



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Transitado em julgado em 16/06/2016

RECURSO ORDINÁRIO N.º 6 RO-JC/2015

(Processo n.º 1-JC/2014)

ACÓRDÃO N.º 12/2016- 3ª SECÇÃO

I - RELATÓRIO

1. Em 22 de Maio de 2015 foi proferida a douta sentença n.º 8/2015, da Sede do Tribunal de Contas, que condenou Mário Hermenegildo Moreira de Almeida e Abel Manuel Barbosa Maia em reposição de quantias pela autoria de infracção financeira reintegratória prevista, no art.º 59º-n.º 1 e 4 e 6 da L.O.P.T.C.¹ no montante de 55.205,21€ acrescido de juros de mora legais, a contar da data do último dia da gerência de 2005.
2. Não se conformaram com a decisão os Demandados que interpuseram o presente recurso.

¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro; 1/2001, de 4 de Janeiro; 55-B/2004, de 30 de Dezembro; 48/2006, de 29 de Agosto; 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril; 61/2011, de 7 de Dezembro; 2/2012, de 6 de Janeiro e Lei n.º 20/2015, de 9 de Março.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

3. Os Recorrentes apresentaram as seguintes conclusões:

- A. O presente recurso tem como objeto, quer a decisão de facto, quer a decisão de direito, nele se requerendo a reapreciação da prova gravada, nos termos do disposto nos artigos 638.º, n.º 7, 640.º e 662.º do Código de Processo Civil, aplicável ex vi artigo 80.º da LOPTC.*
- B. Na decisão sobre a matéria de facto apenas podem constar os factos provados e os não provados, expurgados de quaisquer valorações jurídico-conclusivas que impliquem uma análise crítica dos factos dos autos à luz das normas aplicáveis.*
- C. Errou a Instância a quo ao ter dado como provado o que resulta dos respetivos pontos 26 e 27, pois que a matéria aí contida não constitui matéria de facto, mas meras qualificações jurídicas de factos que, por isso mesmo, não poderiam ter sido incluídas no elenco de factos provados como se de verdadeiros factos se tratassem.*
- D. Em concreto, quanto ao ponto 26 da matéria de facto dada como assente pela Instância a quo, a conclusão, em sede de matéria de facto, de que "ao autorizarem os pagamentos em causa, os demandados agiram sem o cuidado exigível aos eleitos locais na gestão prudente dos dinheiros públicos" mais não é do que o resultado de uma operação de qualificação e subsunção jurídicas de factos, mais não é do que o preenchimento do pressuposto da culpa à luz dos padrões legais de diligência aplicáveis aos ora Recorrentes, ou seja, tal conclusão tem já implícita a análise e concretização jurídicas dos factos dos autos à luz do pressuposto da culpa, análise e concretização essas que incidem, afinal, sobre o objeto da causa, posto que está aqui em causa a responsabilidade financeira reintegratória dos Recorrentes, de que a culpa é pressuposto.*
- E. Por outro lado, quanto ao ponto 27 da matéria de facto dada como assente pela Instância a quo, a conclusão de que a autorização pelos Recorrentes dos pagamentos em causa causou ao Município de Vila do Conde um dano de € 110.410,43, também não*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

constitui matéria de facto, mas de direito, pois que se trata, também aqui, do preenchimento de um dos pressupostos da responsabilidade financeira reintegratória, concretamente o do dano, matéria que cabia conhecer em sede de direito.

- F.** *De acordo com a sentença recorrida, os "factos" constantes dos pontos 26 e 27 da matéria de facto provada foram dados como provados por referência ao que resulta do relatório de verificação interna n.º 3/2013 sobre as gerências de 2003, 2004 e 2005 da Câmara Municipal de Vila do Conde, mas a verdade é que esse relatório não contém, nem podia conter pois que o seu objeto é meramente técnico, qualquer juízo relativo ao preenchimento dos pressupostos da culpa ou do dano, cabendo o julgamento da responsabilidade por infrações financeiras à Secção 3.ª do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 58.º, n.º 3 da LOPTC.*
- G.** *Pelo exposto, impõe-se a este Plenário que elimine os pontos 26 e 27 da decisão de facto relativa aos factos dados como provados, na medida em que as conclusões que deles resultam respeitam não a matéria de facto mas exclusivamente a matéria de direito.*
- H.** *Errou ainda a Instância a quo na decisão de facto proferida, ao não ter dado como provados determinados factos que eram essenciais para a decisão da causa, segundo as várias soluções plausíveis de direito.*
- I.** *O critério relevante para efeitos da seleção da matéria de facto é o da sua essencialidade de acordo com as possíveis soluções a dar à causa e não de acordo com a solução proclamada por uma das Partes ou seguida pelo Tribunal.*
- J.** *Resulta da prova documental dos autos (documento 14 junto com a contestação) que o parecer solicitado pelos Recorrentes à Associação Nacional de Municípios Portugueses se debruçou concreta e especificadamente sobre a questão da aplicabilidade do regime do artigo 79.º do Estatuto da Aposentação aos contratos de prestação de serviços dos autos, aí se lendo designadamente que "[n]o que respeita à retribuição devida pela prestação de serviços, não é aplicável o artigo 79.º do Estatuto de Aposentação porquanto não existe um valor previamente fixado, relativamente ao qual possa operar*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

qualquer redução”.

