

GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

Processo n.º 1/2018-PRF-SRATC  
Demandante: Ministério Público  
Demandados: Ricardo José Moniz da Silva  
José António Silva Brum

## SENTENÇA Nº 5/2018

### I – Relatório

#### Petição inicial

O Ministério Público, representado pelo Ex.mo Procurador-Geral Adjunto, propôs ação de responsabilidade financeira contra **Ricardo José Moniz da Silva** e **José António Silva Brum**, membros do executivo da Câmara Municipal de Ribeira Grande, à data dos factos.

Alegou em síntese que:

Ricardo J M da Silva e José A S Brum foram eleitos para a Câmara Municipal de Ribeira Grande nos mandatos de 2005-2009, 2009-2013 e 2013-2017.

Nos dois primeiros ciclos autárquicos (2005-2009 e 2009-2013) Ricardo J M da Silva foi Presidente da Câmara Municipal de Ribeira Grande

E José A S Brum foi vereador em regime de permanência, tendo sido designado Vice-Presidente em 27 de outubro de 2005, funções que exerceu no decurso dos dois mandatos autárquicos, até 2013.

No terceiro mandato (2013-2017), ambos desempenharam funções de vereador em regime de não permanência.

Em 16 de outubro de 2013 José A S Brum renunciou ao mandato.

Entre 2006 e 2013, José A S Brum desenvolveu atividades privadas remuneradas relacionadas com a sua área de formação académica (engenharia eletrotécnica), designadamente enquanto autor de projetos de instalações elétricas, de telecomunicações e de fichas de segurança contra incêndios.

No período de 1 de janeiro de 2006 a 14 de outubro de 2013, José A S Brum, embora desenvolvesse atividade privada remunerada, auferiu a totalidade das remunerações devidas aos vereadores em regime de permanência que exercessem exclusivamente funções autárquicas ou em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas, no montante global de 324.012,03€.

Face ao disposto no artigo 7.º, n.º 1, alínea b), do EEL, apenas poderia ter auferido 50% do correspondente valor de base.

Em consequência foi-lhe indevidamente pago, em remunerações e subsídios extraordinários, o montante global de 135.584,62€, que resulta da diferença entre as importâncias efetivamente pagas e as importâncias que deveriam ter sido despendidas.

GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

Tais pagamentos foram autorizados pelo então Presidente da Câmara Municipal da Ribeira Grande, Ricardo J M da Silva e, pelo próprio, José A S Brum que tinha delegação de competências para autorizar despesa até 149.639,37€.

Concretamente Ricardo J M da Silva, autorizou no período de janeiro de 2006 a outubro de 2013, pagamentos de remunerações a José A S Brum, em excesso, no montante total de 108.176,02 €.

E José A S Brum autorizou, a si próprio, pagamentos em excesso no montante global de 25.778,88€.

Era do conhecimento do Presidente da Câmara Municipal da Ribeira Grande, Ricardo J M da Silva, que José A S Brum, então seu Vice-Presidente exercia, simultaneamente com as funções de autarca, atividade privada remunerada.

De acordo com os regulamentos vigentes na época, competia à Secção de Contabilidade, integrada na Divisão Administrativa e Financeira, verificar as folhas de vencimento e outros abonos de pessoal, e à Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, superintender o desenvolvimento dos trabalhos respetivos.

Eram estas *as estações competentes* às quais caberia informar quanto à legalidade dos pagamentos que vieram a ser concretizados.

Que não foram ouvidas.

Não foi dado conhecimento à Divisão Administrativa e Financeira pelo então Presidente da Câmara Municipal e pelo seu então Vice-Presidente de que este último desenvolvia atividades de natureza privada (remuneradas ou não), omitindo-se, assim, aos serviços competentes, um facto essencial para o cálculo das respetivas remunerações.

Os pagamentos feitos ao arrepio do disposto no artigo 7.º, n.º 1, alínea b), do EEL são ilegais, por violarem a norma sobre autorização de despesas públicas prevista na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, que consagra o princípio da legalidade da despesa e suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos na alínea b), do n.º 1, e no n.º 2, do artigo 65.º da LOPTC.

E por terem causado dano ao erário público, por não terem contraprestação efetiva são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 59.º, número 1 e 2, da LOPTC, na redação originária, e, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

São por isso autores e responsáveis pelas infrações.

**Ricardo José Moniz da Silva**, anterior Presidente da Câmara Municipal da Ribeira Grande, que autorizou pagamentos indevidos no montante total de 108.176,02€, que bem sabia estar a autorizar o pagamento de remunerações incorretamente calculadas por não ter dado conhecimento aos serviços municipais competentes de que o Vice-Presidente exercia atividades remuneradas de natureza privada;

**José António Silva Brum**, anterior Vice-Presidente da Câmara Municipal da Ribeira Grande, que autorizou, a si próprio, pagamentos indevidos no montante total de 25.778,88€, apesar de saber que os serviços camarários competentes não estavam a calcular corretamente o montante das remunerações que lhe eram devidas, por não terem sido informados que exercia, em acumulação, atividade privada remunerada, informação que não curou de lhes transmitir, direta ou indiretamente.



GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

Conclui pedindo a condenação dos demandados em multa e na reposição das quantias indevidamente autorizadas e pagas, de acordo com a sua responsabilidade.

Por desnecessidade de repetição, dão-se por inteiramente reproduzidos os demais factos alegados no requerimento inicial.

<<>>

**Contestação**

Os demandados defenderam a absolvição do pedido.

Admitiram como verdadeiros os factos indicados nos artigos 3º a 14º, 16º, 17º e 23º do requerimento inicial.

Impugnaram a restante matéria.

Apresentaram as razões seguintes:

Que a Divisão Administrativa e Financeira tinha perfeito conhecimento da atividade privada do Vice-Presidente.

Que, como resulta da ata de 27-10-2009, de reunião de Câmara, o assunto foi expressamente abordado e teve repercussões na comunicação social.

Que, por isso, deveria ter procedido em conformidade, alertando para a irregularidade e desconformidade legal, razão por que lhes deve ser imputada a responsabilidade, bem como aos seus dirigentes.

Que o inequívoco conhecimento da atividade privada havia sido dado pelo requerido José A S Brum, na primeira reunião da Câmara e da Assembleia Municipal, após o início de cada mandato autárquico

Que competindo à dirigente intermédia de 4º grau, [REDACTED], secretariar as atas da reunião de Câmara e da Assembleia Municipal, cabia-lhe dar seguimento às deliberações e entregar os resultados das comunicações à Divisão Administrativa e Financeira.

Que não impende sobre os eleitos locais a obrigação de ir pessoalmente à Divisão Administrativa e Financeira, entregar os resultados das comunicações ou deliberações dessas reuniões.

Que nunca ocultaram a situação de acumulação com o exercício da atividade privada.

Que a acumulação era meramente formal na medida em que o requerido José A S Brum não só cumpria o seu horário, como tinha a seu cargo toda a Divisão de Obras e Urbanismo, razão por que é falso que não tivesse havido contraprestação pela remuneração auferida, não havendo, por isso, dano para o Estado.

Que não discordam do enquadramento legal feito quanto à impossibilidade de se auferir mais de 50% do vencimento em caso de acumulação de funções de vereador com atividade privada, mas que só foram alertados depois das ações do IRA e do TdC.

Que se soubessem que seria ilegal nunca teriam aprovado o seu pagamento.

GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

Que agiram sem culpa, a coberto do art.º 61º, 2 da LOPTC, não podendo haver responsabilidade por não terem sido alertados pela Divisão Administrativa e Financeira.

Concluem pedindo a procedência da contestação e conseqüente improcedência da ação, com absolvição do pedido de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

«>>»

Procedeu-se a julgamento que decorreu com observância do formalismo legal como demonstra a ata.

«>>»

O Tribunal é competente em razão da matéria, o processo é o próprio, o Ministério Público e os demandados têm legitimidade.

## II – Fundamentação

### Matéria assente

Com base nos documentos oferecidos ao debate, documentos inseridos no processo de auditoria e depoimentos prestados em audiência, extraem-se os FACTOS que se julgam PROVADOS, são relevantes para a decisão da causa, e são os seguintes:

- 1) O Tribunal de Contas através da Secção Regional dos Açores realizou uma auditoria (ação 17-203-FS1) orientada para a apreciação dos atos relativos às remunerações atribuídas a **José A S Brum**, enquanto Vice-Presidente da Câmara Municipal de Ribeira Grande, tendo como critério de auditoria o estatuto remuneratório legalmente definido para os eleitos locais (doc.1.24).
- 2) A ação consta do programa de fiscalização da SRATC aprovada por Resolução do Plenário Geral em 15-12-2016, publicada no DR, 2ª série, nº 250, de 30-12-2016 e no Jornal Oficial, II série, nº 241, de 19-12-2016.
- 3) O âmbito temporal incidiu sobre os períodos de 1-1-2006 a 14-10-2013, data em que José A S Brum cessou as funções de Vice-Presidente (doc.1.24)
- 4) A ação visou apurar se as atividades de natureza privada desenvolvidas pelo anterior Vice-Presidente, o foram a título remunerado (doc.1.24)
- 5) E foi desenvolvida na sequência de denuncia apresentada no Tribunal Administrativo e Fiscal de Ponta Delgada, posteriormente remetida ao Tribunal de Contas (doc.1.15 e 1.24)
- 6) **Ricardo J M da Silva** e **José A S Brum** foram eleitos para a Câmara Municipal de Ribeira Grande nos mandatos de 2005-2009, 2009-2013 e 2013-2017 (doc.1.01 e 1.04).

GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

- 7) Em consequência o órgão executivo do Município de Ribeira Grande resultante das eleições de 9 de outubro de 2005 (1º ciclo autárquico) foi constituído, entre outros, por **Ricardo J M da Silva**, presidente e **José A S Brum**, vereador em regime de permanência (doc.1.01).
- 8) **José A S Brum** iniciou funções em 26 de outubro de 2005 (doc.1.01).
- 9) Por despacho do Presidente da Câmara Municipal de 27 de outubro de 2005, foi designado Vice-Presidente (doc.1.02).
- 10) Por despacho do Presidente da Câmara Municipal de 31 de outubro de 2005, foi-lhe delegada a competências para, designadamente, aprovar projetos e autorizar a realização de despesas até ao limite de 149.639,37 € (doc.1.03)
- 11) Nas eleições autárquicas realizadas em 11 de outubro de 2009, correspondentes ao segundo ciclo autárquico (2009-2013) ambos foram reeleitos, tendo **José A S Brum** retomado, em 23 de outubro de 2009, funções como vereador em regime de permanência (doc.1.04).
- 12) O órgão executivo do Município de Ribeira Grande resultante das eleições de 11 de outubro de 2009 foi constituído, entre outros, por **Ricardo J M da Silva**, presidente e **José A S Brum**, vereador em regime de permanência (doc.1.04).
- 13) Por despachos do Presidente da Câmara Municipal de 23 e 28 de outubro de 2009, **José A S Brum** foi de novo designado Vice-Presidente, assumindo, em termos de governação, as áreas de atividade e funções integradas na Divisão de Obras e Urbanismo (doc.1.05 e 1.07).
- 14) Nas eleições autárquicas realizadas em 29 de setembro de 2013 (mandatos autárquicos de 2013 a 2017), **José A S Brum** foi reeleito, tal como **Ricardo J M da Silva**, tendo ambos assumido funções de vereador, em regime de não permanência (doc.1.16).
- 15) Em 16 de outubro de 2013 **José A S Brum** renunciou ao mandato (doc.1.17).
- 16) No período de janeiro de 2006 a outubro de 2013, foram efetuados, a título de remuneração mensal, despesas de representação e subsídios extraordinários, ao então Vice-Presidente da Câmara Municipal da Ribeira Grande, **José A S Brum**, pagamentos no montante global de 324.012,09€ que se discriminam: (doc.3.05.004 a 3.05.105 e 3.06.01 a 3.06.94).



