art.º 79.º a “funções públicas”, os aposentados dos autos não desempenhavam tais funções, pois, baseando-se no parecer n.º 147/79, da PGR, entendem que estas pressupõem o exercício de um cargo permanente, um lugar na orgânica administrativa. Sobre este ponto, concluem pela não verificação do pressuposto ilicitude e, conseqüentemente, pela sua absolvição.

Cumpram apreciar.

Desde a sua versão original que o Decreto-Lei n.º 498/72 contém, no ponto 6 do seu preâmbulo, o seguinte:

Continua a manter-se o princípio geral de que os aposentados não podem exercer funções remuneradas nos serviços do Estado, institutos públicos (incluindo os organismos de coordenação económica), províncias ultramarinas, autarquias locais e pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, relegando-se as excepções para os preceitos especiais da lei, mas esclarece-se que a proibição não abrange a mera prestação de serviços, quando esta se verifique em condições que excluam o direito de inscrição na Caixa.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Os aposentados que, de futuro, nos casos em que a lei o permita, passem a exercer funções públicas deixam de poder optar pela remuneração correspondente ao cargo exercido, ficando a receber a totalidade da pensão de aposentação e um terço da referida remuneração, salvo se maior percentagem for fixada.

Desde logo importa assinalar que a lei se refere a funções públicas sem distinguir expressamente entre o desempenho de um cargo formal, inserido na estrutura orgânica da Administração Pública, e a prestação de serviços, por avença ou não. O dicionário da língua portuguesa, da Porto Editora, apresenta uma definição ampla de função ou funções como «1. desempenho de uma actividade ou de um cargo; exercício; ocupação; serviço; 2. actividade exercida; cargo; profissão; trabalho...»; Função pública, para o mesmo dicionário, é o «conjunto de funcionários que trabalham para o Estado», o que remete não para o trabalho, mas para o universo de todos os recursos humanos do Estado, com vínculo ou sem vínculo. Portanto, nem pela lei nem pela etimologia se chega à distinção que os demandados pretendem, para se eximirem à redução legal, já que qualquer trabalho prestado ao Estado por um aposentado é uma função, ou seja, a execução dum trabalho, dum serviço, dum actividade, e, por isso, integra o amplo conceito normativo de “funções públicas”. De contrário, a prevalecer a tese dos demandados, *ad absurdum* um aposentado só veria a sua remuneração reduzida a um terço quando formalmente voltasse a ser admitido como funcionário e fosse ocupar um cargo típico numa estrutura hierárquica da Administração Pública central ou local. Manifestamente isto não faz sentido e não é essa a *ratio legis* de toda a regulação do trabalho público prestado por aposentados.

Com efeito, embora a lei não distinga, a verdade é que pressupõe e aponta a seguinte solução: o art.º 79.º sequencia e complementa o art.º 78.º, que impõe a proibição e fixa as respectivas excepções, pelo que toda a actividade, todo o serviço ou todo o trabalho permitidos aos aposentados, pelas ditas excepções, seja a que título jurídico for, ficam abrangidos pela redução remuneratória a um terço prevista no art.º 79.º.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Neste sentido, veja-se, deste Tribunal, a sentença n.º 13/2007 (págs. 49 a 57), no processo n.º 13-JRF-2006 e o acórdão que a confirma n.º 5/08 (págs. 42 a 52) – 3.ª secção, no processo n.º 1 RO – JRF/2008.² Deste modo, apesar do dito parecer da PGR e da invocada sentença deste Tribunal n.º 18/02, aliás não relativa a trabalho prestado por aposentados, improcede a tese dos demandados, segundo a qual a redução remuneratória do art.º 79.º pressupõe o exercício de funções públicas com uma relação jurídica laboral permanente e de carácter subordinado.

Resulta, portanto, das disposições conjugadas dos artigos 78.º e 79.º do EA, com a redacção do Decreto-Lei n.º 215/87, de 29 de Maio, que apenas era permitida a acumulação das pensões com um terço da remuneração que competisse a cada uma das funções exercidas pelos aposentados dos autos. No caso dos autos, foi ajustada uma retribuição entre o Município e os referidos aposentados, sendo certo que cada um só tinha direito a receber um terço dessa retribuição e não a totalidade.

Os demandados vêm acusados de pagamentos indevidos.

Em matéria de responsabilidade financeira reintegratória, a única em causa nos presentes autos, o art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção anterior à introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dispõe, no seu n.º 2, que se consideram **pagamentos indevidos**, para o efeito de reposição, os pagamentos ilegais que causarem dano ao Estado ou entidade pública, por não terem contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade.