- K.** *Na sentença recorrida, porém, tendo-se transcrito algumas passagens do referido parecer da Associação Nacional de Municípios Portugueses na decisão de facto, não se deu, erradamente, como provado que tal parecer se debruçou expressamente sobre a questão da aplicabilidade do artigo 79.º do Estatuto da Aposentação.*
- L.** *Tendo os Demandados invocado como causa excludente da sua culpa a obtenção de pareceres que teriam aferido e confirmado a legalidade dos contratos celebrados, em concreto a propósito da matéria da remuneração à luz do estipulado no artigo 79.º do Estatuto da Aposentação, é evidente que o facto de o parecer da Associação Nacional de Municípios se ter pronunciado sobre tal questão era um facto essencial para a causa segundo as possíveis soluções de direito, concretamente a propugnada pelos ora Recorrentes.*
- M.** *Impunha-se, portanto, que na sentença recorrida tivesse sido dado como provado que o parecer emitido pela Associação Nacional de Município Portugueses visou, entre outras, a questão da aplicabilidade do artigo 79.º do Estatuto da Aposentação aos contratos dos autos e, num segundo momento, que o Tribunal tivesse considerado tal facto na apreciação do mérito da causa, fosse para considerá-lo como não excludente da culpa dos Demandados, fosse para considerar o contrário.*
- N.** *Não o tendo feito, impõe-se a este Plenário que o faça, aditando um novo ponto à matéria de facto de onde conste que **“o parecer emitido pela Associação Nacional de Municípios Portugueses se debruçou concreta e expressamente sobre a matéria do aplicabilidade do regime de redução remuneratória contido no artigo 79.º do Estatuto da Aposentação aos contratos de prestação de serviços em regime de avença celebrados com aposentados”.***
- O.** *Outros factos há que eram essenciais para a causa segundo a solução de direito defendida pelos ora Recorrentes, que resultaram provados na produção de prova havida em sede de audiência de julgamento, e que o Tribunal não considerou na decisão de facto.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- P. Respeitam tais factos ao âmbito e modo da prestação de serviços dos funcionários aposentados à Câmara Municipal de Vila do Conde, os quais eram essenciais segundo as possíveis soluções a dar à causa, na medida em que, segundo defenderam os Recorrentes na primeira instância, o regime das incompatibilidades do Estatuto da Aposentação (artigos 78.º e 79.º) não se aplica, na versão em vigor à data dos factos, aos funcionários aposentados que prestassem serviços de cariz privado ao Estado, exceto no caso das empresas públicas, pelo que não se verificaria no caso dos autos o pressuposto da ilicitude.*
- Q. Sendo que os factos alegados e provados relativamente ao âmbito e ao modo da prestação daqueles serviços eram essenciais para que se pudesse concluir pelo cariz privado das funções exercidas.*
- R. Quanto ao âmbito e termos da prestação de serviços contratada ao Senhor Eng.º Octávio Mata Lima pela Câmara Municipal de Vila do Conde, alegaram os ora Recorrentes que as funções por ele desempenhadas entre 2003 e 2005 (enquanto prestador de serviços) foram substancialmente distintas das que desempenhou enquanto Chefe de Divisão de Águas da Câmara.*
- S. Tendo ainda sido alegado que o âmbito da prestação de serviços contratada ao Eng.º Octávio Mata Lima consistiu exclusivamente no levantamento cadastral e mapeamento das redes de águas e de saneamento do município.*
- T. Por outro lado, alegou-se ainda que enquanto prestador de serviços, o Senhor Eng.º Octávio Mata Lima passou a prestar serviços concretos, vinculados por um resultado ou objetivo concreto e desempenhados com total autonomia, através de uma calendarização por si pré-definida.*
- U. Ora, estes factos foram inequivocamente provados através dos depoimentos das testemunhas António Maria Silva Caetano (concretamente nos **minutos 39:46 a 40:43 da Parte 2 do CD I** da gravação da audiência de julgamento), Nuno Castro (concretamente nos **minutos 11:14 a 12:46 da Parte I do CD 2** da gravação da*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

audiência de julgamento) e José Edmundo Moreira Alexandre (concretamente nos minutos 1:34:40 a 1:36:11 da Parte I do CD 2 da gravação da audiência de julgamento).