*Le*

GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

Anos	Remunerações mensais	Despesas de representação	Subsídios		Extraordinários	Total
			JULHO	SETEMBRO		
2006	30.911,52	6.090,96	2.578,54	2.575,96	42.156,98	
2007	31.382,40	6.090,96	2.617,82	2.615,20	42.706,38	
2008	32.035,20	6.090,96	2.672,27	2.669,60	43.468,03	
2009	32.964,24	6.399,24	2.749,77	2.747,02	44.860,27	
2010	32.002,79	6.212,60	2.609,67	2.609,67	43.434,73	
2011	28.817,76	5.594,28	2.442,12	2.442,12	39.296,28	
2012	28.817,76	5.594,28			34.412,04	
2013	22.831,17	4.432,13	4.487,47	1.926,56	33.677,32	
<b>Totais</b>	<b>239.762,84</b>	<b>46.505,41</b>	<b>20.157,66</b>	<b>17.586,13</b>	<b>324.012,03</b>	

17) Através de carta não datada, mas recebida no Município em 2 de dezembro de 2005, José A S Brum comunicou à Assembleia Municipal da Ribeira Grande o «*exercício continuado da sua atividade de engenharia eletrotécnica*» (doc.3.04.05).

18) Na ata da reunião da Assembleia Municipal da Ribeira Grande, de 13 de dezembro de 2005, onde estiveram presentes o Presidente da Câmara e o Vice-Presidente, fez-se correspondentemente constar o seguinte: "*Foi presente uma comunicação do Vice-Presidente da Câmara Municipal da Ribeira Grande, José António Silva Brum levando ao conhecimento desta Assembleia Municipal em cumprimento dos artigos 3.º do Estatuto dos Eleitos Locais e 6.º da Lei 64/93, de 26 de Agosto, do exercício continuado da sua atividade de engenharia eletrotécnica* (doc. 3.04.06).

19) A comunicação à Assembleia Municipal (em 13-12-2005) não foi enviada a reunião de Câmara, nem consta do processo individual de José A S Brum existente na Secção de Recursos Humanos (doc. 3.04.03).

20) Em 21 de março de 2007, a pedido de José A S Brum, o Gabinete de Estudos e Planeamento pronunciou-se sobre a «*verificação de incompatibilidades no exercício das atividades desenvolvidas pelo Exmo. Sr. José António Brum, enquanto Vice-Presidente [daquela] autarquia e engenheiro electrotécnico nos quadros de uma empresa de construção civil*» (doc.3.06.96 e 3.15).

21) Concluiu o Gabinete de Estudos e Planeamento que não havia "*...qualquer impedimento para o exercício cumulativo das funções de vice-presidente da câmara e engenheiro nos quadros de uma empresa de construção civil*», propondo que fosse solicitado o parecer da Direção Regional da Organização e Administração Pública (DROAP), quanto a tal questão (Informação n.º 106) (doc.3.06.96 e 3.15).



GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

22) No parecer emitido pela DROAP em 27 de março de 2007, refere-se, quanto ao n.º 1 do artigo 3.º do Estatuto dos Eleitos Locais, que «*tal regime não obsta, no entanto, à aplicação de outras incompatibilidades estabelecidas por diploma próprio das diversas atividades profissionais*», alertando para o «*dever de imparcialidade na atuação dos eleitos locais, previsto na alínea c) do número 1 do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, cujo reflexo está patente no número 6 do artigo 90.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro - impedindo o legislador no momento da discussão e votação, a presença dos eleitos locais que se encontrem impedidos*» (doc.3.03.10).

23) Na ata da reunião de Câmara de 27-10-2009, onde estiveram presentes o Presidente de Câmara e o Vice-Presidente, em ata secretariada por [REDACTED] fez-se constar que o Presidente, Ricardo J M da Silva, deu a conhecer que «*...designou para as funções de Vice-Presidente, o senhor José A S Brum...*» e à interpelação de um vereador sobre se os vereadores em regime de permanência iriam exercer o seu mandato, em regime de exclusividade, o Presidente esclareceu que «*...nos termos previstos nos Estatutos dos Eleitos Locais e no Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos, os senhores Vereadores podem exercer outras atividades, cabendo-lhes, apenas, comunicá-las, quanto à sua natureza, ao Tribunal Constitucional e à Assembleia Municipal, quando do exercício continuado...*»(doc.1.06).

24) Na ata da reunião de Câmara de 3-11-2009 - que é sequencial à reunião de 27-10-2009 - onde estiveram presentes o Presidente da Câmara e o Vice-Presidente, secretariada por [REDACTED] fez-se constar que se discutiu as razões da não aprovação da ata de 27-10-2009 por omitir e não transcrever todas as declarações nela proferidas, designadamente a interpelação de um vereador do teor seguinte «*...se os vereadores em regime de permanência a tempo inteiro iriam exercer o seu mandato em regime de exclusividade, ou se iriam fazê-lo, desempenhando outras atividades privadas de forma continuada...*», tendo o Vice-Presidente, José A S Brum, respondido que na qualidade de engenheiro eletrotécnico iria exercer a atividade privada de forma continuada e da mesma natureza...»(doc.1.08).

25) Em 9-11-2009 o Vice-presidente, comunicou à Assembleia Municipal a «*continuação do exercício da sua atividade de engenheira eletrotécnica*» (doc.3.04.08).

26) A comunicação à Assembleia Municipal (em 9-11-2009) não foi enviada a reunião de Câmara nem consta do processo individual do requerido José A S Brum existente na Secção de Recursos Humanos (doc.3.04.03).

27) Na ata da reunião da Assembleia Municipal de 24-11-2009, onde estiveram presentes o Presidente da Câmara e o Vice-presidente, fez-se constar que «*o Presidente da Câmara (...) esclareceu que, este ponto da ordem de trabalhos trata de dar conhecimento, de acordo com o consignado legalmente, de que o Vice-presidente continuará, episodicamente, a exercer atividade de elaboração de projetos de engenharia eletrotécnica*» (doc.3.04.09).

28) Na ata da reunião de Assembleia Municipal de 23-2-2010, onde estiveram presentes o Presidente da Câmara e o Vice-Presidente, fez-se constar que «*o Vice-Presidente, José António Brum, também interveio para dizer que: é engenheiro eletrotécnico, que faz projetos, que a Câmara não dá pareceres sobre os projetos das especialidades e que exerce e vou continuar a exercer porque estudou 5 anos e queimou as pestanas e como tal vai continuar. Para finalizar, o Presidente da Câmara Municipal de Ribeira Grande explicou que desde o mandato anterior*



GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

*e neste também que se trouxe esta questão até à Assembleia até porque tinha já havido uma queixa ao IMOPPI” (doc.1.09).*

29) Entre 2006 e 2013, o então Vice-Presidente, José A S Brum, desenvolveu atividades privadas relacionadas com a sua área de formação académica (engenharia eletrotécnica), designadamente enquanto autor de projetos de instalações elétricas, de telecomunicações e de fichas de segurança contra incêndios (doc.1.13, 1.14, 3.03.13, 3.03.15, 3.03.18 a 3.03.23).

30) Essas atividades de natureza privada foram remuneradas (doc.3.03.13, 3.03.15, 3.03.18 a 3.03.23).

31) No período de 2006 a 2013, a Divisão Administrativa e Financeira da Câmara, não foi formalmente informada de que o Vice-presidente desenvolvia funções remuneradas de natureza privada; não recebeu orientações quanto ao valor de base da remuneração a auferir pelo mesmo enquanto autarca; não foi questionada quanto ao montante da remuneração a processar-lhe e não prestou, nem lhe foi pedida, informação sobre o assunto por qualquer membro da Câmara Municipal da Ribeira Grande, nem foram emitidos pareceres jurídicos envolvendo o estatuto remuneratório dos eleitos locais (doc.3.10 e 3.13 e 3.14.2.e 3.15).

32) Era do conhecimento do então Presidente da Câmara, Ricardo J M da Silva, que José A S Brum, então seu Vice-Presidente exercia, simultaneamente com as funções de autarca, atividade privada remunerada relacionada com a sua área de formação académica, a engenharia eletrotécnica (facto admitido por acordo e assumido no contraditório)

33) José A S Brum auferiu, entre 1 de janeiro de 2006 e 14 de outubro de 2013, a totalidade das remunerações (324.012,09€, cf. artº16 da matéria provada) devidas aos vereadores em regime de permanência que exercessem exclusivamente funções autárquicas ou em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas.

34) Por força do disposto no art.º 7º, nº 1, b) do EEL, José A S Brum, apenas poderia ter auferido 50% do correspondente ao valor de base.

35) Em consequência foi-lhe indevidamente pago o montante global de 135.584,62€, discriminado no quadro seguinte:





GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

- 41) Nas condições descritas, não era, nem é permitido ao Município de Ribeira Grande, entre 2006 e 2013, realizar esta despesa pública, por violar o no art.º 7.º, n.º 1, alínea b), do EEL em conjugação com a alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.
- 42) Razão por que o pagamento não podia ser autorizado, nem realizado.
- 43) A despesa referida (135.584,64€) foi autorizada e realizada por Ricardo J M da Silva, enquanto Presidente da Câmara e autor das correspondentes ordens de pagamento referida em 37º da matéria provada, e por José A S Brum, enquanto Vice-Presidente e autor das correspondentes ordens de pagamento referidas em 38º da matéria provada.
- 44) O Ministério Público emitiu despacho para pagamento voluntário de multa e reposição de quantias.
- 45) Ricardo José Moniz da Silva foi presidente da Câmara da Ribeira Grande entre 2005 e 2013.
- 46) Nesse período acumulou essas funções com as de Presidente do Conselho de Administração da AMISM.
- 47) É licenciado em História, tendo assumido em diferentes períodos cargos de direção em diversos organismos e entidades públicas da RAM.
- 48) Tem experiência do exercício de funções de gestão, direção e administração, conhecendo, por isso, as normas relativas à assunção de despesa pública.
- 49) Não podia ignorar, não sendo de resto admissível e/ou razoável que ignorasse, que lhe estava vedado autorizar e pagar as despesas indicadas no nº 37º da matéria de facto provada.
- 50) Não cuidou, devendo fazê-lo, de certificar-se de que podia legalmente autoriza-las e realizá-las, admitindo a possibilidade de a sua conduta não ser conforme à lei e, consequentemente, proibida e financeiramente sancionável, tendo - se conformado com tal resultado.
- 51) Não tendo adotada atitude de zelo de modo a evitar a consequência resultante das despesas ilegais no montante de 108.176,02 € que podia e devia prever.
- 52) Despesas essas que se consumaram e são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória por terem causado dano ao erário público.
- 53) Na sua qualidade de Presidente da Câmara decidiu-se, livremente e de forma consciente, quando autorizou e realizou os pagamentos que vêm sendo referidos.
- 54) À data dos factos descritos não foram identificados antecedentes em matéria financeira, transitados em julgado, respeitantes a Ricardo J M da Silva.
- 55) José António Silva Brum foi Vice-Presidente da Câmara Municipal de Ribeira Grande entre 2005 e 2013.
- 56) Não repôs qualquer montante da quantia recebida em excesso a título remuneratório

GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

(doc.3.03.01).

