



Tribunal de Contas

Transitada em julgado

PN 5-R.O SRA/2009

J. Lourenço vs MP

ACÓRDÃO N.º 8/2009 3ª Secção –PL

I Introdução

- (1) O Presidente da Câmara Municipal das Lajes das Flores, Senhor João António Vieira Lourenço, discorda da sentença de 1ª Instância que o condenou pela prática, a título negligente, da infracção financeira (de natureza reintegratória pp, artº7/1 a.b da lei 29/87, 36.06, red. leis 22/2004, 17.06 e 52A/2005, 10.10, conj. artºs 59/1.2.3, 61/1 e 64, lei 98/97, 26.08, na red. coeva da prática dos factos, na reposição aos cofres públicos do montante de € 47 500,00), e na pena de multa de € 1 500,00, decorrente do desrespeito do ponto 2.3.4.2d. POCAL apv. DL54A/99, 22.02, alt. Lei 162/99, 14.9, conj. artº7/1 a.b, Lei 29/84, 30.06, red. Leis 22/2004, 17.06 e 52a/2005, 10.10; conj.artº165/lb Lei 98/97, 28.08.

II. Da Sentença recorrida:

- (a) As infracções de natureza financeira sancionatória praticadas pelo demandado e substanciadas pela pluralidade de ordens dirigidas ao processamento de vencimentos e correspondentes pagamentos ao Presidente da Câmara das Lajes das Flores, no período 98.01.01/06.01.31, reconduzem-se a uma única infracção continuada.
- (b) Trata-se da violação plúrima e repetida da mesma norma motivada pela ocorrência de igual situação externa proporcionadora da adopção do comportamento típico.
- (c) [assim] o prazo de prescrição do procedimento, [neste caso], apenas corre desde 06.06.31, data do último acto da execução ilícita: não passaram, entretanto, os 5 anos do artº 70/1, Lei 98/97, 26.08 — não ocorreu a prescrição alegada pela defesa.
- (d) [Adiante:] admite-se que a empresa em nome individual partilhe do substrato das pessoas colectivas, não se confundindo com o seu único titular, mas é inegável que a actividade a que dá lugar exigirá sempre uma intervenção deste, tanto mais que só ele (titular, empresário) a representa; e esta realidade não é, forçosamente, verificável no domínio das sociedades comerciais, onde os respectivos sócios não têm de exercer, por força, funções (de administração ou gerência), podendo limitar-se a usufruir dos proveitos resultantes da gestão do *negócio* a cargo de outrem.



- (e) E porque a questão posta pela acusação se dirige ao exercício de actividade privada em estruturas empresariais e não á obtenção de proveitos porventura decorrentes de participações sociais, sobra o fundamento invocado pelo demandado, com destino a sustentar a desigualdade de tratamento legal dos empresários em nome individual, por um lado, e dos demais detentores de participações sociais [não administradores ou gerentes], por outro.
- (f) Os factos atestam, pois, sem equívoco, que o demandado exerceu a actividade privada remunerada em acumulação com o desempenho de funções públicas na condição de Presidente da Câmara das Lajes das Flores: à luz do art.º 7/1 a.b, Lei 129/87, alt. Leis 22/2004 e 52A/2005, deveria receber apenas 50% do montante da base da remuneração atribuída ao cargo por exercício de funções em exclusividade
- (g) [Enfim:] muito embora o STA, no confronto com o art.º 40,D1.155/92, 28.07¹ e ainda a propósito da obrigação de repor quantias indevidamente pagas por organismos do Estado, tenha decidido repetidamente que o prazo prescricional de 5 anos se dirige de modo exclusivo á possibilidade de cobrança de um crédito público pré-existente e não á previa definição jurídica do dever de repor (em nada interferindo com o regime de revogabilidade dos actos constitutivos de direito), a alteração da citada norma e a directiva do Ac. Unif. Juris. STA, 08.07.05², não só colocaram termo á contradição de julgados verificada até então como, em definitivo, suprimiram uma querela latente até então: a norma introduzida pelo art.º 77 da Lei 55B/94, 30.12³, em vigor desde 05.01.01, aditou-lhe um número 3⁴, que tem natureza interpretativa, circunstância que fixou o alcance, no tempo, quanto à matéria convocada ao preceito interpretado — é sabido que a norma interpretativa se integra na norma interpretada, retroagindo efeitos ao início da vigência desta.
- (h) E movendo-nos na similitude de situações, unidas, sem equívoco, pela comum obrigação de repor quantias indevidamente pagas e com reporte a idêntico regime normativo...não vemos razão para não fazer incidir sobre a matéria do julgamento o motivo decorrente dessa norma do artº 40/3 D1.155/99, alt. Lei 55B/2004.
- (i) Deste modo, a obrigação de repor a que alude o artº 61, Lei 98/97 e o prazo de prescrição a que alude o artº 70.º do mesmo diploma legal⁵, subsistem, ainda que algum acto administrativo, materializado no processamento de vencimentos, se tenha firmado na ordem jurídica como *caso decidido ou resolvido*.