- v. Por sua vez, no que se refere ao âmbito e termos da prestação de serviços pelo **Senhor Dr. António Saraiva Dias** à Câmara Municipal de Vila do Conde, os ora Recorrentes também alegaram que as funções por ele desempenhadas entre 2003 e 2005 (enquanto prestador de serviços) à Câmara Municipal eram substancialmente diferentes das que exercera anteriormente, enquanto vereador na Câmara.*
- w. Tendo ainda sido alegado que o objeto daqueles serviços consistiu essencialmente na dinamização da feira de artesanato de Vila do Conde, na certificação das rendas de bilros, artesanato típico daquele Município, e no apoio à execução do projeto da casa de Antero de Quental.*
- x. Por outro lado, alegaram também os ora Recorrentes que, enquanto prestador de serviços, o Senhor Dr. Saraiva Dias não tinha quaisquer funções de coordenação, passando a prestar serviços concretos, vinculados por um resultado e desempenhados com total autonomia.*
- y. Estes factos foram inequivocamente provados através dos depoimentos prestados pela testemunha Maria Elisa Ferraz (concretamente nos minutos 08:27 a 09:00, 09:56 a 10:50 e 13:13 a 13:30 da parte II do CD 1 da gravação da audiência de julgamento) e pelo próprio António Saraiva Dias (concretamente nos minutos 17:00 até 18:27 e 20:12 até 23:00 do CD 3 da gravação da audiência de julgamento).*
- z. Assim, requer-se a este Plenário que, na sequência da reapreciação daqueles concretos pontos da prova produzida em sede de audiência de julgamento, adite, nos termos do artigo 662º, n.º 1 do Código de Processo Civil, ex vi artigo 80.º da LOPTC, os seguintes factos:*
 - a. O Senhor Eng.º Octávio Mata Lima foi contratado, entre 2003 e 2005, em regime de prestação de serviços exclusivamente para proceder ao levantamento e mapeamento cadastral das redes de água e saneamento do Município de Vila*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

do Conde;

- b. As funções desempenhadas pelo Senhor Eng.º Octávio Mata Lima enquanto prestador de serviços foram distintas das que teve a seu cargo enquanto Chefe de Divisão de Águas da Câmara Municipal de Vila do Conde;*
- c. Enquanto prestador de serviços à Câmara Municipal de Vila do Conde, o Senhor Eng.º Octávio Mata Lima prestou serviços concretos, vinculados por um resultado ou objetivo concretos e com total autonomia e independência técnica e funcional;*
- d. Ao abrigo dos contratos de prestação de serviços que celebrou com o Município de Vila do Conde entre 2003 e 2005, ao Senhor Dr. António José Saraiva Dias foi atribuída unicamente a execução e prossecução de 3 projetos: i) o desenvolvimento e implementação da Casa de Antero de Quental, no âmbito do qual teve de proceder ao desenho e apresentação de um projeto de viabilidade; ii) a certificação das rendas de bilros e iii) o desenvolvimento da Feira de Artesanato;*
- e. As funções desempenhadas pelo Senhor Dr. António Saraiva Dias enquanto prestador de serviços foram distintas das que teve a ser cargo enquanto Vereador da Câmara Municipal de Vila do Conde;*
- f. Enquanto prestador de serviços à Câmara Municipal de Vila do Conde, o Senhor Dr. António Saraiva dias prestou serviços concretos, vinculados por um resultado ou objetivo concretos e com total autonomia e independência técnica e funcional.*

AA. *Errou a sentença recorrida também no que concerne a decisão proferida quanto à matéria de direito, pois que não se verificam no caso dos autos nenhum dos pressupostos de que depende a efetivação da responsabilidade civil reintegratória.*

BB. *Resulta do artigo 78.º do Estatuto da Aposentação que a regra geral é a da proibição do exercício de funções públicas ou de prestação de trabalho remunerado nas empresas públicas por aposentados, consagrando-se aí três exceções a essa regra geral e que são a possibilidade de tais funções públicas ou de tal trabalho remunerado nas empresas públicas ter lugar no contexto de um contrato de prestação de serviços*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

(al. a)), ser permitida por lei (al. b)) ou ser autorizada pelo Primeiro-Ministro (al. c)).

CC. *Por outro lado, o artigo 79.º do Estatuto da Aposentação regula o regime, designadamente em matéria remuneratória, aplicável àqueles casos excepcionais do artigo anterior em que, já se disse, é possível o exercício de funções públicas ou a prestação de trabalho remunerado em empresas públicas por aposentados.*

DD. *No caso dos autos, tal como se alegou, as funções exercidas pelos dois aposentados no contexto dos contratos de prestação de serviços dos autos não revestem, manifestamente, a natureza de funções públicas, tendo antes um carácter meramente privado e, nessa medida, não estando abrangidas pela regra geral do artigo 78.º do Estatuto da Aposentação – que se refere apenas a funções públicas e a trabalho remunerado apenas em empresas públicas (e não em autarquias locais) –, nunca poderiam consubstanciar nenhuma das exceções à regra geral daquele artigo nem, conseqüentemente, poderiam estar abrangidos pelo regime legal do artigo 79.º do Estatuto da Aposentação.*

EE. *O conceito de funções públicas a que se recorreu na sentença recorrida não é correcto ou rigoroso, pois que o exercício de funções públicas não compreende, como é evidente, todas e quaisquer funções exercidas a favor do Estado, pelo simples facto de um dos polos desse relação sinalagmática ser de natureza pública.*