- 57) É licenciado em Engenharia Eletrotécnica, tendo integrado de 2010 a 2013, e integrando, ainda, o Conselho Diretivo da Região dos Açores da Ordem dos Engenheiros.
- 58) Tinha experiência do exercício de funções autarcas.
- 59) Não podia por isso ignorar, não sendo de resto admissível e/ou razoável que ignorasse, que lhe estava vedada a autorização e pagamento, a si próprio, das despesas indicadas em 38º.
- 60) Não cuidou, devendo fazê-lo, de certificar-se de que podia legalmente autoriza-las e realizá-las, admitindo a possibilidade de a sua conduta não ser conforme à lei e, consequentemente, proibida e financeiramente sancionável, tendo - se conformado com tal resultado.
- 61) Não tendo adotada atitude de zelo de modo a evitar a consequência resultante dessas despesas ilegais no montante de 25.778,88€ que podia e devia prever.
- 62) Despesas essas que se consumaram e são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória por terem causado dano ao erário público
- 63) Agiu voluntária, livre e conscientemente.
- 64) À data dos factos descritos não foram identificados antecedentes nem recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas em matéria financeira, a José A S Brum.
- 65) José A S Brum colaborou com o Tribunal quanto aos esclarecimentos e remessa de documentos.
- 66) De acordo com os regulamentos vigentes na época, competia à Secção de Contabilidade, integrada na Divisão Administrativa e Financeira, verificar as folhas de vencimento e outros abonos de pessoal, e à Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, superintender o desenvolvimento dos trabalhos respetivos.
- 67) Eram estas as estações competentes às quais caberia informar quanto à legalidade dos pagamentos.
- 68) A responsabilidade de [REDACTED] que autorizou o pagamento a José A S Brum da remuneração relativa ao mês de outubro de 2013 e dos correspondentes subsídios extraordinários no montante de 1.629,73€ foi relevada.

Dentro dos poderes de cognição do Tribunal ao abrigo do disposto no art.º 5º, 2, b) do Cód. Proc. Civil, também se provam factos que complementam os alegados pelas partes, estão assentes em documentos levados ao contraditório, constam do processo de auditoria e Relatório, têm interesse para a decisão final e são os seguintes:

- 69) Na ata da reunião de Câmara de 28-11-2013 onde esteve presente Ricardo JM da Silva, fez-se constar que no «...*No uso da palavra o município ...referiu que de 2009 a 2012 o anterior*



GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

*Vice-Presidente assinou 32 projetos e que o anterior Presidente da Câmara sabia o que se passava, conforme uma ata da Câmara de 2009...acrescentou que a alínea b) do artigo 7.º do Estatuto dos Eleitos Locais, ao referir que "Aqueles que exerçam funções remuneradas de natureza privada percebem 50% do valor de base da remuneração,..." aplica-se ao anterior Vice-Presidente, e, portanto, existem verbas recebidas pelo anterior Vice-Presidente com a colaboração do anterior Presidente que vão ser colocadas no Tribunal...na sequência da intervenção do referido município, a senhora Vereadora... referiu que os climas de suspeição há muito desenvolvidos a incomodavam, referindo haver locais próprios para o tratamento destas situações. Acrescentou que a documentação do primeiro ponto exposto lhe causava estranheza uma vez que a elaboração de 32 projetos em 48 meses ao serviço da Câmara Municipal da Ribeira Grande não dava sequer um projeto por mês, sendo, portanto, uma atividade esporádica...mais acrescentou que os 50% do valor base de remuneração aplica-se a atividades exercidas em contínuo, que lhe parecia não ser o caso, face ao apresentado... o senhor Presidente referiu que estes assuntos iam ser analisados por este executivo...»(doc.3.06.97).*

70) Na reunião de assembleia municipal de 19-12-2013, no período de intervenção pública, conforme se fez contar em ata, foi suscitada questão «...sobre a (i)legalidade do exercício de atividade particular de forma continuada, por parte do ex-vice presidente, Eng.º José António da Silva Brum, enquanto exercia o cargo de vereador a tempo inteiro, com as competências delegadas nas áreas das Obras de investimento e particulares, ao longo dos dois mandatos, sendo remunerado de forma diversa da prevista na legislação em vigor, prejudicando assim financeiramente o município...» (doc. 1.19).

71) Em sequência de uma solicitação em 16-1-2004 do Presidente da Assembleia Municipal, ao Presidente da Câmara, foi emitido em 12-2-2014, o Parecer Jurídico da Divisão Administrativa e Financeira «sobre o estatuto remuneratório que foi aplicado ao então Vice-Presidente Eng. José António da Silva Brum durante o exercício dos seus 2 mandatos e se foi apresentado pedido formal de acumulação de funções privadas com públicas», onde se conclui que: (doc.3.09.10)

*«...apurou-se que o seu exercício continuado de outras atividades privadas foi comunicado nas Reuniões] de Câmara, realizadas a 27 de outubro de 2009 e de 31 de outubro de 2005, e nas reuniões de Assembleia Municipal, realizadas a 22 de novembro de 2009 e a 13 de dezembro de 2005, para os efeitos do cumprimento do disposto nos art.º 3.º do Estatuto dos Eleitos Locais e do art.º 6.º do Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos.*

*Para efeito de cálculo remuneratório, apurou-se ainda que o Eng. José António Brum não apresentou qualquer declaração [de] funções remuneradas de natureza privada para efeito de acumulação de funções, tendo o mesmo sido remunerado de acordo com a legislação em vigor, no s anos em que o mesmo exerceu funções como vereador em regime de permanência, nomeado para o cargo de vice-presidente desta edilidade, nos termos do art.º 7.º, n.º 1, al. a), do Estatuto dos Eleitos Locais...» (doc.3.14.15).*

72) E é tudo quanto a matéria provada.

«»



GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

### Factos não provados

Com fundamento na mesma avaliação julga-se:

- 1) Não provada matéria que respeite a factos que estejam em contradição com a matéria provada.
- 2) A discordância dos demandados quanto aos factos essenciais prende-se com a diferente interpretação da matéria de facto relacionada com o conhecimento da situação pela Divisão Administrativa e Financeira e, conseqüentemente, diferente interpretação sobre os agentes da ação e sua imputação objetiva e subjetiva.

<>>

### Motivos para a decisão sobre a matéria de facto

Quanto aos factos provados,

Foram assim julgados após valoração da prova que resultou dos depoimentos prestados em audiência por pessoas que se manifestaram sobre os factos, dos documentos reunidos no processo de auditoria, do relatório de auditoria nº 10/2017-FS/SRATC e ainda, das alegações finais do Ministério Público e Advogado.

Tudo com observância do disposto nos nºs 4 e 5 do art.º 607º do CPC, em articulação com os artºs 80º e 94º, nº 3, da LOPTC.

O *sentido* da factualidade provada alcançou-se aplicando as regras da experiencia de vida inerentes à especificidade da jurisdição e as regras do processo lógico.

Na análise crítica teve-se em conta:

- a) Os factos admitidos por acordo de que resulta, logo, a prova de todos os factos indicados no art.º 1º da contestação.
- b) As atas das reuniões e deliberações que são a certificação e o testemunho escrito em que se apresenta o que aconteceu, constituindo prova dos factos que referem.
- c) Os factos provados por documentos:
  - ata da instalação da Câmara Municipal da Ribeira Grande - mandato de 2005-2009 (doc.1.01);
  - ata da instalação da Câmara Municipal da Ribeira Grande - mandato de 2009-2013 (doc.1.04);
  - documentos comprovativos do exercício de atividade privada remunerada:
    - Projetos de instalações elétricas, de telecomunicações e fichas de segurança contra incêndios (doc. 1.13);
    - Declarações de rendimentos - IRS, referentes aos anos de 2006 a 2013 (documentos 3.03.13, 3.03.15, 3.03.18 a 3.03.23);
    - Ofício n.º 328-UAT I, de 02-03-2017 (doc. 3.01.1);
    - Carta de José António Silva Brum (doc. 3.03.01).
  - folhas de vencimento e ordens de pagamento relativas à retribuição no período de janeiro de 2006 a outubro de 2013 (documentos 3.06.01 a 3.06.94);
  - Recibos de vencimento relativos ao período de janeiro de 2006 a outubro de 2013 (documentos 3.05.004 a 3.05.097);
  - Declarações anuais de rendimentos emitidas pelo Município da Ribeira Grande, referentes aos anos de 2006 a 2013 (documentos 3.05.098 a 3.05.105);
  - Declaração relativa à identificação de assinaturas (doc. 3.07.2).



GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

- Respostas obtidas em contraditório (documentos 6.6 e 6.7).
  - Registos dos pagamentos autorizados por **Ricardo José Moniz da Silva**, no montante de 108. 176,02 euros (Apêndice IV e documentos 3.06.01 a 3.06.07, 3.06.09 a 3.06.21, 3.06.23 a 3.06.31, 3.06.33, 3.06.34, 3.06.37 a 3.06.40, 3.06.43, 3.06.45, 3.06.47, 3.06.50 a 3.06.54, 3.06.57 a 3.06.61, 3.06.64 a 3.06.72, 3.06.74 a 3.06.88, 3.06.90 a 3.06.92);
  - Registos dos pagamentos autorizados por **José António Silva Brum**, no montante de 25.778,88 euros (Apêndice IV e documentos 3.06.08, 3.06.22, 3.06.32, 3.06.35, 3.06.36, 3.06.41, 3.06.42, 3.06.44, 3.06.46, 3.06.48, 3.06.49, 3.06.55, 3.06.56, 3.06.62, 3.06.63, 3.06.73, 3.06.89 e 3.06.93).
- d) O Relatório nº 10/2017-FS-SRATC que tem inerente um conhecimento técnico e específico sobre os factos que evidencia.
- e) A deliberação da Assembleia Municipal de 28-11-2013 e o Parecer Jurídico emitido em 12-2-2014, assentes em documentos que constam do processo de auditoria, levados a contraditório e considerados ao abrigo dos poderes de cognição do Tribunal por serem um complemento dos factos alegados pelas partes (art.º 5º 2, b) do Cód. Proc. Civil).

f) O depoimento das testemunhas:

██████████ Auditora-Chefe da SRATC, que depôs de forma isenta, credível e clara. A razão do seu conhecimento resulta da sua participação na auditoria, tendo concluído, no decurso dos trabalhos, que não havia conhecimento por parte da Divisão Administrativa e Financeira da acumulação remunerada, embora houvesse conhecimento da atividade privada desenvolvida pelo Vice-Presidente.