¹ Que estabelece o regime da financeira do Estado.

² ...o despacho que ordena a reposição nos Cofres do Estado de quantias indevidamente recebidas, dentro dos 5 anos posteriores ao seu recebimento, ao abrigo do artº40/1 Ld.155/92,28.07, não viola o artº 141 CPA, atento o disposto no nº3, introduzido pelo artº 77 da Lei 55B/2004, 30.12, preceito de natureza interpretativa

³ Orçamento de Estado para 2005,

⁴ ----

^{3.}o disposto no nº 1 não é prejudicado pelo estatuído pelo art.º 141 do diploma aprovado pelo Dl. 442/91, de 15.11

⁵ Prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras de carácter reintegratorio e sancionatório



Tribunal de Contas

- (j) De qualquer maneira, tratando-se de pagamentos indevidos efectuados pelo Município de Lajes das Flores ao demandado, a título de remunerações pelo exercício do cargo de Presidente da Câmara Municipal, cabe reafirmar que só ao Tribunal de Contas compete conhecer da responsabilidade financeira reintegratoria e sancionatória dos agentes submetidos à sua jurisdição, aí se inscrevendo as autarquias locais e respectivos serviços e agentes⁶
- (k) Este entendimento não ofende também o princípio da igualdade, do art.º 13 CRP: não se mostram afrontadas as dimensões em que ele mesmo se desdobra e que se traduzem na *punição do arbítrio* (não, ao tratamento idêntico de situações manifestamente desiguais), *proibição da discriminação* (não, às diferenças de tratamento de cidadãos por motivos de natureza subjectiva) e *obrigação de diferenciação* (adopção de mecanismos tendentes a suprir as desigualdades de oportunidades)
- (l) Com efeito, trata-se tão só de identificar a legislação reguladora da obrigação de repor e bem assim da respectiva fundamentação, afastado o sistema legal, por se não dirigir à tutela do interesse ou bem público em jogo, não reúne pressupostos de aplicabilidade, de resto, um exercício despido de nenhum arbítrio, sentido discriminatório ou impeditivo do acesso à melhor solução jurídica.
- (m) [Posto isto:] ficou provado que o demandado, embora desempenhando as funções de Presidente da Câmara em regime de permanência, por imperativo da lei, exerceu desde 84.05.03, a actividade de empresário em nome individual sob a designação João Lourenço, ENI, dedicando-se ao comércio de materiais de construção; correspondentemente, foi assim mesmo tributado em sede de IRS, categoria B⁷.
- (n) Na verdade, auferiu, no citado período de tempo, proveitos resultantes da sua actividade de comerciante, circunstancia que se ajusta á natureza mercantil da ocupação profissional, cujo escopo é o lucro.
- (o) É assim legítimo concluir que nesse período, 98.01.01/ 06.01.31, desenvolveu actividade privada e remunerada em acumulação com o desempenho das funções de Presidente da Câmara.
- (p) Deste modo, a autorização e ordem de pagamento ao demandado das remunerações pelo exercício do cargo autárquico, em exclusivo, infringe o art.º7 a,b da Lei 29/87, 30.06, red. Leis 22/2004, 17.06 e 52A/2005, 10.10; também o ponto 2.3.4.2d. POCAL, ap. D1.54A/99, 22.02, alt. Lei 162/99, 14.09.
- (q) Tanto consubstancia a prática de uma infracção de natureza financeira quanto aos pagamentos indevidos dessas remunerações: apenas deveria ter sido processado e pago 50% do montante base da remuneração atribuída ao Presidente da Câmara das Lajes das Flores e em exercício de funções sob o regime de exclusividade.
- (r) Ora, esta infracção financeira gera, necessária e legalmente, responsabilidade

⁶ Art.2/1.59 e 65 da lei 98/97, 26.08; Tb.214/1c CRP e 5/1e da ante citada lei.