FF. *Diferentemente, o exercício de funções públicas pressupõe necessariamente o exercício de um poder jurídico público próprio do ente em causa, pressupõe uma colaboração institucional nesse exercício, na prossecução das atribuições ou fins desse ente público.*

GG. *Já não se está perante o exercício de funções públicas quando se esteja perante um trabalho predominantemente técnico, específico e de carácter excepcional, em que o prestador do trabalho ou do serviço não funciona como extensão, como manifestação, como um braço da entidade pública no exercício das suas atividades ou tarefas próprias e permanentes – e é esse o caso dos autos, como o permitem concluir os factos cujo aditamento à matéria de facto se requereu no subcapítulo **b2.** destas*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

alegações de recurso, pelo que errou a sentença recorrida ao julgar verificado o pressuposto da ilicitude dos pagamentos dos autos.

- HH.** *Os factos dados como provados pela Instância a quo impunham que se tivesse decidido pela não verificação do pressuposto da culpa (pontos 32 a 43 e 54 da matéria de facto), independentemente de se aplicar o regime do Código Penal ou o do Código Civil.*
- II.** *Não pode esquecer-se que o dever aplicável aos eleitos locais no sentido de observarem escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis, do artigo 4.º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 97/87, inscreve-se no quadro da licitude da sua atuação e não da culpa, ou seja, a não observação das normas aplicáveis determinará a ilicitude ou ilegalidade do ato mas não decorre daí, necessária e automaticamente, a sua culpa na prática do ato, pois que aquele artigo 4.º não consagra a responsabilidade objetiva dos eleitos locais.*
- JJ.** *Atentas as inúmeras diligências realizadas pelos Recorrentes no sentido do apuramento da legalidade da sua atuação e, bem assim, todas as circunstâncias exteriores abonatórias de tal entendimento, julga-se não haver quaisquer dúvidas de que os mesmos atuaram com o zelo e diligências que lhes era exigível.*
- KK.** *Errou a sentença recorrida ao considerar a conduta dos Recorrentes como culposa, quando os factos carreados para os autos e dados como provados demonstram precisamente o contrário, isto é, que os Recorrentes procuraram ativamente de forma lícita e que agiram na profunda convicção de que não estavam a cometer qualquer legalidade, sustentada pelas várias pronúncias afirmando a legalidade dos pagamentos e por várias circunstâncias exteriores indiciadoras disso mesmo – promovidas pelo próprio Tribunal de Contas, mas não só, que validou situações idênticas nas gerências anteriores.*
- LL.** *A interpretação expendida na sentença recorrida acerca do pressuposto da culpa na responsabilidade financeira reintegratória, é tao restritiva que acaba por anular esse*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

pressuposto, convertendo a responsabilidade em causa nestes autos, na prática, numa modalidade de responsabilidade objetiva, coisa que a lei não quis nem consagrou.

MM. *Uma interpretação do pressuposto da culpa em termos tais que são indiferentes quaisquer factos, tratando-se qualquer incumprimento da lei, independentemente das concretas circunstâncias em presença, como culposos, é, aliás, inconstitucional por violação do direito de defesa consagrado no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa.*

NN. *A ilicitude e o dano são pressupostos distintos da responsabilidade financeira que não coexistem necessariamente, sendo que, para que se dê como provada a verificação de um dano, é necessário que os factos dos autos permitam concluir, nos termos do artigo 59.º, n.º 2 da LOPTC na redação aplicável à data dos factos, que determinado pagamento não teve contraprestação efetiva.*

OO. *A lei não impõe, nem expressa nem implicitamente, que essa "contrapartida efetiva" tenha de ser medida em termos positivos, ou seja, que valor idêntico tenha de ter entrado nos cofres do Município, podendo a contrapartida de um pagamento ser positiva, mas podendo também caracterizar-se em termos negativos, ou seja, como consistindo uma poupança ou um benefício de outra natureza.*

PP. *Impor que se quantifique toda e qualquer contraprestação em termos positivos, primeiro, e financeiros ou pecuniários, segundo, não só não tem sustento na lei, como se traduz numa exigência próxima da prova diabólica.*

QQ. *Provou-se nestes autos (pontos 48 a 53 da matéria de facto) que os pagamentos autorizados aos prestadores de serviços dos autos tiveram contraprestação efetiva, pelo que errou a Instância a quo errou ao julgar verificado o pressuposto do dano.*

RR. *E ainda que se pudesse considerar ter o município sofrido um dano com os pagamentos autorizados e feitos aos prestadores de serviços dos autos, sempre se impunha a aplicação do artigo 59.º, n.º 4 da LOPTC na redação em vigor à prática dos*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

autos, na medida em que ficou provado o enriquecimento do Município com os serviços prestados (e pagos).