██████████ (Técnica Verificadora Superior) e ██████████ (Técnico Superior), ambos da SRATC que também participaram nos trabalhos da auditoria, cabendo-lhes a análise e tratamento das atas e regulamentos. No essencial, os dois depoimentos, isentos e claros, confirmaram os factos do requerimento inicial.

██████████ vereador executivo na Câmara Municipal de Ribeira Grande que participou na reunião de instalação de 27-10-2009 e, de forma clara e precisa, confirmou que o Vice-Presidente, nessa reunião, informou que ia acumular funções, sem contudo se referir ao facto da retribuição; que durante o mandato o assunto da atividade privada “desapareceu” e a discussão sempre foi em torno do desempenho de funções autárquicas, com o desempenho da atividade privada e não da acumulação remunerada; que não ficou com a ideia, em 27-10-2009, que a atividade privada do Vice-Presidente fosse remunerada.

██████████ à data adjunta do Presidente da Câmara Municipal de Ribeira Grande. Esclareceu com clareza que foi tendo conhecimento das comunicações feitas sobre a acumulação de funções do Vice-Presidente, embora nunca se tivesse discutido, sob vista legal, a remuneração que o Vice-Presidente auferia; que havia celeuma pela acumulação de funções autárquicas com o desempenho da atividade privada exercida pelo Vice-Presidente, ligada à circunstância de o mesmo “fazer projetos e aprovar projetos” (sic).

██████████ (vereador executivo) e ██████████ (atualmente a desempenhar funções de bancário) que depuseram de forma clara e

GABINETE DA JÚZA CONSELHEIRA

precisa, esclarecendo, no essencial, que a questão da acumulação de funções do Vice-Presidente nunca foi assunto tratado interna ou externamente sob o ponto de vista da remuneração e que quando se discutia a atividade privada do Eng. Brum, Vice-Presidente, era sempre no âmbito da acumulação e não da remuneração auferida.

- g) Uma nota breve sobre a forma de consideração e valoração dos factos que se extraem do relatório de auditoria, efetuada por auditores. Trata-se de um documento técnico (não pericial, porque *Auditoria não é Perícia*) que tem intrínseco um conhecimento específico, próprio do conhecimento do auditor que se serve de instrumentos próprios (questionários, checklists, protocolos...etc.), em conformidade com padrões adotados, através dos quais se avaliam evidências, com o intuito de se concluir se tais evidências estão em conformidade ou não conformidade, com o padrão adotado como referência. Por ser assim, como é, concretizado por AUDITORES, a valoração do relatório de auditoria, não pode ignorar a capacidade profissional e o conhecimento técnico e específico que lhe é inerente e está subjacente.

«»

**Quanto aos factos não provados**

Procedeu-se, igualmente, à análise crítica.

Não foi efetuada mais prova, certa e determinada, que contrarie os factos assentes e provados.

Como se disse, a discordância dos demandados prende-se com a diferente interpretação dos factos relacionados com o conhecimento da atividade privada por parte Divisão Administrativa e Financeira e, conseqüente autoria e imputação subjetiva.

### III – Questões a resolver

- A) A matéria litigiosa típica e ilícita
- B) Os agentes da ação.
- C) A culpa

**A) A matéria litigiosa típica e ilícita:**

À decisão final interessam os atos autorizadores de despesa relacionados com os pagamentos das remunerações ao anterior Vice-Presidente da Câmara Municipal de Ribeira Grande, José A S Brum, entre 1 de janeiro de 2006 e 14 de outubro de 2013.

Julgar é compreender o facto.

Importa caracterizar a matéria litigiosa, começando por verificar se, perante os factos apurados, terá ocorrido uma despesa ilegal, em razão de pagamentos ilegais de remunerações no montante de 133.954,90€, suscetível de gerar a responsabilidade financeira sancionatória e, também, responsabilidade reintegratória, imputada aos demandados, por violação das normas sobre autorização de despesa pública que causaram dano ao erário público (i.e., al. d) do ponto 2.3.4.2. do



Handwritten signature in red ink.

GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

POCAL que estabelece o requisito da legalidade da despesa, conjugado com o disposto no art.º 7º, 1, b), do EEL).

As questões fundamentais e decisivas são:

- i.** Ricardo J M da Silva enquanto autor das autorizações de pagamentos das remunerações, no global de 108 176,02€, pagas a José A S Brum, correspondente à parte que excede a remuneração legalmente devida por causa de acumulação de funções autárquicas com exercício de atividade privada, incorre em responsabilidade financeira sancionatória pela prática da infração p. e p. pelo art.º 65º, 1, b) e 2 da LOPTC?
- ii.** Incorre, também, Ricardo J M da Silva, em responsabilidade financeira reintegratória pelo pagamento da quantia de 108 176,02€ que deverá repor com juros de mora?
- iii.** José A S Brum enquanto autor das autorizações de pagamentos das remunerações, a si próprio, no montante global de 25 778,88€, correspondente à parte que excede a remuneração legalmente devida por causa de acumulação de funções autárquicas com exercício de atividade privada, incorre em responsabilidade financeira sancionatória pela prática da infração p. e p. pelo art.º 65º, 1, b) e 2 da LOPTC?
- iv.** Incorre, também, José A S Brum, em responsabilidade financeira reintegratória pelo pagamento da quantia de 25 778,88€ que deverá repor com juros de mora?

Analisando:

A responsabilidade financeira sancionatória:

Um primeiro aspeto relevante que resulta da matéria de facto é o seguinte: no período de 1/1/2006 a 14/10/2013, correspondente aos mandatos autárquicos 2005-2009 e 2009-2013, José A S Brum desempenhou as funções de vereador, em regime de permanência, tendo sido designado Vice-Presidente da Câmara Municipal de Ribeira Grande.

Um segundo aspeto, é que José M S Brum durante esse mesmo período, acumulou o exercício de funções autárquicas com o exercício da atividade privada remunerada.

O terceiro aspeto relevante é este: José M S Brum recebeu a totalidade das remunerações previstas para as funções autárquicas em exclusividade.

Contas feitas no período de janeiro de 2006 a outubro de 2013, foram efetuados a título de remuneração mensal, despesas de representação e subsídios extraordinários, pagamentos no total de 324.012,03€.

Por anos, os pagamentos foram os seguintes (v. Quadro VIII do Relatório):

2006 um total de 42.156,98€  
2007 um total de 42.706,38€  
2008 um total de 43.468,03€  
2009 um total de 44.860,27€  
2010 um total de 43.434,73€  
2011 um total de 39.296,28€  
2012 um total de 34.412,04€  
2013 um total de 33.677,32€

GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

Ora, a acumulação do exercício das funções autárquicas com o exercício da atividade privada remunerada implica a redução, em 50%, do valor de base da remuneração legalmente fixada para os eleitos locais em regime de permanência que exerçam exclusivamente funções autárquicas remuneradas (art.º 7º, nº 1, b) da EEL).

Significa isto que, entre janeiro de 2006 e outubro de 2013, foram pagos indevidamente a José M S Brum, Vice-Presidente da CMRG, a título de remuneração, 135.534,52€ que representa o montante global da parte que excede a remuneração que legalmente era devida.

Por anos, os **pagamentos indevidos** são os seguintes (v. Quadro IX do Relatório):

2006 um total de 18.034,00€  
2007 um total de 18.309,02€  
2008 um total de 18.561,95€  
2009 um total de 19.230,63€  
2010 um total de 18.609,85€  
2011 um total de 15.708,92€  
2012 um total de 13.434,52€  
2013 um total de 13.695,71€

Cada uma das importâncias pagas, mensalmente, a José A S Brum a título de remuneração durante aquele período, identifica um ato autorizador de pagamento, violador do art.º 7º, nº 1, b) da EEL e, consequentemente, violador de normas sobre a autorização ou pagamento de despesas públicas, suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, por ilegalidade da despesa e, também, responsabilidade financeira reintegratória (de que se falará adiante), praticado num contexto de ações continuadas.

Pelo modo de execução, os pagamentos subsequentes aos primeiros ocorridos em 2006, devem ser tidos como continuação dos primeiros, configurando uma prática repetida de infrações, em que a continuidade é facilitada pela repetição que vai tornando cada vez menos exigível um comportamento de acordo com o direito.

Quando se apuram circunstâncias relacionadas com a prática repetida de infrações, como é o caso, a lei considera estar em causa uma infração única cometida sob a forma continuada.

O art.º 67º, nº 4 esclarece que «...ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória se aplica, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal» (i.e., art.ºs 1º a 39º do Cód. Penal).

E o art.º 30º, nº 2, do Cód. Penal dispõe que «...constitui um só [crime] continuado a realização plúrima do mesmo tipo de crime ou de vários tipos de crime que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico, executada por forma essencialmente homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente».

Analisando os sucessivos atos autorizadores dos pagamentos das remunerações que violaram normas legais, verificam-se os pressupostos do *crime continuado*, aplicável e adaptável à jurisdição financeira, nos termos conjugados dos art.ºs 30º, 2 do Cód. Penal e 67º, 4 da LOPTC.

Na verdade,

O bem jurídico protegido pela norma violada é o mesmo, ou seja, em nome de uma menor despesa pública, a redução de 50% do valor de base da remuneração quando se exerça funções remuneradas de natureza privada;



GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

Os pagamentos e recebimentos ilícitos desenvolveram-se de uma forma homogénea no período em causa - entre janeiro 2006 e outubro de 2013 - sempre através de autorização de despesa e pagamento de remunerações previstas para as funções autárquicas em exclusividade;  
E num quadro exterior sem alterações, traduzido na perduração do meio que foi apto para a realização do ilícito: a apresentação de documentação pelos serviços.

Por ter sido assim, os pagamentos indevidos feitos a José M S Brum constituem **uma infração financeira sancionatória praticada sob a forma continuada**, consumada na autorização dos pagamentos das remunerações, na parte em que excede a remuneração que legalmente era devida, violando normas sobre a autorização e pagamento de despesas públicas (art.º 7º, n.º 1, b) do Estatuto dos Eleitos Locais e Ponto 2.3.4.2, b) do POCAL).

Esta infração está prevista no art.º 65º, 1, b) da LOPTC, é punível com multa, entre o limite mínimo correspondente a 25 UC e o limite máximo correspondente a 180 UC.

<>>

**A responsabilidade financeira reintegratória:**

No domínio do art.º 59º da LOPTC são considerados pagamentos indevidos os pagamentos ilegais que causarem dano ao erário público, quer porque,

- Àqueles pagamentos não corresponde contraprestação efetiva,
- Correspondendo contraprestação efetiva, esta não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de uma determinada atividade.  
Ou seja,
- Podem existir pagamentos ilegais que não sejam indevidos, bastando, para isso, que haja contraprestação efetiva (abrangendo a adequação da contraprestação);  
Ao contrário,
- Não podem existir pagamentos indevidos que sejam legais, uma vez que a norma exige uma conexão intrínseca entre estes e a sua ilegalidade.