⁷ Rendimentos empresariais e profissionais



- reintegratória e reposição subsequente, firmada nesses pagamentos que foram efectuados em violação da lei, com dano do património público, por inadequada e desproporcional ao cumprimento das atribuições do cargo.
- (s) Com efeito, o fim da lei 29/87, acentua-se na finalidade de compensar com o pleno da remuneração os eleitos que não recebam outra de proveniência diferente e não com uma intenção de remunerar uma plena disponibilidade para o exercício das funções: *não é a dedicação exclusiva que se premeia, mas a ausência de uma remuneração complementar que se compensa*⁸.
 - (t) É assim certo que se verifica dano não compensado com ganho para o erário público, o qual se traduziu precisamente nos pagamentos indevidos que aqui atingiram o montante de € 150 887,68.
 - (u) Por outro lado, a infracção da regra do ponto.2.3.4.2d. POCAL, constitui-se na prática de uma infracção financeira de natureza sancionatória, pp. Artº.6/lb, Lei 98/97, 26.08, sendo geradora da imposição de multa.
 - (v) Entretanto, sobre o cidadão João António Vieira Lourenço, sem a veste de Presidente da Câmara, e real beneficiário dos montantes pagos a título de remuneração, não cai nenhuma responsabilidade financeira com carácter reintegratório ou sancionatório: não se vislumbra, aqui, ao contrário da contestação, qualquer vício do princípio da igualdade constitucional, porquanto e sumariamente não se divisa réstia de arbítrio, alguma orientação discriminatória e uma inadopção do dever de diferenciar.
 - (w) Por fim, ao invés da defesa, ao montante a repor por força de se tornar efectiva a responsabilidade financeira reintegratória, não são dedutíveis as importâncias relativas a impostos pagos e descontos diversos porventura levados a cabo: estão em causa verbas pagas pelo Município sob ordem do demandado, na condição de Presidente da Câmara, sendo indiferentes essas deduções incidentes sobre a correspondente quantia, apenas repercutíveis na esfera patrimonial de quem recebeu, o cidadão João António Vieira Lourenço - só a este, isso sim, caberá diligenciar junto das entidades competentes pela recuperação, sob sua legitimidade, dos impostos que incidiram nos proventos repostos.
 - (x) Porém o demandado não agiu com a consciência clara de a sua conduta infligir a lei vigente aplicável, muito embora não tenha adoptado o cuidado bastante, nem apelado á elementar prudência, enquanto lhe era exigível comportamento outro, não só por força da elevada responsabilidade que recai sobre um autarca da sua condição, como ainda por motivo do carácter público dos dinheiros disponibilizados.
 - (y) Nem se diga que o exime a circunstância de as inspecções e as auditorias levadas a efeito pela S.R.A.T.C., não terem relevado a ilegalidade referida nos debates: desde logo, importa adiantar que essas inspecções, levadas a efeito pela inspecção regional, no período compreendido entre 1998 e 2005 e as auditorias, depois, em 2001, 2003 e 2005, não tinham como finalidade directa e essencial a análise da regularidade ou não

⁸ Ac. Tc., 96/2005, DR, 05.03.31.