² <http://www.tcontas.pt/pt/actos/conjuntos/20081023-002.shtm>



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

O Tribunal de Contas pode condenar os responsáveis por tal infracção a repor as importâncias abrangidas pela infracção, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer.

No caso dos autos, os pagamentos foram autorizados pelos demandados sem suporte legal e o seu montante foi muito além do que era devido. Portanto, como a responsabilidade reintegratória é tributária da responsabilidade civil, há que ter em conta o princípio contido no art.º 483.º, n.º 1, do Código Civil, segundo o qual «aquele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação».

Por conseguinte, tendo autorizado pagamentos sem contrapartida, por não serem legalmente devidos, a provar-se que agiram com culpa, não podem os demandados deixar de ser responsabilizados pelo dinheiro que indevidamente saiu dos cofres do Município de Vila do Conde para pagar um excesso a dois aposentados.

A Autorização de tais despesas e os consequentes pagamentos são, portanto, ilícitos ou ilegais porque contrários ao disposto no art.º 79.º do Decreto-Lei n.º 498/72, de 09/12, na redacção introduzida pelo D.L. n.º 215/87, de 29 de Maio – e constituem, objectivamente, uma situação de pagamentos indevidos prevista no referido artigo 59.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97 de 26/08, na redacção original. Todavia, para que haja condenação em reposição dos valores pagos indevidamente é necessário que os agentes tenham procedido com culpa, cuja existência cumpre analisar de seguida.

3. Culpa

A culpa pode revestir a forma de dolo ou de negligência. Nestes autos não vem



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

configurada qualquer situação de dolo, mas sim uma actuação dos demandados a título de negligência. Age com negligência, nos termos do art.º 15.º do Código Penal (CP), quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto. No caso, os demandados incorreram numa atitude ético-pessoal de descuido ou de indiferença perante o resultado ilícito, a lesão do erário público, a que assim davam causa, com a sua conduta (cf. Américo Taipa de Carvalho, *Direito Penal, Parte Geral*, 2.ª ed. Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 466).

Os demandados escudam-se num leque de pareceres jurídicos que pediram e que, alegadamente, são concordantes com a sua prática, neste caso.

No entanto, uma análise desses “pareceres” revela que os formalizados pelos documentos n.ºs 12, 13 e 14 da contestação (fls. 244 a 255) têm por objecto apenas o ajuste directo dos serviços aos dois aposentados, sem se referirem minimamente à questão remuneratória que aqui está única e verdadeiramente em discussão. Por outro lado, o “parecer” constante do documento n.º 15 da contestação (fls. 256-258) limita-se, no essencial, a concordar com um excerto de acórdão do Tribunal Central Administrativo, aí transcrito, e que se reporta a trabalho subordinado, o que manifestamente não é o caso destes autos, pois aqui trata-se de trabalho autónomo, prestação de serviço.

Deste modo, verifica-se que os primeiros 3 pareceres jurídicos não versam sobre o assunto em causa e o último está desfocado do objecto deste processo. Nestas condições, qualquer leigo, mediante uma simples leitura destas doudas peças, seria capaz de concluir que tais “pareceres” não abordam o assunto que interessava e nada adiantam ao esclarecimento das questões relevantes sobre a remuneração



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

devida, e não devida, aos aposentados contratados, em regime de avença, para prestarem serviço ao Município de Vila do Conde.

Como o MP bem alega, no art.º 31.º do seu requerimento inicial, «[o]s demandados tinham o dever de aplicar a Lei, de se informar sobre os exactos montantes a pagar, não podendo, por isso, ignorar que os prestadores de serviços contratados não tinham direito a auferir para além do limite remuneratório imposto pelo artigo 79.º do Estatuto da Aposentação (Dec. Lei n.º 498/72, de 09/12)». É que esta limitação remuneratória já era antiga, à época dos factos, e a sua clareza literal não legitima dúvidas sobre a sua correcta interpretação, revelando-se supérfluos quaisquer pareceres.

O 1.º demandado exercia funções na Câmara de Vila do Conde, há muitos anos, de forma permanente, razão pela qual se lhe impunha o dever de conhecer ou de procurar conhecer, por si próprio, o regime legal aplicável às contratações para funções públicas de ex-funcionários públicos aposentados. A omissão desse dever básico (para qualquer autarca), pelo presidente da Câmara Municipal, assume efectivamente uma especial censurabilidade. O 2.º demandado, licenciado em Direito, advogado e vice-presidente da mesma Câmara de 1997 a 2005 também não podia desconhecer as regras remuneratórias que o EA impunha à contratação de aposentados. É irrelevante a alegação de que não tinha formação jurídica, pois quem, como o primeiro demandado, ocupa este tipo de cargos públicos tem de estar preparado para o exercer cabalmente, como os eleitores esperam e exigem. De contrário, assumir e manter um cargo sem capacitação para o mesmo, é já, por si só, uma forma negligente ou temerária de o ocupar, não deixando assim que outro cidadão mais capaz o desempenhe.