SS. *Pelo que se impõe, uma vez mais, que este Plenário aplique corretamente o regime legal aplicável em matéria de aferição do pressuposto do dano e que conclua que os pagamentos feitos ao Senhor Dr. António José Saraiva Dias tiveram uma contraprestação efetiva traduzida em importantíssimos benefícios para o município designadamente em matéria de turismo (que, como se sabe, é importante fonte de rendimento de qualquer autarquia local), não tendo provocado, portanto, qualquer dano ao erário público municipal, bem pelo contrário.*

TT. *Impondo-se, em todo o caso, caso este Tribunal venha a considerar que se verifica o pressuposto do dano, que lance mão do disposto no artigo 59.º, n.º 4 da LOPTC, na redação aplicável, pois que efetivamente o Município enriqueceu com a prestação de serviços do Senhor Dr. António Saraiva Dias.*

UU. *Numa segunda linha de argumentação subsidiária, ainda que fosse válida a decisão da Instância a quo quanto à verificação de todos os pressupostos da responsabilidade financeira reintegratória dos Recorrentes, o que apenas por cautela de patrocínio se equaciona, sempre se imporia a relevação da mesma nos termos do artigo 64.º, n.º 2 da LOPTC ou, ainda, a conversão do montante a repor em multa, nos termos do artigo 65.º, n.º 7 da mesma lei, dada a diminuta culpa (a existir) dos Recorrentes e ainda face à sua situação económica.*

*

- 4.** Por despacho de 3 de Julho de 2015 foi o recurso admitido, por se verificar a legitimidade dos Recorrentes bem como a tempestividade na apresentação do mesmo, nos termos dos artigos 96º-nº 3, 79º-nº 1-c), 97º-nº 1 e 109º-nºs 1 e 3 da L.O.P.T.C.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

5. A Exma. Magistrada do Ministério Público, notificada para responder ao recurso, nos termos do artº 99º-nº 1 da L.O.P.T.C., apresentou o douto parecer que aqui se dá como reproduzido, concluindo que o recurso não merece provimento e que a douda sentença recorrida deve ser confirmada.
6. Obtidos os “*Vistos*” das Exmas. Adjuntas nada obsta a prolacção do Acórdão.

II- OS FACTOS

A factuality dada como provada e não provada na 1ª instância foi a seguinte:

FACTOS PROVADOS

I

- 1º *Na sequência dos factos apurados na gerência de 2002 relativos ao exercício de funções por dois aposentados, melhor descritos no ponto 3.3.3.2 do Relatório de Auditoria n.º 07/2005, aprovado pela 2ª Secção do Tribunal de Contas em 17/02/2005, concluiu-se existir pagamentos indevidos nos termos do artigo 59.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.*
- 2º *Tais pagamentos constituíram um dos fundamentos de facto e de direito para a interposição, em 20/07/2006, pelo representante do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, de processo de responsabilidade financeira (Proc.º n.º 13 JRF/2006).*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

II

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

- 6º *Através do despacho de 07/01/2002, o 2.º Demandado, na qualidade de Vice-presidente da Câmara Municipal de Vila do Conde, no uso de competência delegada, adjudicou por ajuste directo a Octávio Mata Lima, a aquisição de serviços de assessoria "(...) nos termos dos disposto na el. d) do n.º 1, do art.º 86.º do Dec.-Lei n.º 197/99, de 08/06, conjugado com o n.º 3, al. b), do art.º 81.º do mesmo Dec.-Lei." (Doc. n.ºs 2 e 3, fls. 11 a 32 e doc. n.º 1 da contestação, fls. 222).*
- 7º *No mesmo dia foi celebrado o contrato de prestação de serviços, em regime de avença, entre o Município de Vila do Conde (MVC), representado pelo 2.º Demandado e aquele ex-funcionário, pelo período de seis meses e renovável por igual período, o qual vigorou até 6/01/2003 (doc. n.º 4, de fls. 33 e doc. n.º 2 da contestação, fls. 223).*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- 8º Como contrapartida do trabalho prestado, Octávio Mata Lima viria a receber a importância "(...) ilíquida mensal de €2.126,66 correspondente a 90% da verba salarial fixada a um chefe de divisão, acrescida de IVA à taxa legal" (cláusula segunda) – doc. de fls. 33 do req.º inicial e doc. 2 da contestação, fls. 223).
- 9º Nos termos desse contrato teria, ainda, direito a um valor igual à remuneração mensal "por cada seis meses de prestação de serviços, equivalente a meio subsídio de férias e meio de subsídio de Natal", sendo estipulado horário de trabalho com "uma prestação mínima de 35 horas semanais" (cláusulas 3.ª e 4.ª) – doc. de fls. 33 do req.º inicial e doc. 2 da contestação, fls. 223).
- 10º Entre a CMVC e Octávio Mata Lima foram celebrados dois novos contratos, com idêntico prazo, que se prolongaram, respetivamente, até 6/01/2004 e finais de 2005 (docs. n.ºs 5 e 6, de fls. 34 a 37 e docs. n.ºs 3 e 4 da contestação, fls. 224-225; no mesmo sentido, ver também os art.ºs 11.º e 12.º da contestação).
- 11º À data do despacho a que se refere o ponto 6.º antecedente, Octávio Mata Lima encontrava-se na situação de "aposentado da função pública" e, por conseguinte, a auferir a respetiva pensão mensal, atribuída pela Caixa Geral de Aposentações, desde 01/06/2002, situação que se manteve durante a execução dos contratos. (doc. n.º 7, de fls. 38-39)
- 12º Por Despacho de 15/01/2002, o 2.º Demandado, na qualidade de Vice-presidente da Câmara Municipal de Vila do Conde, no uso de competência delegada, adjudicou igualmente por ajuste directo a António José Saraiva Dias (ex-vereador da CMVC), a aquisição de serviços de assessoria "(...) nos termos do disposto na al. d) do n.º 1, do art.º 86.º do Dec-Lei n.º 197/99, de 08/06, conjugado com o n.º 3, al. b), do art.º 81.º do mesmo Dec-Lei." (doc. n.º 8, de fls. 40 e doc. n.º 7 da contestação, fls. 228; concordantemente ver o 13.º da contestação).
- 13º Na sequência da adjudicação foi celebrado em 19/01/2002 contrato de prestação de serviços, em regime de avença, entre o CMVC, representada pelo 2.º Demandado, e António José Saraiva Dias, pelo período de um ano e renovável por igual período, que vigorou até 18/01/2004, prevendo-se como contrapartida o pagamento do valor ilíquido mensal de €2.207,34, acrescido de IVA e de um valor igual à avença mensal, por cada seis meses de prestação de serviços, equivalente a meio subsídio de férias e meio