Tribunal de Contas

- das remunerações referenciadas.
- (z) Por outro lado, e atendendo agora à deliberação tomada, mais tarde, pela CM das Lajes das Flores, 05.11.28, através da qual foi relevada a reposição das quantias indevidamente pagas ao cidadão João António Vieira Lourenço é oportuno adiantar que tal deliberação, que exprime a competência dispositiva daquela entidade autárquica, não poderá, em tal segmento, ser colocada em crise pelo próprio T.Contas e, assim, obrigar aquele, como particular, a restituir ao município os referidos montantes.
- (aa) Porém, questão bem diversa está na eventual responsabilização financeira do Presidente da Câmara Municipal das Lajes das Flores em razão da ordem por ele própria dada no sentido do pagamento das quantias em causa.
- (bb) E, nesta parte, compete ao T.Contas exigir ao referido Presidente da Câmara a reposição do montante indevidamente pago ao cidadão João António Vieira Lourenço, no âmbito e alcance, considerado, dos artºs 61º ss da Lei 98/97, 26.08.
- (cc) Fica assim demonstrada a irrelevância da deliberação autárquica aduzida no campo da efectivação das responsabilidades financeiras de cariz reintegratório e sancionatório, sendo que o conhecimento destas, no contexto descrito, não põe em causa a convocada autonomia constitucional do município, presente nos artºs 236º, 238º e 239º CRP.
- (dd) Carece ainda de fundamento o outro argumento da contestação, quanto à expressa supervisão da legalidade do processamento dos vencimentos do Presidente da Câmara, por parte do tribunal Constitucional, na sequência do autarca ter apresentado a declaração de rendimentos, ao abrigo da lei da transparência política, juízo que não ocorre, nomeadamente tendo em conta a Lei 4/83, 02.04, alt. Leis 25/95, 18.08 e 19/2008, 21.04.
- (ee) O demandado agiu, por conseguinte, com negligência, o que denuncia uma culpa concreta, nos termos do artº 15º CP e por referência ao conceito a propósito dele constante.
- (ff) Certo que o demandado agiu culposamente, é de acentuar porém que não desrespeitou nenhuma recomendação do T.Contas e que exerceu as funções de Presidente da Câmara das Lajes das Flores em regime de permanência de forma a não comprometer o bom funcionamento da autarquia, salientando-se que por sua iniciativa e face às dúvidas suscitadas quanto à (i) legalidade das remunerações auferidas, ordenou, em finais de 01.2006, a correspondente regularização, traduzida no processamento de apenas 50% da remuneração devida aos eleitos locais da sua condição.
- (gg) Este circunstancialismo, necessariamente relevante, diminui a censurabilidade da conduta do demandado e deve ter-se em conta, segundo o artº 64º/2, Lei 98/97, que o tribunal pode reduzir a sanção dos demandados quando se verifique mera negligência, faculdade aqui aplicável, em face do circunstancialismo acabado de referir.



- (hh) No domínio sancionatório, à luz da Lei 98/97, red. anterior à Lei 48/06, o demandado pode ser condenado em multa de € 726,50 a € 8 718,00, montantes estes alterados pela última das citadas leis que estabeleceu como limite mínimo 15 UC's e como limite máximo 150 UC's, ou seja, o quantum da multa oscilará, agora, entre € 1 335,00 e € 13 350,00⁹.
- (ii) Visto, pois, o disposto no artº 4º/2 C.Penal impõe-se a aplicação do regime sancionatório vigente à data da prática dos factos: é em concreto mais favorável ao demandado.
- (jj) E em face do quadro de atenuação já sublinhado, gozando o demandado de boa situação económica, é-lhe adequada a imposição de uma multa bem perto do mínimo.
- (kk) O tribunal condenou, então, o demandado Senhor Presidente João António Vieira Lourenço na reintegração nos cofres públicos do montante de € 47 500,00 e na multa de € 1 500,00: a reposição venceria juros de mora desde 98.01.31, data do início da prática da infracção - artº 59º/6 e 94º/2 da Lei 98/97.

III. Conclusões da minuta

- (1) Para a infracção financeira de natureza sancionatória cominada com multa pelo tribunal, aplicam-se, subsidiariamente, as regras do direito penal, tal como considerou a sentença recorrida, existindo, nesse caso, uma única infracção de modo continuado.
- (2) Já assim não sucede nas infracções de cariz reintegratório imputadas ao recorrente — nomeadamente por pagamentos de montantes de vencimentos mensais indevidos — em que cada recebimento — a mais — constitui uma infracção de per si, isoladamente considerada, que de modo nenhum se poderá ter como infracção continuada.
- (3) Os actos de processamento de vencimento (cada um dos actos) não constituem meras operações materiais da Administração, mas sim verdadeiros actos administrativos, para todos os devidos e legais efeitos, tal como resulta da jurisprudência consagrada¹⁰.
- (4) Em 98.01.31, o recorrente só recebeu a remuneração concreta *daquele mês* e assim sucessivamente, em todos os meses, desde aquela data até 01.2006, o que corresponde a 96 infracções financeiras reintegratórias, ou seja, tantas quantos os meses em que se verificou a existência de pagamentos indevidos.
- (5) Tudo isto se estriba de modo claro na aplicação conjugada dos artºs 59º/1.6 e 94º/2 da Lei 98/97, 26.08, red. Lei 48/2006, 29.08 e Lei 35/2007, 13.08, normas infringidas na sentença recorrida

⁹ Artº.1, D1.320 C/2002, 30.12, que fixa o valor da UC em € 89,00, e artº65/2.5 da lei 98/97