Os pagamentos da remuneração em regime de exclusividade ao Vice-Presidente José A S Brum, efetuados em violação do disposto no art.º 7º, 1, b) do EEL, para além de ilegais, causaram dano ao erário público, porque não há contraprestação efetiva, quando a lei fixa o valor de 50% da remuneração para funções autárquicas em exclusividade, para remunerar o cargo de vereador a tempo inteiro, em acumulação com atividades privadas remuneradas.

Geram, por isso, responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art.º 59º, 1 e 2 da LOPTC.

A alegação, na contestação, de que não houve dano para o Estado (art.ºs 44º a 49º e 42º a 47º das contestações) porque *«...a atividade privada se resumia a assinar projetos e manutenção de Postos de Transformação ...exercida nas horas vagas e sem qualquer prejuízo para a autarquia...não se tratava de atividade de “porta aberta” e que o fizesse no horário de expediente dos serviços camarários ou com qualquer prejuízo para esta...»* não tem fundamento legal.

Por um lado, parte de um equívoco que desde já se desfaz: o regime previsto no art.º 7º, 1, b) do EEL, não está associada à organização do tempo de trabalho, bastando-se com o facto de o eleito local em regime de permanência exercer, em acumulação quaisquer funções de natureza privada, independentemente do modo como se organize e do tempo que lhes dedique.

Por outro, não há possível contrapartida compensadora da referida despesa ilegal da autarquia. Era preciso demonstrar com factos que nos cofres da edilidade entrou de volta a importância aplicada pelo Município nas remunerações indevidamente pagas.



GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

Por isso permanece tal despesa sem contrapartida, além de ilegal, nos termos do art.º 59º, nºs 1 e 2 da LOPTC.

O pagamento indevido no montante global de 135.534,52€ gerou despesa pública ilegal, por violar a norma da al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, em conjugação com o art.º 7º, nº 1, b) do Estatuto dos Eleitos Locais que impõe que «...as despesas só podem ser pagas se forem legais...».

A violação das normas sobre autorização ou pagamento de despesas públicas geram responsabilidade financeira reintegratória para reposição, com juros, das quantias indevidamente pagas no montante total de 135.534,52€ porque, como se demonstrou, não houve contraprestação, a quantia não foi reposta, e no processo causal gerador do dano, os atos autorizadores das despesas da responsabilidade do então Presidente da Câmara, Ricardo J M Silva e do seu Vice-Presidente, José Brum, surgem como a única causa desse dano.

«»

### B) Os agentes da ação

A responsabilidade sancionatória e reintegratória é pessoal e individual. E recai sobre os agentes da ação, podendo recair ainda nos termos do disposto nos artigos 61.º, 1, 3 e 4 e 67.º, n.º 3, da LOPTC, sobre os «funcionários ou agentes que, nas suas informações... não esclareçam os assuntos de sua competência de harmonia com a lei».

A Lei nº 42/2016 de 28 de dezembro provocou uma alteração no regime jurídico da responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, cujo art.º 248.º em vigor desde 1/1/2017, deu nova redação ao art.º 61.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC).

Art.º 248º

«A responsabilidade prevista no número anterior [responsabilidade financeira a cargos dos agentes da ação] recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos nºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933...».

Por sua vez, o art.º 36.º dispõe que:

«São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos 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 ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;
- 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;



Handwritten signature in red ink.

GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

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

Ou seja, de acordo com o novo regime, os autarcas passam a responder financeiramente apenas pelos «atos 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», se não tiverem «ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente».

A lei nova não introduziu qualquer elemento verdadeiramente novo. Nem reconheceu imunidade aos autarcas.

A Lei apenas estabeleceu pressupostos: sempre que da ação dos autarcas resulte ou possa resultar dano para o Estado, não ouvir as estações competentes ou adotar resolução diferente quando esclarecidos, dará lugar a responsabilidade financeira.

Estes pressupostos necessitam de se somar à ação para que se gere a punibilidade. Representam uma condição objetiva de punibilidade que, embora *diretamente* ligada ao facto ilícito, é elemento estranho ao preceito jurídico, por depender de um acontecimento extrínseco ao facto (a não audição das estações competentes ou adoção de resolução diferente após esclarecimento).

Aplicando a Lei nº 42/2016 de 28/12 ao caso:

Como resulta dos factos provados, os pagamentos foram autorizados pelo anterior Presidente da Câmara de Ribeira Grande, Ricardo J S Moniz, pelo anterior Vice-Presidente da Câmara Municipal de Ribeira Grande, José A S Brum, e pelo atual Presidente da Câmara.

Quanto ao atual Presidente da Câmara Municipal de Ribeira Grande – [REDACTED] - a responsabilidade financeira foi relevada em sede de auditoria - cf. art.º 68º da matéria provada.

Importa verificar se os autarcas demandados, Presidente e Vice-Presidente com delegação de competências, em cumprimento do seu dever funcional de autorizar o pagamento de despesas realizadas e «...coordenar os serviços municipais no sentido de desenvolver a sua eficácia e assegurar o seu pleno funcionamento...» -(art.º 72º da Lei 169/99) -informaram a Divisão Administrativa e Financeira sobre a situação profissional de acumulação remunerada do Vice-Presidente de então, para que, enquanto autorizadores dos pagamentos, possam ser considerados agentes da ação, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 61º da LOPTC.

De acordo com os regulamentos vigentes à data, competia à *Secção de Contabilidade*, integrada na *Divisão Administrativa e Financeira*, verificar as folhas de vencimento e outros abonos de pessoal. E competia à Chefe da Divisão Administrativa e Financeira superintender o desenvolvimento daqueles trabalhos.

Eram estas as “estações competentes” a quem caberia informar quanto à legalidade dos pagamentos a concretizar.

Sucedeu que, apesar de na carta de 2-12-2005 dirigida ao Município, José A S Brum se referir o “exercício continuado da atividade de engenharia eletrotécnica” e de ter sido tal facto exarado na ata da reunião da Assembleia Municipal de 13-12-2005, a verdade é que esta comunicação visou o «...conhecimento desta Assembleia Municipal em cumprimento dos artigos 3.º do Estatuto dos Eleitos Locais e 6.º da Lei 64/93, de 26 de agosto...».

Ou seja, a comunicação visou a discussão e esclarecimentos sobre o regime de incompatibilidades.

GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

E não se fez menção alguma a atividade remunerada.

De resto, a mencionada comunicação à Assembleia Municipal em 13-12-2005, não foi enviada a reunião de Câmara, nem consta do processo individual de José A S Brum existente na Secção de Recursos Humanos (doc.3.04.03).

Os preceitos legais mencionados na ata de 13-12-2005 (art.º 6º da Lei 64/93 e art.º 3º da EEL) dão a perceber, claramente, a natureza e o objetivo da comunicação feita a 13-12-2005:

Artigo 6.º da Lei 64/93  
Autarcas

1 - Os presidentes e vereadores de câmaras municipais, mesmo em regime de permanência, a tempo inteiro ou parcial, podem exercer outras atividades, devendo comunicá-las, quando de exercício continuado, quanto à sua natureza e identificação, ao Tribunal Constitucional e à assembleia municipal, na primeira reunião desta a seguir ao início do mandato ou previamente à entrada em funções nas atividades não autárquicas.

2 - O disposto no número anterior não revoga os regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou atividades profissionais.

Artigo 3.º do EEL  
Exclusividade e incompatibilidades

1 - Os presidente e vereadores de câmaras municipais, mesmo em regime de permanência, podem exercer outras atividades, devendo comunicá-las, quando de exercício continuado, quanto à sua natureza e identificação, ao Tribunal Constitucional e à assembleia municipal, na primeira reunião desta a seguir ao início do mandato ou previamente à entrada em funções nas atividades não autárquicas.

2 - O disposto no número anterior não revoga os regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou atividades profissionais.

3 - Não perdem o mandato os funcionários da administração central, regional e local que, durante o exercício de permanência, forem colocados, por motivos de admissão ou promoção, nas situações de inelegibilidade previstas na alínea h) do n.º 1 do artigo 6.º e nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 7.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto.

A menção sobre atividade remunerada faz toda a diferença. Não se trata de um jogo de palavras. É um facto inequivocamente relevante para fixação da remuneração, porque a lei permite o exercício simultâneo das duas atividades. Só que, para efeitos da remuneração devida, **é relevante tratar-se de acumulação com desempenho remunerado ou não**. Porque pode haver acumulação com desempenho não remunerado que não interfere no recebimento da totalidade das remunerações. É isto o que com toda a clareza resulta do n.º 2 do art.º 7º do EEL:

Regime de remunerações dos eleitos locais  
em regime de permanência

1 - As remunerações fixadas no artigo anterior são atribuídas do seguinte modo:



GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

- a) Aqueles que exerçam exclusivamente funções autárquicas, ou em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas, recebem a totalidade das remunerações previstas no artigo anterior;
- b) Aqueles que exerçam funções remuneradas de natureza privada percebem 50/prct. do valor de base da remuneração, sem prejuízo da totalidade das regalias sociais a que tenham direito;
- c)...

A este propósito o depoimento das testemunhas que no julgamento depuseram sobre os factos, [REDACTED] e [REDACTED] foi claro e preciso quanto à ausência de discussão e informação sobre o desempenho remunerado da acumulação de funções do Vice-Presidente.

A omissão do facto essencial da remuneração perpassa toda a matéria de facto.

Vejam algumas passagens:

- A 21/3/2007, a pedido de José A S Brum, o Gabinete de Estudos e Planeamento emitiu Parecer sobre a verificação de incompatibilidades no exercício das atividades desenvolvidas enquanto Vive Presidente da autarquia e engenheiro eletrotécnico nos quadros de uma empresa de construção civil, concluindo que não havia qualquer impedimento e propondo que fosse solicitado o parecer da Direção Regional da Organização e Administração Pública (DROAP), quanto a tal questão ( que constitui a Informação n.º 106).
- No Parecer que a DROAP veio a emitir 27 de março de 2007, refere-se que quanto ao n.º 1 do artigo 3.º do Estatuto dos Eleitos Locais, que «*tal regime não obsta, no entanto, à aplicação de outras incompatibilidades estabelecidas por diploma próprio das diversas atividades profissionais*», alertando para o «*dever de imparcialidade na atuação dos eleitos locais, previsto na alínea c) do número 1 do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, cujo reflexo está patente no número 6 do artigo 90.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro - impedindo o legislador no momento da discussão e votação, a presença dos eleitos locais que se encontrem impedidos*».
- Já no âmbito do executivo camarário com mandato autárquico de 2009 a 2013, na reunião da Câmara Municipal de 27-10-2009, a ata faz saber que o Presidente da Câmara Municipal, Ricardo J M da Silva, designou José A S Brum Vice-Presidente e que esclareceu - quanto à interpelação de um vereador sobre se os vereadores em regime de permanência, iriam exercer o seu mandato em regime de exclusividade - que «*...nos termos previstos nos Estatutos dos Eleitos Locais e no Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos, os senhores Vereadores podem exercer outras atividades, cabendo-lhes, apenas, comunicá-las, quanto à sua natureza, ao Tribunal Constitucional e à Assembleia Municipal, quando do exercício continuado...*».
- Na reunião da Câmara Municipal de 3-11-2009 a ata dá conta que se discutiu as razões da não aprovação da ata de 27-10-2009 por omitir e não transcrever todas as declarações nela proferidas, designadamente a interpelação de um vereador do teor seguinte «*...se os vereadores em regime de permanência a tempo inteiro iriam exercer o seu mandato em regime de exclusividade, ou se iriam fazê-lo, desempenhando outras atividades privadas de forma continuada...*», tendo o Vice-Presidente, José A S Brum, respondido que na qualidade de engenheiro eletrotécnico iria exercer a atividade privada de forma continuada e da mesma natureza...».



GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

- Em 9-11-2009 José A S Brum comunicou à Assembleia Municipal a continuação do exercício da atividade de engenharia eletrotécnica. Mas não fez menção ao facto de ser atividade remunerada.
- Na ata da reunião de Assembleia Municipal de 24-11-2009 fez-se constar que o Presidente da Câmara esclareceu que “...de acordo com o consignado legalmente, o Vice-presidente continuará, episodicamente, a exercer atividade de elaboração de projetos de engenharia eletrotécnica...”
- A comunicação efetuada em 2009 pelo Vice-Presidente, à Assembleia Municipal, não foi «enviada a reunião de Câmara» e não consta «do processo individual existente na Secção de Recursos Humanos (ver doc. 3.04.03).
- Na ata da reunião da Assembleia Municipal, de 23-02-2010, fez-se constar que “...o Vice-Presidente, informou que faz projetos, que a Câmara não dá pareceres sobre os projetos das especialidades e que vai continuar a exercer a atividade...”
- Entre 2006 e 2013, não foram emitidos quaisquer pareceres jurídicos pelos competentes serviços municipais, envolvendo o estatuto remuneratório dos eleitos locais, e, designadamente, do então Vice-Presidente.

Este relato factual contrasta, desde logo, com o argumento dos demandados sobre o perfeito conhecimento que a Divisão Administrativa e Financeira tinha ou deveria ter de que o Vice-presidente exercia a atividade privada pretendendo, com isso, imputar a responsabilidade aos dirigentes da Divisão Administrativa e Financeira (art.ºs 8.º a 15.º e 8.º a 16.º das contestações).

É argumento que não procede porque não é a informação sobre os projetos que o Vice-Presidente elaborava e assinava fora de horas de expediente (art.º 6.º das contestações); ou as informações à Câmara Municipal ou Assembleia Municipal quanto ao exercício da atividade privada no início de cada mandato autárquico (art.º 7.º das contestações) que são decisivas para a resolução do caso. Decisiva era (é) a informação sobre acumulação remunerada.

Repete-se, não é a informação que foi transmitida que está em causa. Nem se nega a sua importância.

O inequívoco e relevante conhecimento que deveria ter sido transmitido aos serviços competentes e que traria consequências legais a nível do estatuto remuneratório do Vice-Presidente com repercussões na dívida pública, seria o da atividade privada remunerada. Que nunca foi transmitido.

O que se retira da análise conjugada das provas documentadas nas atas que relatam os acontecimentos é que a comunicação sobre a acumulação de funções, nunca foi formalmente dirigida ao sítio certo, a Secção de Contabilidade, integrada na Divisão Administrativa e Financeira e, centrou-se, sempre, no regime de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos aplicável aos eleitos locais.

Não, no regime do estatuto remuneratório estabelecido no art.º 7.º do EEL.

Se é certo que caberia, à data, à Divisão Administrativa e Financeira, enquanto “*estação competente*”, informar sobre a legalidade dos pagamentos, também é certo que a mesma nunca teve conhecimento desse facto relevante (remuneração da atividade privada) para o cálculo da remuneração devida, porque pelo Presidente da Câmara nunca foi transmitida essa informação aos serviços competentes, e o Vice-Presidente nunca apresentou qualquer declaração de funções remuneradas de natureza privada para efeito de acumulação de funções.

Acresce que a transmissão da informação só poderia ser feita pelo próprio (o Vice-presidente) ou por quem a conhecia (o Presidente).



GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

Só quem sabe ou tem conhecimento de determinada informação a pode transmitir. Ou prescindir de a transmitir.

Retomemos o argumento dos demandados sobre o conhecimento que existia e foi transmitido, por ter sido assunto exarado em ata em reunião secretariada por ██████████, dirigente intermédia de 4º grau (artºs 13º a 18º e 7º a 17º das contestações).

É argumento que também improcede. Tal como consta das atas, as reuniões da Câmara Municipal de 27-10-2009 e de 03-11-2009, nas quais o anterior Vice-Presidente deu conta que «*na qualidade de Engenheiro Eletrotécnico, iria exercer atividade privada de forma continuada e da mesma natureza*» –, foram secretariadas por ██████████ (a de 27-10-2009) e por ██████████ (a de 3-11-2009), cabendo-lhes apenas, nessa qualidade, lavrar as atas e não extrair ilações sobre se era remunerada ou não, para efeitos de calculo de remuneração, a atividade privada anunciada pelo anterior Vice-Presidente, cujo assunto da remuneração nunca fora abordado nessas reuniões. Aliás a *discussão política* dominante, na reunião de 3-11-2009, respeitou à não aprovação da ata de 27-10-2009.

As atas são o testemunho escrito em que se apresenta o que aconteceu. No caso, *testemunham* que o assunto da remuneração não foi abordado. O resumo que de seguida se transcreve, ilustra esta afirmação:

*“...nos termos previstos nos Estatutos dos Eleitos Locais e no Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos, os senhores Vereadores podem exercer outras atividades, cabendo-lhes, apenas, comunicá-las, quanto à sua natureza, ao Tribunal Constitucional e à Assembleia Municipal, quando do exercício continuado...”* - ata de 27-10-2009

e

*«...se os vereadores em regime de permanência a tempo inteiro iriam exercer o seu mandato em regime de exclusividade, ou se iriam fazê-lo, desempenhando outras atividades privadas de forma continuada...»*, tendo o Vice-Presidente, José A S Brum, respondido que *na qualidade de engenheiro eletrotécnico iria exercer a atividade privada de forma continuada e da mesma natureza...*» - ata de 3-11-2009.

O sentido comum, usual, objetivo e de acordo com as exigências da boa-fé, refletidos na interpretação das comunicações feitas a propósito da atividade privada do Vice-Presidente, não podem deixar de significar que houve omissão às “*estações competentes*” de informação importante relacionada com a remuneração da atividade privada.

Acresce que em sequência da questão suscitada em reunião de Câmara de 19-12-2013, sobre a (i)legalidade das remunerações auferidas pelo então Vice-Presidente José A S Brum, foi emitido em 12-2-2014, o Parecer Jurídico da Divisão Administrativa e Financeira «*sobre o estatuto remuneratório que foi aplicado ao então Vice-Presidente Eng. José António da Silva Brum durante o exercício dos seus 2 mandatos e se foi apresentado pedido formal de acumulação de funções privadas com públicas*», onde se conclui que:

*«...apurou-se que o seu exercício continuado de outras atividades privadas foi comunicado nas Reuniões de Câmara, realizadas a 27 de outubro de 2009 e de 31 de outubro de 2005, e nas reuniões de Assembleia Municipal, realizadas a 22 de novembro de 2009 e a 13 de dezembro de 2005, para os efeitos do cumprimento do disposto nos art.º 3.º do Estatuto dos Eleitos Locais e do art.º 6.º do Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos.*

*Para efeito de cálculo remuneratório, apurou-se ainda que o Eng. José António Brum não apresentou qualquer declaração [de] funções remuneradas de natureza privada para efeito de acumulação de funções, tendo o mesmo sido remunerado de acordo com a legislação em*

GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

*vigor, no 5 anos em que o mesmo exerceu funções como vereador em regime de permanência, nomeado para o cargo de vice-presidente desta edilidade, nos termos do art.º 7.º, n.º 1, al. a), do Estatuto dos Eleitos Locais...».*

Assim se demonstra que a Divisão Administrativa e Financeira, no período de 2006 a 2013:

Não foi informada de que o anterior Vice-Presidente da Câmara Municipal desenvolvia funções remuneradas de natureza privada;

Não recebeu orientações quanto ao valor de base da remuneração a auferir pelo mesmo;

Não foi questionada quanto ao montante da remuneração processada ao mesmo;

Não prestou informações sobre o assunto a qualquer membro da Câmara Municipal;

Certo é, contudo, o conhecimento do demandado Ricardo J M da Silva, assumido na resposta ao contraditório e aceite na contestação, de que José A S Brum desenvolvia atividades remuneradas de natureza privada, em acumulação com as funções de autarca em regime de permanência, pelo que no estrito cumprimento da lei (a norma do art.º 72º da Lei nº 169/99 de 18 de setembro “...*cabe ao presidente da câmara coordenar os serviços municipais no sentido de desenvolver a sua eficácia e assegurar o seu pleno funcionamento...*”), deveria ter informado os serviços municipais processadores dos vencimentos.

E o mesmo se diga do demandado José Brum que autorizou pagamentos a si próprio.

Para além de os atos autorizadores da despesa relacionada com remunerações serem da sua competência e responsabilidade, deveria ser evidente, para ambos, que as folhas de vencimento apresentadas mensalmente e ao longo de dois mandatos autárquicos, indicavam valores de remuneração em regime de exclusividade.

A diferença é substancial. E os dois quadros que se transcrevem são ilustrativos da discrepância.

Quadro I – Pagamentos efetuados

Anos	Remuneração mensal	Despesas de representação	Subsídios extraordinários		Total
			Junho	Novembro	
2006	30.911,52	6.090,96	2.578,54	2.575,96	42.156,98
2007	31.382,40	6.090,96	2.617,82	2.615,20	42.706,38
2008	32.035,20	6.090,96	2.672,27	2.669,60	43.468,03
2009	32.964,24	6.399,24	2.749,77	2.747,02	44.860,27
2010	32.002,79	6.212,60	2.609,67	2.609,67	43.434,73
2011	28.817,76	5.594,28	2.442,12	2.442,12	39.296,28
2012	28.817,76	5.594,28			34.412,04
2013	22.831,17	4.432,13	4.487,47	1.926,56	33.677,32
<b>Total</b>	<b>239.762,84</b>	<b>46.505,41</b>	<b>20.157,66</b>	<b>17.586,13</b>	<b>324.012,03</b>



GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

Quadro II – Pagamentos indevidos, por componente da remuneração

Anos	Remuneração mensal	Despesas de representação	Subsídios extraordinários		Total
			Junho	Novembro	
2006	15.455,52		1.290,54	1.287,96	18.034,02
2007	15.691,20		1.310,22	1.307,60	18.309,02
2008	16.017,60	-127,92	1.337,47	1.334,80	18.561,95
2009	16.481,04		1.376,17	1.373,42	19.230,63
2010	16.000,35		1.304,75	1.304,75	18.609,85
2011	13.706,79	-272,26	1.137,20	1.137,20	15.708,92
2012	13.706,79	-272,26			13.434,52
2013	10.888,97	-204,21	2.113,82	897,12	13.695,71
<b>Total</b>	<b>117.948,26</b>	<b>-876,66</b>	<b>9.870,17</b>	<b>8.642,85</b>	<b>135.584,62</b>

O dever funcional dos demandados impunha-lhes que informassem a Divisão Administrativa e Financeira sobre a concreta situação de acumulação remunerada que ambos bem conheciam, antes da autorização dos sucessivos e continuados pagamentos ao Vice-Presidente a título de remuneração. Mas não o fizeram.