Nestas circunstâncias, o convencimento dos demandados de que as mencionadas



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

autorizações de pagamentos eram legais não se apoia em qualquer base idónea e não deixa ser censurável e indesculpável. Autarcas com larga experiência no poder local, os demandados tinham o dever de saber que a limitação remuneratória do art.º 79.º do EA era aplicável aos avençados que contrataram, sendo inexplicável e inaceitável que tenham descansado sobre o amém de informações ou pareceres meramente formais e sem substância pertinente para a questão que realmente estava em causa.

Assim, os demandados Mário Hermenegildo Moreira de Almeida e Abel Manuel Barbosa Maia cometeram, de forma descuidada, por isso negligente, uma infracção financeira reintegratória continuada prevista no art.º 59.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC, por violação do artigo 79.º do Decreto-Lei n.º 498/72, com a redacção do Decreto-Lei n.º 215/87, de 29 de Maio.

4. Do dano

Além da ilicitude do facto praticado e da culpa que já se viu existirem, neste caso, importa igualmente considerar outro pressuposto indispensável da responsabilidade civil, aqui dita reintegratória – o dano. Os demandados dizem, nas suas alegações de facto e de direito, que este pressuposto não ficou provado e que o MP nem sequer o alegou. Todavia, neste caso, o dano corresponde efectivamente ao total das importâncias cujo pagamento foi autorizado ilegalmente pelos demandados. O MP alegou e provou-se que os supra referidos pagamentos ilícitos foram efectuados - e é quanto basta para a demonstração do dano, pois, ao contrário do que também aventam os demandados (fls. 418) não foi feita prova da contabilização na Câmara de qualquer contrapartida monetária ou financeira desses pagamentos, isto é, esse dinheiro contado saiu dos cofres do Município e não voltou ali a entrar.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

A sentença n.º 13/2014, de 11 de Julho, invocada pelos demandados, foi revogada pelo acórdão do plenário da 3.ª secção, n.º 22/2014, de 14 de Novembro³, embora ainda sem trânsito em julgado, tendo-se considerado que não houve efectiva compensação para os cofres do município aí em causa, tal como aqui também não existe contrapartida para o que foi pago aos referidos aposentados, além do legalmente devido. Com efeito, o dano financeiro não é apenas de valor económico abatido ao erário, tem igualmente uma componente jurídica, pois os pagamentos indevidos requerem violação da lei e, no caso *sub judice*, os demandados, como se viu, violaram efectivamente a lei, o art.º 79.º do EA.

No caso dos autos, os demandados, num esforço directamente proporcional à sua sem-razão, tentam persuadir da existência de ganhos e contrapartidas financeiros para o Município, resultantes do trabalho dos dois aposentados (v. por ex.: fls. 437 e ss.), mas nem quantificam esses supostos réditos, nem prova alguma foi feita da entrada desse alegado valor nas contas da edilidade como contrapartida dos pagamentos indevidos. Contudo, tal como se decidiu no acórdão supra referido, o proveito que possa ter havido para a economia do Município resultante dos serviços prestados pelo Eng.º Mata Lima e pelo Dr. Saraiva Dias não substancia qualquer contrapartida ou compensação financeira relevante para o Município em relação aos sempre presentes pagamentos indevidos.

O MP requer a condenação dos demandados solidariamente a reintegrar nos

³ RECURSO ORDINÁRIO N.º 8 RO-JC/2014 – 3.ª SECÇÃO -
<http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2014/3s/ac022-2014-3s.pdf>



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juíz Conselheiro

cofres do Município de Vila do Conde o montante de €119.150,54, tal o valor em que computa o dano provocado pelos demandados. Todavia, como se provou supra, os demandados só autorizaram pagamentos no montante de total de €110.410,43 (facto 27.º), pelo que só lhes pode ser imputado um dano deste valor. Só em relação a este montante se verificam todos os pressupostos da reposição, inclusive o nexo de causalidade (art.º 563.º do Código Civil) entre as autorizações de pagamento dadas pelos demandados e o dano assim causado. Com efeito, em 2005, parte dos pagamentos indevidos foi autorizada pelo vereador António José Pacheco Ferreira, como se viu supra.

5. Da exclusão da responsabilidade

Os demandados pretendem ver a sua responsabilidade excluída à luz do art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC.