¹⁰ Vd. Ac. fix.juris. 01212/06, 08.06.05, www.stadministrativo.pt/



- (6) Deste modo, ao decidir como decidiu, a sentença, na parte recorrida, cometeu erro de julgamento e, como tal, injusto (porque não considerou a existência de 96 infracções financeiras reintegratórias, *correspondentes aos meses do período 98.01.31/06.01.31*: considerou, pelo contrário, embora mal, a existência de uma única infracção financeira reintegratória, como se fosse uma única infracção continuada com início em 01.1998)
- (7) Nesta sequência, os juros de mora não devem contar-se como na condenação.
- (8) Mas a sentença recorrida é nula, antes de mais, porque também está em contrariedade com os fundamentos apresentados pelo Juiz na análise da *questão prévia* suscitada pelo recorrente sobre a prescrição do *procedimento sancionatório* — artº 668º/1. CPC.
- (9) Merece de qualquer modo ser revogada, na parte dos juros, devendo a decisão de reposição ser substituída por outra que determine vencerem-se os juros de mora desde o último dia do mês a que disser respeito cada uma das parcelas da totalidade do montante da reposição a fixar, correspondentes aos meses respectivos.

IV. Contra-alegações:

- (a) Na análise das duas questões postas pelo recorrente a discordância obedece ao mesmo raciocínio que, contudo, parece confundir conceitos e problemáticas com alcances diversos.
- (b) Com efeito, o recorrente aceitou a interpretação da sentença recorrida relativamente à continuidade e unidade da conduta infraccional que, pese embora a pluralidade de factos, permitiu a condenação por uma única infracção financeira e, por isso, numa única multa.
- (c) Se assim é, e no que respeita às incidências sancionatórias, atento o perigo em que durou a referida conduta e o momento em que ela terminou — 06.01.31, deixa de fazer sentido a referencia à prescrição que, alegadamente, só podia referir-se a factos anteriores, se fossem tomados isoladamente.
- (d) De qualquer modo, do ponto de vista prático, se viesse a ser acolhida esta tese, de pouco adiantaria: foram dados como provados factos, os quais, pelo momento em que ocorreram, não resultariam em total prescrição da responsabilidade sancionatória e determinariam, sempre, por conseguinte, uma multa - em nada diferiria, no fundo, da que foi aplicada.
- (e) Acresce que o recorrente não tem razão quando refere que a sentença não abordou o problema da prescrição ou decidiu a matéria da *questão prévia* de modo contraditório com a decisão: basta ler o texto nas páginas citadas pelo recorrente para se concluir que carece de fundamento a nulidade invocada.
- (f) Depois, a condenação em responsabilidade reintegratória pode ser e é independente da condenação pela infracção financeira correspondente, designadamente quando não ocorre, não porque os factos não tenham sido provados, mas por via de causas jurídicas que a extinguem, como pode ser o caso da prescrição.



- (g) Entretanto, a punição por uma única infracção por diversos factos idênticos, praticados nas mesmas circunstâncias e em função de um mesmo desígnio é uma construção jurídica que se aplica em direito sancionatório como forma de atenuar a culpa e a responsabilidade, mas não apaga a singularidade dos factos provados nem a ilicitude deles.
- (h) Assim, a responsabilidade reintegratória pode, na verdade, acrescer à responsabilidade sancionatória, mas é dela independente, tanto como é a responsabilidade civil relativamente aos factos geradores de responsabilidade criminal.
- (i) Basta para tanto ter em conta a *independência* de regimes que a lei quis consagrar para ambas as responsabilidades e que resultam directamente do art.ºs 64º/2 e 65º/6.8 LOTC.
- (j) Importa, por conseguinte, verificar no provado, em cada caso, factos capazes de configurar uma *infracção financeira* — um ilícito — mesmo que, por exemplo, dela já não possa decorrer uma responsabilização sancionatória dos seus autores, tanto por via do decurso de um prazo prescricional mais curto ou, até, pela via da sua relevação — artº 65º/8 LOTC.
- (k) Não por acaso, os prazos prescricionais previstos na lei são distintos — artº 70º/1 LOTC; e se a lei entendeu que não devia punir após 5 anos do momento da prática da infracção, não quis, no entanto, deixar de prever a possibilidade de reintegração do património público afectado pelo acto ilícito prescrito.
- (l) Dito isto, e assente que uma e outra responsabilidade e os seus regime se não confundem, não podemos porém concluir que da condenação e responsabilidade sancionatória, por uma única infracção financeira, há-de decorrer um regime unitário para a responsabilidade reintegratória.
- (m) Daí que tenha razão, nesta parte, o recorrente, quando defende que os juros de mora relativos aos pagamentos indevidos devem ser contados a partir do momento de cada uma das prestações e não da primeira, englobados numa única.
- (n) Por cada prestação indevida realizada e não repostada deve, pois, contar-se um prazo de mora que terá início no momento da prática do facto ilícito.
- (o) Logo, se é possível cumular o montante simples das prestações a repor, independentemente dos juros, haverá, contudo, que diferenciar os montantes de juros correspondentes a cada uma das prestações indevidas; isto, quer daí resulte um cálculo mais favorável ao condenado, quer não.