Neste contexto, a omissão dos demandados ganha autonomia, repercute-se diretamente na sua esfera jurídica de atuação e a consequência das suas condutas omissivas tem como resultado a ilegalidade dos pagamentos na parte que excede 50/prct. do valor de base da remuneração.

A responsabilidade pende, assim, sobre os seus atos e não sobre os atos dos outros, como pretendem, quando imputam a responsabilidade aos dirigentes da Divisão Administrativa e Financeira.

A boa-fé reclamada na contestação (cf. artºs 17º e 18º) enquanto norma de conduta, devia ter conduzido os demandados, eleitos locais, a informarem os serviços competentes camarários, de modo claro, preciso e inequívoco, sobre a atividade privada remunerada.

A mesma boa fé que deveria ter levado, também, o demandado José A S Brum à reposição das quantias indevidamente recebidas, de que foi o único beneficiário, quando o Tribunal de Contas, órgão de soberania a que a Constituição atribui a fiscalização suprema da legalidade das despesas públicas, na sua auditoria, avaliou evidências e concluiu pela desconformidade e ilegalidade das remunerações recebidas na parte em que excedem, 50 %, do valor base.

Consequentemente, improcede, na totalidade, o argumento dos demandados sobre a sua irresponsabilidade financeira por não terem sido alertados pela Divisão Administrativa e Financeira (artºs 40 a 43º e 38º a 41º da contestação).

Do que se vem expondo decorre a conclusão lógica:

A responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória recai diretamente sobre cada um dos demandados.

São eles, pois, os agentes das infrações:

GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

Ricardo J M da Silva, anterior Presidente da Câmara Municipal da Ribeira Grande que autorizou pagamentos indevidos no montante total de **108 176,02€**, sabendo que estava a autorizar o pagamento de remunerações incorretamente calculadas por não ter dado conhecimento aos serviços municipais competentes de que o Vice-Presidente da Câmara Municipal exercia atividades remuneradas de natureza privada;

José A S Brum, anterior Vice-Presidente da Câmara Municipal que autorizou, a si próprio, pagamentos indevidos no montante total de **25 778,88 euros**, sabendo que aqueles serviços não estavam a calcular corretamente o montante das remunerações, por não terem em consideração que exercia, em acumulação, atividade privada remunerada.

Concretamente o demandado Ricardo J M da Silva, autorizou os pagamentos em excesso seguintes:

Ano de 2006: 16.746,06 euros;  
Ano de 2007: 17.001,42 euros;  
Ano de 2008: 13.254,73 euros;  
Ano de 2009: 10.987,36 euros;  
Ano de 2010: 14.764,27 euros;  
Ano de 2011: 13.469,84 euros;  
Ano de 2012: 22.314,98 euros;  
Ano de 2013: 9.637,37 euros,

no total de 108.176,02€.

E José A Silva Brum autorizou, a si próprio, os pagamentos em excesso seguintes:

Ano de 2006: 1.287,96 euros;  
Ano de 2007: 1.307,60 euros;  
Ano de 2008: 5.307,22 euros;  
Ano de 2009: 8.243,27 euros;  
Ano de 2010: 3.845,58 euros;  
Ano de 2011: 2.239,09 euros;  
Ano de 2012: 1.119,54 euros;  
Ano de 2013: 2.428,62 euros,

no total de 25.778,88 €.

«»

### C) A culpa

Só há responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória com culpa (cf. nº 5 do artº61º e art.º 67º da LOPTC e art.º 483º do Cód. Civil).

Ninguém, em hipótese alguma, pode merecer censura ou reprovação sem que tenha agido com culpa. O princípio da culpa emana da Constituição e deduz-se da dignidade da pessoa humana e do direito de liberdade (artºs 1º e 27º da CRP) e está materializado na LOPTC (art.º 67º e 61º, 5). Censura-se ao agente o facto de se ter decidido pelo ilícito quando podia e devia ter-se decidido diferentemente. A culpa sustenta-se em factos e demonstra-se pela prova dos que a indiciem, sendo pressuposto de toda a culpa, a liberdade de decisão.



GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

Como se disse, era do conhecimento do então Presidente da Câmara Municipal, Ricardo J M Silva, que José A S Brum, então seu Vice-Presidente exercia, simultaneamente, com as funções de autarca, atividades privadas remuneradas (facto aceite por acordo).

Não obstante, um, enquanto Presidente da Câmara e, outro, enquanto Vice-Presidente, aprovaram e autorizaram nas condições descritas, o processamento de despesas e pagamentos sem cobertura legal, no montante global de 135.584, 62€.

Fizeram-no, por uma questão de vontade, livre e consciente, sendo claro que não adotaram o comportamento que lhes era devido, porque como eleitos locais e autarcas responsáveis, deviam utilizar e aplicar os dinheiros públicos no estrito cumprimento da lei. Tinham todos os dados para orientar a conduta pelo direito.

Improcede, assim, o argumento da defesa quanto à ausência de culpa (artºs nºs 41º e 43 das contestações).

A lei esclarece que age com negligência nos termos do art.º 15.º do Código Penal 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 atuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

Da matéria de facto processualmente relevante se retira a informação sobre a experiência, de ambos, do exercício da função de autarca, para além de outras funções.

Tinham, por isso, ambos, o dever geral de conhecer e conheciam, o quadro normativo da despesa pública e, designadamente, a norma do art.º 7º da EEL, à luz do qual foram feitas ao longo dos dois ciclos do executivo camarário de Ribeira Grande, as autorizações de pagamento das remunerações do Vice-Presidente, José A S Brum, mas não cuidaram de verificar todos os requisitos legais previstos na citada norma, antes da autorização dos pagamentos.

Estas circunstâncias são demonstrativas de conduta negligente, tal como a define o art.º 15º do Código Penal.

No padrão da criação jurídica do *homem médio* só pode concluir-se que os demandados não adotaram a atitude de zelo e cuidado inerente aos seus deveres funcionais de cumprir e fazer cumprir a lei, podendo e devendo ter atuado conforme a norma do art.º 7º da EEL, evitando o pagamento de remunerações nas condições descritas e a consequência de se ter dado aos dinheiros públicos uma finalidade não legalmente determinada e permitida, ocasionando, com isso, uma despesa pública ilegal, com prejuízo para o Estado, que podiam e deviam ter evitado.

Em conclusão:

Os demandados Ricardo J M da Silva e José A S Brum atuaram com culpa.

As suas condutas são contrárias à ordem jurídica.

São financeiramente censuráveis.

São imputáveis a título de negligência.

<<>>

#### IV – Medida da pena

Provada e definida a autoria, ilicitude e culpa, resta apurar a medida da reação sancionatória que ao caso se adequa, posto que os demandados, como se demonstrou, deverão ser condenados por terem praticado, cada um deles, por negligência, uma **infração financeira sancionatória sob a forma continuada**, prevista no art.º 65º, 1, al b) e, ainda, uma **infração financeira reintegratória** p. e p. art.º 59º, 1 e 4, da LOPTC.

O artigo 67º n.º 2 da LOPTC define os critérios na graduação das multas «...*O Tribunal de Contas gradua as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.*

Quando a infração é cometida por **negligência**, como é o caso, em relação a todas as condutas, os n.ºs 2 e 5 do artigo 65º, esclarecem que a moldura abstrata da pena de multa, se situa entre o mínimo de 25 UC e o máximo de 90 UC.

#### Quanto à conduta do demandado Ricardo J M da Silva

É geradora de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Sobre a responsabilidade financeira **sancionatória**:

Está em causa sancionar o incumprimento de regras relativas à legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas e à boa gestão financeira (artigo 65.º, nº 1, b) da LOPTC).

O demandado autorizou pagamentos indevidos no montante total de 108 176,02€, sabendo que estava a autorizar o pagamento de remunerações incorretamente calculadas por não ter dado conhecimento aos serviços municipais competentes de que o Vice-Presidente da Câmara Municipal exercia atividades remuneradas de natureza privada.

Fê-lo de forma continuada, ao longo de dois mandatos autárquicos.

A sua qualidade de Presidente da Câmara, à data, eleito em dois mandatos seguidos, possibilitava-lhe mais e melhor atenção, abrindo caminho a um reforço do cuidado no tratamento dos dinheiros públicos.

Em se tratando de utilização de dinheiros públicos, a boa gestão e o bom controle da *coisa pública* por parte dos decisores públicos, tem claros reflexos na medida concreta da pena.

Todo este circunstancialismo deve ser tido em conta na determinação da medida concreta da pena. E, valorado, permite concluir que não há fundamento, de facto ou de direito, que justifique a isenção ou atenuação especial da pena de multa, nos termos dos n.ºs., 7 e 8 do art.º 65º da LOPTC.

A **pena deve ser efetiva** por ser a solução que se adequa à reação face à provada responsabilidade financeira sancionatória, continuada, pelo pagamento global, ilegal, do montante de 108.176,02€.

Quanto à graduação da multa (art.º 67º, n.º 2, da LOPTC) merecem consideração as circunstâncias seguintes:

- A sua qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Ribeira Grande, à data, e, por isso, responsável máximo pelo cumprimento do dever da boa gestão *dos dinheiros públicos*.



GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

- A ilicitude consubstanciada no seu comportamento descuidado contra o ordenamento jurídico, ao longo dos dois mandatos autárquicos.
- As consequências da não reparação do dano no erário público.
- A culpa que se retira da matéria provada.
- A ausência de antecedentes pessoais registados e com trânsito em julgado, em matéria financeira.
- A média situação económica retirada da sua qualidade de autarca.
- O tempo decorrido.

É neste equilíbrio entre a lei, doutrina jurisprudencial e factualidade que deve ser determinada a medida concreta da pena que resultará, também, da necessidade da tutela dos bens jurídicos violados, constituindo a culpa o limite inultrapassável da pena.

O Ministério Público pede a condenação de Ricardo J S Moniz em multa - que não liquidou - a fixar entre os 2.550,00 €, correspondendo ao limite mínimo de 25 UC, e os 18.360,00 €, correspondendo ao limite máximo de 180 UC.

Porém, como se disse, a infração foi cometida por negligência e o limite máximo da multa é de 90UC (art.º 65º, 5 da LOPTC).

Tudo ponderado justifica-se que a multa seja fixada em 4.080,00€ (40x102,00€=valor da UC).

«>>

Sobre a responsabilidade reintegratória (Ricardo Moniz):

Pede o Ministério Público a condenação de Ricardo J M da Silva na reposição, com juros, da quantia de 108.176,00€.

Está em causa o dano a reparar pela reintegração do erário público que não é apenas financeiro, é também jurídico, na medida em que normas legais foram necessária e efetivamente violadas para que as remunerações indevidas fossem pagas.

Nos termos do artigo 59º n.º 4 da LOPTC «*consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinadas atividades*».

A lei exige sempre a demonstração de um dano ao erário público para que possa ocorrer uma situação passível de responsabilidade financeira reintegratória assente na infração cometida.