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

subsídio de Natal (doc. n.º 9, de fls. 41 e doc. 8 da contestação, fls. 229).

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

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

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

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

2003

Unid. Euro

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

2004

Unid: Euro

Identificação	Valores ilíquidos	Valores líquidos recebidos	Valores devidos (1/3)	Valores indevidos (2/3)
Octávio Mata Lima (Ex-Chefe de Divisão)	32.898,46	27.372,50	9.124,16	18.248,34
António José Lima Saraiva Dias (Ex-Vereador)	36.774,24	30.598,83	10.199,61	20.399,22
TOTAL	69.672,70	57.971,33	19.323,77	38.647,56



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

2005
Unid: Euro

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

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

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

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

21º Por sua vez, e no exercício de 2005, foram pagos a mais um total de €19.848,27 a Octávio Mata Lima (fls. 148 a 266, do Anexo VI, do doc. n.º 12) e de €20.601,80 a António José Lima Saraiva (fls. 89 a 147 do Anexo VI, do doc. n.º 12, apenso).

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

III

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

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

26º Ao autorizarem os pagamentos em causa, os demandados agiram sem o cuidado exigível aos eleitos locais na gestão prudente dos dinheiros públicos.

27º A autorização e o pagamento daquelas despesas causaram dano ao erário público municipal, no valor total de €110.410,43 – doc. de fls. 68 do relatório VIC n.º 3/2013, apenso.

28º O 1.º Demandado exercia funções de presidente da Câmara de Vila do Conde de forma permanente, desde Agosto de 1974 até 1981 como vereador substituto do presidente da Câmara, e de 1981 a 2013 como presidente da Câmara, auferindo, nesta última função €2.172,16 mensais líquidos.

29º Entre 1990 e 2002, o 1.º demandado foi presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses.

30º Abel Barbosa Maia foi vice-presidente da Câmara Municipal de Vila do Conde, de 1997 a 28-10-2005, auferindo um vencimento de mensal líquido de €1875,09 (doc. de fls. 76 do Relatório VIC n.º 3/2013, apenso..

31º O demandado Abel Barbosa Maia é licenciado em Direito e exerce advocacia.

32º A contratação do Eng.º Octávio Mata Lima e do Dr. António José Lima Saraiva Dias - e os termos dos respetivos contratos- foi precedida da consulta dos serviços do Município e



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

também de entidades externas, como a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

33º Nesse mesmo contexto, foi ainda consultado o Dr. Ilídio Lacerda, então assessor da CMVC e jurista com experiência em matéria de finanças públicas – tendo ocupado o cargo de inspetor de finanças principal na Inspeção Geral de Finanças.

34º Todas essas consultas se consubstanciaram em pareceres solicitados e obtidos anteriormente à celebração dos contratos de prestação de serviços – docs. 12 a 15 juntos com a contestação, de fls. 244 a 258.

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

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

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

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

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

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

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

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

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

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

38º O documento nº 15 da contestação é do seguinte teor:

PARECER

ASSUNTO: Contratação, como Assessores

dos Exmos Senhores:

- Dr. ANTÓNIO SARAIVA DIAS e

- ENG.º OCTÁVIO DA MATA LIMA.