V. Matéria Assente:

- (1) O demandado João António Vieira Lourenço foi eleito Presidente da Câmara Municipal das Lajes das Flores em eleições autárquicas que tiveram lugar em, 97.12.14, iniciando o mandato a 01.1998.
- (2) Em eleições autárquicas ocorridas nos anos de 2001 e 2005, o demandado foi





reeleito, tendo ocupado, assim, a Presidência da Câmara a partir daquele dia 98.01.01, e mantendo-se no exercício ainda em 06.06.31.

- (3) Desde 84.05.03 que o demandando João António Vieira Lourenço vem desenvolvendo actividade privada no ramo do comércio de materiais de construção e designadamente na área do retalho de ferragens, tintas, vidros, equipamento sanitário, ladrilho e similares, fazendo-o enquanto empresário em nome individual e sob a designação João Lourenço, ENI.
- (4) No desenvolvimento de tal actividade e ainda na citada condição de empresário em nome individual, o demandado apresentou em 10.2001, um projecto de investimento no âmbito do Subsistema para o Desenvolvimento Local (por sua vez integrado no Sistema de Incentivo do Desenvolvimento Regional) projecto que, numa primeira fase, foi objecto de apreciação sumaria pela comissão constituída no âmbito da Câmara Municipal.
- (5) No período compreendido entre os anos de 1998 e 2006, o demandado João António Vieira Lourenço, enquanto empresário em nome individual foi também sujeito a tributação em sede de IRS (Categoria B — rendimentos empresariais e profissionais) e IVA (regime de tributação normal - periodicidade trimestral) pelo serviço de finanças do Conselho das Lajes das Flores.
- (6) Entre 98.01.01/06.01.01, inclusive, o Município das Lajes das Flores abonou ao demandado João António Vieira Lourenço, a título de remuneração pelo exercício do cargo de Presidente da Câmara, o montante global líquido € 301 774,88.
- (7) Entre 98.01.01/06.01.31, inclusive, o demandado exerceu as funções de Presidente da Câmara das Lajes das Flores em regime de permanência, mas, em simultâneo, desenvolveu actividade de natureza privada, nessa condição de empresário em nome individual e sob a referida designação João Lourenço ENI: em consequência desta última auferiu proveitos de natureza pecuniária.
- (8) O pagamento do montante global - € 301 774,88 — de natureza remuneratória, já referido, foi autorizado e ordenado pelo demandado João António Vieira Lourenço na qualidade de Presidente da Câmara Municipal das Lajes das Flores.
- (9) Entre os anos de 1998 e 2005, a CM das Lajes das Flores foi objecto de controlo levado a efeito pela Inspeção Administrativa Regional do Governo Regional dos Açores, não tendo esta entidade suscitado qualquer reparo quanto à (i) licitude dos vencimentos auferidos pelo respectivo Presidente e ora demandado João António Vieira Lourenço.
- (10) Na sequência de dúvidas levantadas pelo serviços competentes da CM das Lajes das Flores quanto á (i) legalidade da remuneração percebida pelo demandado, enquanto Presidente da edilidade, este, a partir de 06.02.01, passou a receber apenas metade da remuneração atribuída a eleitos locais da sua condição.
- (11) Ainda com referência à citada remuneração, processada pelos mesmos serviços da CM das Lajes das Flores, e no período compreendido entre os anos de



1998 e 2006, inclusive, foi retida ao demandado a importância de € 83 876,99, para efeitos de pagamento de IRS.