Dispõe aquele primeiro preceito que a responsabilidade pela reposição «recai sobre os membros do governo, nos termos e condições fixados para a responsabilidade civil e criminal no artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de Fevereiro de 1933. Por sua vez, este normativo do início do Estado Novo, estabelece o seguinte:

São civil e criminalmente responsáveis por todos os actos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

1.º Os ministros quando não tenham ouvidos as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptados resolução diferente;



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;

3.º Os funcionários que nas suas informações para os ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.

Este privilégio não é aplicável aos autarcas, nem sequer por analogia, desde logo porque as normas excepcionais, como é o caso, não comportam integração analógica, nos termos do art.º 11.º do Código Civil. Além disso, esta não é uma situação em que o legislador disse menos do que queria, pelo que também não é viável a interpretação extensiva – o legislador quis excepcionar apenas os governantes e exprimiu-se em termos correctos e adequados – assim há que presumir, na falta de prova em contrário -, por força do disposto no art.º 9.º, n.º 3, do Código Civil. Por outro lado, os governantes não prestam contas a este Tribunal, pois são os respectivos gerentes dos serviços, os exactores, que as prestam. Pelo contrário, os autarcas prestam contas e são directamente responsáveis pela legalidade e conformidade dessas mesmas contas. Como se decidiu no acórdão do Tribunal de Contas n.º 23/14, 3.ª secção⁴, está-se perante decisões diferentes que justificam regimes de responsabilização diversos. Por esta razão, tão-pouco se verifica qualquer violação do princípio constitucional da igualdade, como os demandados pretendem no art.º 165.º da sua contestação.

Improcede, pois a pretendida exclusão da responsabilidade dos demandados por lhes ser inaplicável do regime consagrado no art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC.

6. Reposição

⁴ <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2014/3s/ac023-2014-3s.pdf>



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

A responsabilidade dos demandados é directa e solidária (cfr. art.ºs 62.º e 63.º da Lei n.º 98/97, de 26/08), durante cada um dos exercícios (2003, 2004 e 2005), de todos os pagamentos ilegais e indevidos por si autorizados, a favor daqueles avençados.

O MP pretende que os demandados sejam condenados solidariamente a reintegrar, nos Cofres do Município de Vila do Conde, o montante do dano total, acrescido dos respetivos juros legais, nos termos dos artigos 59.º, n.ºs 1, 2 e 6, e 61.º n.º 1, 62.º, n.º 2, da LOPTC.

A título subsidiário, os demandados pretendem que a sua responsabilidade financeira lhes seja relevada, reduzida ou convertida em multa, neste caso com redução de 50% do pedido pelo MP. Este, nas suas alegações de facto e de direito, entende justificar-se a redução desta responsabilidade reintegratória.

Apreciando.

Os art.ºs 64.º, n.º 2, e 65.º, n.º 7 (este número foi entretanto revogado pelo art.º 2.º da referida Lei n.º 20/2015), respectivamente relevar ou reduzir e converter a reposição em multa. Todavia, no caso *sub judice*, as circunstâncias apuradas desaconselham a relevação e a conversão, pois são factos que se prolongaram por demasiado tempo, praticados por pessoas com experiência na actividade autárquica e, por isso, a culpa não é tão baixa que justifique qualquer dessas benesses legais.

Já a favor de alguma redução militam elementos relevantes. Com efeito, não consta que os demandados tenham tirado proveito pessoal dos pagamentos que autorizaram. Além disso, os serviços contratados e prestados alguma utilidade tiveram para a comunidade do Município de Vila do Conde, que assim aproveitou e beneficiou de conhecimentos acumulados, válidos e activos



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

dos referidos dois aposentados da função pública. Estas circunstâncias suavizam, de algum modo a ilicitude e, por isso, justifica-se uma redução de 50% do mencionado valor a repor ($€110.410,43 \times 1/2 = €55.205,21$), devendo, portanto, os demandados ser condenados a repor a quantia de €55.205,21.

**

III – DECISÃO

Pelo exposto, julgo a acção procedente e, como autores de uma infracção financeira reintegratória, prevista pelo art.º 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, da LOPTC, antes e depois da redacção introduzida pela Lei n.º 20/2015, de 9 de Março:

1. **Condeno os demandados Mário Hermenegildo Moreira de Almeida e Abel Manuel Barbosa Maia, solidariamente, a reintegrar, nos cofres do Município de Vila do Conde, o montante total de €55.205,21, acrescido dos respectivos juros de mora, à taxa legal, a contar da data do último dia da gerência de 2005;**
2. **Emolumentos legais a cargo dos demandados – art.º 14.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31-5.**

Registe e notifique.

Lisboa, 22-05-2015

O Juiz Conselheiro



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

João Aveiro Pereira