- 1. Questiona-me o Sr. Presidente da Câmara Municipal de Vila do Conde sobre a remuneração que deverão auferir os Senhores Dr. António Saraiva Dias e Engº Octávio da Mata Lima, ambos aposentados, se contratados em regime de avença para prestar serviços ao Município.*
- 2. Cumpre responder.*
- 3. A questão colocada é, no fundo, a de saber se é aplicável ao caso o preceito do art. 79º do Estatuto da Aposentação, que dispõe:*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Artigo 79º

Exercício de funções públicas por aposentados

Nos casos em que aos aposentados ou reservistas das Forças Armadas seja permitido, nos termos do artigo anterior, desempenhar funções públicas ou prestação de trabalho remunerado nas empresas públicas ou entidades equiparadas, é-lhes mantida a pensão de aposentação ou de reforma e abonada uma terça parte da remuneração que competir a essas funções, salvo se o Primeiro-Ministro, sob proposta do membro do Governo que tenha o poder hierárquico ou de tutela sobre a entidade onde prestará o seu trabalho o aposentado ou reservista, autorizar montante superior, até ao limite da mesma remuneração.

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

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

Mas autorizando-as, discriminando quem desempenha determinadas funções com uma retribuição inferior ao que constitui a sua justa remuneração, viola flagrantemente o princípio da justiça subjacente à dita norma constitucional - há inequivocamente um enriquecimento indevido do Estado à custa do trabalhador, o que repugna ao bom senso comum e aos princípios gerais que enformam o sistema jurídico - constitucional."

9. *Subscrevo, inteiramente, esse entendimento (que, de resto, vem na esteira do que o próprio Advogado tinha defendido naquele processo).*
10. *Em conclusão: a remuneração deverá ser ajustada por acordo entre as partes, tendo em atenção a natureza e complexidade dos serviços prestados e tendo como único limite a observar o que resulta da norma do artigo 18º, n.º 1 alínea a) do Decreto-Lei Nº 197/99.*
11. *Este, respeitando outro melhor, é o meu parecer.*

Vila do Conde, 2 de Janeiro de 2002

O Jurista

(Ilídio dos Santos Pinheiro Lacerda



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- 39º No Parecer da Associação Nacional de Municípios Portugueses disse-se que "os aposentados da função pública podem prestar serviços a entidades públicas, nos termos do consignado no artigo 78.º do Estatuto da Aposentação; Não é necessário, para tal, e tratando-se de contratos de prestação de serviços, a autorização do Primeiro-Ministro, sendo a retribuição fixada por acordo entre as partes" (cf. doc. n.º 14).•... .
- 40º Os demandados colocaram, ainda, tais pareceres à consideração do consultor jurídico e advogado da CMVC, o Dr. Pedro Paulo Sampaio, especialista em Direito Administrativo.
- 41º Que atestou a conformidade da análise jurídica daqueles pareceres com a lei aplicável.
- 42º À data da celebração dos contratos aqui em causa, este tipo de contratação consubstanciava um procedimento comum a outras autarquias locais.
- 43º Contratos idênticos aos celebrados, entre a CMVC e o Dr. António José Lima Saraiva Dias, já haviam sido celebrados desde 1998 até 2001, não tendo sido nunca - até à data dos factos - questionada pelo Tribunal de Contas ou por uma qualquer outra entidade ou pessoa a respetiva legalidade.
- 44º O Eng.º Octávio Mata Lima era pessoa com conhecimento especializado das redes de águas pluviais, de saneamento e de drenagem do Município de Vila do Conde.
- 45º O Município de Vila do Conde não tinha qualquer funcionário com conhecimentos no sector das águas e saneamento, além de que as redes de águas, de saneamento e de drenagem não se encontravam minimamente documentadas.
- 46º E esta situação piorou, substancialmente quando a CMVC decidiu, em fevereiro de 2005, colocar a concurso público internacional a concessão da exploração das redes de saneamento básico.
- 47º A contratação do Eng.º Octávio Mata Lima revelou-se absolutamente essencial para se proceder ao levantamento do terreno, de apoio à cartografia e informatização das (algumas delas centenárias!) redes, podendo dizer-se, com toda a segurança, que se tratou de um trabalho que só muito dificilmente teria sido possível realizar e, a sê-lo, de forma incomparavelmente mais lenta.
- 48º Este exemplo que acaba de referir-se é apenas parte do trabalho desenvolvido pelo Eng.º Octávio Mata Lima já enquanto aposentado, sendo porém mais do que suficiente para se dar por demonstrado o impacto positivíssimo que teve na Câmara, na cidade de Vila do Conde e no município em geral, para além de ter permitido que viesse a ser efetivamente



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

lançado o concurso e adjudicada a concessão da exploração e gestão dos sistemas municipais de abastecimento de água para consumo público e de drenagem de águas residuais à empresa INDAQUA Vila do Conde - Gestão de Águas de Vila do Conde, SA.

49º Esta concessão é dada por um prazo de quarenta 'anos, envolvendo um plano de investimentos destinados a, sobretudo, melhorar as taxas de cobertura de rede de água e saneamento de Vila do Conde e cujo valor ascenderá a cerca de 63 milhões de euros (veja-se, a esse respeito, a informação extraída do site da concessionária junta como doc. n.º 16, fls. 259).