- (12) Ao autorizar e ordenar o pagamento da quantia já dita de € 301 774,88, o demandado não agiu com a consciência clara de que tal procedimento infringia a lei vigente e aplicável e, mais particularmente, das normas que disciplinavam o processo e quantificação dos vencimentos a si atribuíveis.
- (13) Porém, também não diligenciou no sentido de obter a certeza quanto à (i) legalidade da autorização, procedimento que, ao menos por razões de cautela e elementar prudência, lhe era manifestamente exigível.
- (14) No ano de 2007, o demandado auferiu o rendimento mensal líquido de € 1 453,00.

VI. Debate, Argumentos e Decisão do Recurso:

- (1) O problema que o recorrente põe reconduz-se, no fim de contas, à questão de saber se no âmbito e alcance da responsabilidade reintegratória, que implica reposição das verbas de despesa indevidamente autorizada, em prejuízo do erário público, cabe o conceito unificador da infracção continuada, conceito construído na área penal para uma cominação sancionatória mais benévola, abaixo da pena unitária que iria corresponder ao cúmulo jurídico correspondente ao caso de mera pluralidade de infracções.
- (2) E se a continuação criminosa se caracteriza naturalmente pela revelação normativa de um *repetido sucumbir do agente*, enquadradas as decisões da série pelo mesmo conjunto de circunstâncias exteriores constringentes, cuja influência diminui a censurabilidade desses agires infractores, certo será ter por finalidade, esta construção jurídica, aplicar somente a pena que corresponda à infracção mais grave.
- (3) No entanto, em termos de responsabilidade civil conexa, o dano e respectivo prejuízo ressarcível, diz respeito à soma de todos e não ao maior que seja derivado porventura de uma das infracções ou, no limite, da infracção mais grave da série.
- (4) A prescrição do procedimento, indexada à pena ou sanção aplicável, é natural que nestas circunstâncias comece a contar pelo prazo iniciado no final da série de actuações ilícitas, solução adoptada aliás pela lei; mas será assim no caso da responsabilidade civil?
- (5) Entretanto, à responsabilidade financeira reintegratória não corresponde a aplicação de uma pena ou sanção censória, mas dá lugar a uma cominação e dever de repor; nesta perspectiva aproxima-se da responsabilidade civil e, na verdade, não lhe cabe a lógica da continuação de infracções, indexada à censura do comportamento infractor do agente, através de uma mais benevolente sanção única originária. e não ao ressarcimento do dano provocado.
- (6) Deste modo, terá de ser afastada a regra de uma contagem do prazo de prescrição a



partir do último facto da série: a prescrição do direito a haver cada uma das reposições conta de outras datas, as datas de uma a uma das despesas - indevidas-série.

- (7) É o que resulta do artº 70º/1.2, LOTC, posto que a fonte da reposição está na circunstância de ter sido autorizada a despesa contra lei, e não em ter sido percebido por alguém o vencimento de Presidente da Câmara pela totalidade.
- (8) Neste caso, estas ditas fontes da obrigação de repor coincidem no mesmo obrigado e, por isso, põe-se o problema de poderem coincidir dois prazos de prescrição diferentes, tendo em conta o artº 40º do D1.155/92, 28.07¹¹.
- (9) A sentença recorrida resolveu o problema considerando a diferente perspectiva de beneficiário - particular e de Presidente da Câmara — decisor sob as quais se consolidavam as reposições em causa e nada há a criticá-la nesse resultado a que chegou de ser aplicável à lide a norma de prescrição da LOTC.
- (10) Com efeito, acaso a reposição incidisse sobre vencimentos percebidos por um qualquer outro funcionário ou magistrado autárquico, autorizada a despesa pelo Presidente da Câmara, tanto seriam os visados a repor por determinação da Câmara Municipal e seu órgão competente para decidir, como o Presidente, como entidade promotora da despesa ilegal, reposição de que só ficaria isento acaso já tivesse sido coberta pelos beneficiários ou por sentença do T.Contas nesse sentido.
- (11) Deste modo, porque não houve qualquer iniciativa da Câmara ou de outra entidade que se lhe pudesse substituir estatutariamente na cadeia de supervisão administrativa, na direcção de fazer repor a metade dos vencimentos críticos, continua em aberto a reposição decidida pelo T.Contas, da qual não prescreveu o direito fundador, contados os 10 anos a partir de cada uma das datas das despesas autorizadas em contrariedade da lei e considerada as interrupções legais desse prazo¹².
- (12) Não fazendo desta forma vencimento as conclusões da minuta do recurso, importa, seguir e enfrentar os restantes pontos de fundo da discordância, quando convoca a irrelevância da actividade comercial do Presidente da Câmara, para efeitos do abono apenas de 50% do vencimento da ordem.
- (13) Diz-nos a lei, neste caso, que a permanência no cargo será compensada por metade, acaso o magistrado autárquico tenha outros rendimentos profissionais concomitantes.
- (14) Em contrário, defende o recorrente que não se trata de rendimentos profissionais aqueles que percebeu do exercício do comércio, os quais seriam, no fim