No caso, na origem da conduta pública danosa está a atividade objetivamente ilícita do demandado Ricardo J M da Silva, ao autorizar os sucessivos atos de pagamento e que surge no processo causal gerador do dano, como única causa dele.

O dano está materializado no pagamento ilegal suportado pelo Município de Ribeira Grande, sem contrapartida compensadora da referida despesa ilegal da autarquia, resultante das remunerações indevidas, no montante global de 108.176,02€.

É dentro do circunstancialismo que rodeou a prática da correspondente infração sancionatória - que por desnecessidade de repetição se dá por reproduzido - que se devem tirar conclusões e encontrar a medida que melhor se adequa ao caso e, por isso, a justa medida.

Impõe-se verificar se há fundamento de facto e de direito e justificação para a redução da quantia a repor por parte de Ricardo J M da Silva (108.176,02€) pois, nos termos do disposto no art.º 64º, 2 da LOPTC «*...Quando se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade*



GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

*em que houver incorrido o infrator, devendo fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou da relevação».*

Por um lado, houve por parte do demandado uma violação do dever objetivo de cuidado por não ter avaliado o âmbito da imposição normativa de redução em 50% da remuneração devida e consequentemente, não acatou o dever de gerir adequadamente as finanças do Município de Ribeira Grande. Portanto agiu com negligência.

Por outro, há um contexto de prática continuada de infrações que caracteriza a diminuta intensidade da culpa.

Por outro, ainda, não há registo de antecedentes com trânsito em julgado, relacionados com infrações financeiras ou falta de acatamento de recomendações.

Finalmente e de relevante valoração, a circunstância de o demandado não ter sido o beneficiário dos pagamentos indevidos.

É no equilíbrio entre a factualidade, lei, e doutrina jurisprudencial que deve ser determinada a medida concreta da pena.

O circunstancialismo descrito é suficiente para caracterizar a justificação, com justiça, da redução da reposição pedida em julgo, nos termos do disposto no art.º 64º, n.º 4 da LOPTC.

Por conseguinte, julgado procedente o pedido, **reduzir-se-á em metade** a responsabilidade do demandado Ricardo J M da Silva, relativa à reposição do montante global de 108.176,02€, por ser proporcional, adequado e legal.

Pelo exposto,

Nos termos do disposto no art.º artigo 59º n.º 1, n.º 4 e n.º 6 da LOPTC, o demandado é condenado a repor a quantia de 54.088,01€, acrescida de juros legais.

A reposição inclui juros de mora sobre o respetivo montante «...nos termos previstos no Código Civil, contados desde a data da infração...» (n.º 6 do art.º 59º da LOPTC).

A infração consumou-se em janeiro de 2006. Os juros serão contados a partir da data em que o Município de Ribeira Grande procedeu ao pagamento do montante indevido da primeira remuneração recebida por José A S Brum, na sequência do ato autorizador de despesa de sua responsabilidade.

### Quanto à conduta do demandado José A S Brum

É geradora de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Sobre a sua responsabilidade sancionatória:

Valem aqui todas as considerações anteriores e que se repetem.

Está em causa sancionar o incumprimento de regras relativas à legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas e à boa gestão financeira (artigo 65.º da LOPTC).

O demandado autorizou, a si próprio, pagamentos indevidos no montante total de 25.778,88€, sabendo que estava a autorizar o pagamento de remunerações incorretamente calculadas por não ter dado conhecimento aos serviços municipais competentes de que exercia atividades remuneradas de natureza privada.

Fê-lo de forma continuada, ao longo de dois mandatos autárquicos.

A sua qualidade de Vice-Presidente da Câmara, à data, com delegação de competências para realizar despesa pública até ao montante de 149.639,37€, abriu-lhe caminho a um reforço do cuidado no tratamento dos dinheiros públicos e possibilitava-lhe mais e melhor atenção.

Em se tratando de utilização de dinheiros públicos, a boa gestão e o bom controle da *coisa pública* por parte dos decisores públicos, tem claros reflexos na medida concreta da pena.



GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

Todo este circunstancialismo deve ser tido em conta na determinação da medida concreta da pena.

Valorado, permite concluir que não há fundamento, de facto ou de direito, que justifique a isenção ou atenuação especial da pena de multa, nos termos dos n.ºs. 7 e 8 do art.º 65º da LOPTC.

A pena deve ser efetiva por ser a solução adequada à reação face à provada responsabilidade financeira sancionatória, continuada, pelo pagamento global ilegal do montante de 25.778,88€.

Quanto à graduação da multa (art.º 67º, n.º 2, da LOPTC) merecem consideração as circunstâncias seguintes:

- A sua qualidade de Vice-Presidente da Câmara Municipal de Ribeira Grande com delegação de competências para realizar despesa pública até ao montante de 149.639,37€ e, por isso, também responsável pelo cumprimento do dever da boa gestão *dos dinheiros públicos*.
- A ilicitude consubstanciada no seu comportamento contra o ordenamento jurídico, ao longo dos dois mandatos autárquicos.
- As consequências da não reparação do dano no erário público.
- A circunstância de ter sido o único beneficiário dos pagamentos.
- A culpa que se retira da matéria provada.
- A ausência de antecedentes pessoais registados em matéria financeira.
- A média situação económica retirada da sua qualidade de autarca.
- O tempo decorrido.
- A colaboração prestada ao Tribunal.

É no equilíbrio entre a lei, doutrina jurisprudencial e factualidade que deve ser determinada a medida concreta da pena que resultará, também, da necessidade da tutela dos bens jurídicos violados, constituindo a culpa o limite inultrapassável da pena.

O Ministério Público pede a condenação de José A S Brum em multa - que não liquidou - a fixar entre os 2.550,00 €, correspondendo ao limite mínimo de 25 UC, e os 18.360,00 €, correspondendo ao limite máximo de 180 UC.

Porém, como se disse e provou, a infração foi cometida por negligência pelo que limite máximo da multa é de 90UC (art.º 65º, 5 da LOPTC).

Tudo ponderado justifica-se que a multa seja fixada em 4.080,00€ (40x102,00€=valor da UC).

<>>

**Sobre a responsabilidade reintegratória (José Brum)**

Pede o Ministério Público a condenação de José A S Brum na reposição, com juros, da quantia de 25.778,88€.

De novo valem aqui as considerações a propósito do outro demandado e que se repetem.

Está em causa o dano a reparar, pela reintegração do erário público que não é apenas financeiro, é também jurídico, na medida em que normas legais foram necessária e efetivamente violadas para que as remunerações indevidas fossem pagas.

Nos termos do artigo 59º n.º 4 da LOPTC «*consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinadas atividades*».



GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

A lei exige sempre a demonstração de um dano ao erário público para que possa ocorrer uma situação passível de responsabilidade financeira reintegratória assente na infração cometida.

No caso, na origem da conduta pública danosa está a atividade objetivamente ilícita do demandado José A S Brum, ao autorizar os sucessivos atos de pagamento a si próprio e que surge no processo causal gerador do dano, como única causa dele.

O dano está materializado no pagamento ilegal suportado pelo Município de Ribeira Grande, sem contrapartida compensadora da referida despesa ilegal da autarquia, resultante das remunerações indevidas, no montante global de 25.778,88€.

É dentro do circunstancialismo que rodeou a prática da correspondente infração sancionatória - que por desnecessidade de repetição se dá por reproduzido - que se devem tirar conclusões. Que são no sentido de que não se justifica, nem há fundamento legal para redução ou relevação da reposição (art.ºs 64.º, 4 da LOPTC e 570.º do Cód. Civil) porque:

Houve claramente por parte do demandado uma violação do dever objetivo de cuidado por não ter avaliado o âmbito da imposição normativa de redução em 50% da sua remuneração e, conseqüentemente, não acautelou o dever de gerir adequadamente as finanças do Município de Ribeira Grande.

Foi o único beneficiário da totalidade dos pagamentos indevidos.

Não reembolsou os cofres.

É o responsável pela reposição.

Assim, nos termos do disposto no art.º artigo 59.º n.º 1, n.º 4 e n.º 6 da LOPTC, o demandado é condenado a repor a quantia de 25.778,88€ acrescida de juros legais.

A reposição inclui juros de mora sobre o respetivo montante «...nos termos previstos no Código Civil, contados desde a data da infração...» (n.º 6 do art.º 59.º da LOPTC).

A infração consumou-se com o pagamento indevido da remuneração a partir do primeiro ato autorizador de despesa da sua responsabilidade e os juros são contados a partir dessa data.

## V – Decisão Final

Pelo exposto, julgo procedente, em parte, a ação do Ministério Público e, em consequência:

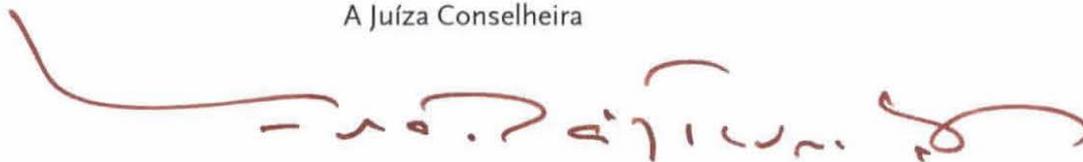
- A. Como autor de uma infração financeira sancionatória, sob a forma continuada, p. e p. pelos artigos 65.º n.º 1 alínea b) e 30.º n.º 2 do C. Penal, *ex vi* artigo 67.º n.º 4 da LOPTC, condeno Ricardo José Moniz da Silva na multa de 4.080,00€ (40x102,00€=valor da UC).
- B. Como autor de uma infração financeira sancionatória, sob a forma continuada, p. e p. pelos artigos 65.º n.º 1 alínea b) e 30.º n.º 2 do C. Penal, *ex vi* artigo 67.º n.º 4 da LOPTC, condeno José António da Silva Brum na multa de 4.080,00€ (40x102,00€=valor da UC).
- C. Como autor de uma infração financeira reintegratória condeno Ricardo José Moniz da Silva, nos termos do art.º 59.º, n.ºs 1, 4 e 6 da LOPTC a repor a quantia de 54.088,01€, acrescida de juros de mora contados a partir da data em que o Município de Ribeira Grande procedeu ao pagamento indevido da primeira remuneração recebida por José A S Brum, na sequência do ato autorizador de despesa da sua responsabilidade.

GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

- D. Como autor de uma infração financeira reintegratória condeno José António da Silva Brum, nos termos do art.º 59º, n.ºs 1, 4 e 6 da LOPTC, a **repor a quantia de 25.778,88€**, acrescida de juros de mora, contados a partir do primeiro ato autorizador de despesa da sua responsabilidade.
- E. Emolumentos a cargo dos demandados – artºs 1º, 2º e 14.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.
- F. Notifique.
- G. Registe.
- H. Publicite-se.  
(Nota: em razão do interesse público considera-se legítima, adequada, necessária e proporcional, a explicitação do nome e cargo das pessoas visadas na publicação da sentença. A identificação dos restantes deverá ser eliminada- Resolução nº 3/2018-PG, de 28 de maio).

Funchal 4/12/2018

A Juíza Conselheira



Laura Tavares da Silva