¹¹ A Jurisprudência administrativa inclina-se para que o [acto] *que ordena a reposição nos cofres do Estado de quantias indevidamente recebidas, dentro dos 5 anos posteriores ao seu recebimento, ao abrigo do artº 40/1, D1.155/92, 28.07, não viola o artº 141 CPA, atento o disposto no nº3* [do preceito citado em primeiro lugar] de natureza interpretativa, introduzido pelo artº77 da Lei 55B/2004, 30.12 [cit:3-disposto no nº1 não é prejudicado pelo estatuído pelo artº141 do diploma aprovado pelo Dec.Lei 442/91, de 15 de Novembro].

¹² Artº 70º/3, LOTC



Tribunal de Contas

de contas, lucros de um investimento ou, dito de outro modo, de uma aplicação de capitais próprios, seja financeiros, seja de now-how e esforço pessoal.

- (15) Contudo, o mesmo se poderá dizer do exercício de uma profissão liberal, quando, nestes casos, o Presidente da Câmara, na permanência do exercício autárquico, acumula com continuar a ser um médico ou um advogado (e dão-se estes exemplos por serem dos mais tradicionais): não tem sofrido dúvidas haver lugar à redução.
- (16) Certo é que o exercício como comerciante é um exercício profissional em tudo paralelo ao destas actividades liberais e, por isso mesmo, e porque do provado resulta ter dado lugar a rendimentos tributados, não sofre também de crítica procedente a sentença recorrida: decidiu que se justificava, segundo a lei, o abono somente dos 50% do vencimento de Presidente da Câmara afim.
- (17) Mas haverá ainda lugar à restituição, posto que, argumenta o recorrente, a autarquia beneficiou, bem vistas as coisas, da actividade permanente do Presidente da Câmara, não estando sequer em debate que não tenha exercido em completude o seu munus?
- (18) Neste particular, também é de conceder razão à sentença recorrida: o vencimento de Presidente da Câmara não corresponde a uma contrapartida profissionalizada, mas à compensação de lei pela perda de rendimentos, em face de o eleito ter de deixar um exercício profissional que tinha como particular, para se dedicar à gestão da coisa pública.
- (19) Ao não fazerem vencimento as conclusões da minuta, até este ponto, abre-se agora a possibilidade normativa de relevar a reposição ou de a substituir por multa: a matéria de facto comprovada e que o recorrente não impugnou, não nos fornece, porém, instrumentos de atenuação da responsabilidade bastantes nesses dois sentidos.
- (20) Nem, por exemplo, se comprovou uma extrema dificuldade do visado na reposição, nem o caso era tão brumoso que induzisse a uma dúvida ou a um engano relevantes: como vimos, a analogia com o exercício liberal comum, deveria ter feito ponderar a solução correcta de ser abonado ao Presidente da Câmara metade do vencimento.
- (21) Resta ainda a última das questões propostas na minuta e a que o digno Procurador-geral adjunto deu aquiescência, no que respeita ao vencimento dos juros de mora que a sentença recorrida contou da data do primeiro percebimento excessivo, mas que o recorrente defende deverem contar, pelos montantes respectivos, de cada uma das datas das despesas em causa.
- (22) Tem razão o recorrente nesta parte, antes de mais pelos motivos que nos levaram a afastar o modelo da continuação infraccional, no âmbito e alcance das infracções financeiras reconstitutas, mas também a partir da simples lógica da mora delitual, para o que basta convocar, aqui, o disposto nos artºs 804º/1.2 e 805º/2b.3 CC.



Tribunal de Contas

(23) Por conseguinte, julgam parcialmente procedente este recurso, reformando a sentença recorrida apenas para que comine o pagamento dos juros de mora neste sentido acima demonstrado e assente.

VII. Não são devidos emolumentos.

VIII. Registe e notifique.

Lisboa, 15 de Dezembro de 2009.

Conselheiro António Augusto Pinto dos Santos Carvalho (relator)

Conselheiro Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

Conselheiro Manuel Roberto Mota Botelho