50º Quanto ao Dr. António José Lima Saraiva Dias, especialista reconhecido nas áreas do património e do artesanato, também ele, na qualidade de aposentado contratado, teve um papel crucial na vida, desenvolvimento, promoção e projeção da Vila do Conde.

51º Vila do Conde fez-se representar em várias feiras e certames nacionais e internacionais, designadamente através das tradicionais e típicas rendas de bilros.

52º Essa representação em feiras e certames nacionais resultaram quase exclusivamente do trabalho do Dr. José Lima Saraiva Dias, grande sabedor nesta matéria, sobre a qual tem, inclusivamente, obra publicada.

53º Durante os anos em causa nestes autos, o Dr. António José Saraiva Dias, no contexto da sua avença com a CMVC, integrou o núcleo de responsáveis dos centros de estudo anterior e regiano, assuntos que também dominava, e de modo permanente a Comissão de Defesa do Património Arquitetónico, numa altura em que praticamente todos os projetos de construção previam intervenções no centro histórico da cidade, hoje considerado como um exemplo de preservação.

54º Os pagamentos foram sendo autorizados pelos demandados Mário Almeida e Abel Maia, no convencimento de que eram legais;

55º O Departamento de Administração Geral e Financeiro da Câmara Municipal de Vila do Conde e a Associação Nacional de Municípios Portugueses pronunciaram-se no sentido da legalidade do procedimento dos ajustes diretos;

56º O demandado Mário Hermenegildo Moreira de Almeida, o rendimento que tem é o proveniente da sua pensão de reforma, num valor mensal de 1.949,07 euros e da pensão de reforma da sua esposa, num valor mensal de 1.560,25 euros (docs. de fls. 260, 261);



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

57º Tendo como principais despesas, para além das normais de uma família (alimentação, vestuário, água, eletricidade, gás, combustível e outros) os pagamentos mensais de 648,44 euros e de 2.049,00 euros, no BPI e no BES, respetivamente, correspondente às prestações de aquisição de apartamentos de dois filhos (docs. de fls. 262 e 263);

58º O demandado Abel Manuel Barbosa Maia, auferiu, nos últimos anos de 2011, 2012 e 2013 as importâncias de 21.189,90 euros, 20.370,90 euros e 27.336,76, euros, respetivamente (docs 21 a 23 da contestação, fls. 264 a 266);

59º Sendo divorciado e pai de dois filhos, um maior e outro menor - com três anos de idade que vive consigo;

60º Quanto ao filho maior, estudante universitário a residir com sua mãe, o demandado Abel Manuel Barbosa Maia suporta além da pensão de alimentos de 300,00 euros mensais, os seus estudos superiores, traduzidos numa propina mensal de 293,00 euros;

61º Tendo ainda um compromisso mensal de cerca de 500,00 euros mensais relativos à casa onde vive.

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

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

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

Os factos 6.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 12.º, 13.º, além de provados pelos documentos neles indicados, encontram-se também confessados pelos demandados, respetivamente, nos artigos



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

4.º; 4.º a 6.º; 9.º; 9.º; 10.º a 12.º; 13.º; e 14.º da contestação.

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

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

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

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

III – O DIREITO

1. DA MATÉRIA DE FACTO

Os Recorrentes vêm impugnar matéria de facto constante da douda sentença recorrida nas conclusões A a AA do recurso interposto, nos termos e com os fundamentos constantes das mesmas e que aqui se dão como reproduzidos.

Analisemos, então, cada uma das impugnações ao despacho sobre a matéria de facto:

1.1. FACTOS N^{os} 26^o e 27^o (Conclusões A a H)

Alegam os Recorrentes que os pontos 26^o e 27^o dos factos provados devem ser eliminados porque não constituem matéria de facto mas meras qualificações jurídicas.

Vejamos:

O teor dos "factos" 26^o e 27^o é o seguinte:

"26^o - Ao autorizarem os pagamentos em causa, os demandados agiram sem o cuidado exigível aos eleitos locais na gestão prudente dos dinheiros públicos";



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

27º - A autorização e o pagamento daquelas despesas causaram dano ao erário público municipal, no valor total de €110.410,43 – doc. de fls. 68 do Relatório VIC nº 3/2013, apenso”.

Os Recorrentes têm toda a razão no que alegam. Na verdade, os pontos nºs 26º e 27º supra-referenciados não contêm materialidade fáctica antes “*conceitos, proposições normativas e juízos jurídicos – conclusivos ... que devem ser excluídas do acervo factual relevante*”.²

No que respeita a ambos os pontos ora questionados afigura-se-nos indiscutível que não contêm factos, antes, juízos de valor conclusivos que pressupõem elencar factos e comportamentos materiais dos Demandados que permitissem concluir pela “*imprudente gestão dos dinheiros públicos e sem o cuidado exigível a quem os gere e administra*”.

No que concerne ao facto provado nº 27º, afigura-se-nos manifesto que não tem qualquer materialidade, qualquer facto concreto, antes e uma vez mais, mera conclusão de que os pagamentos autorizados causaram dano ao erário público.

Em conclusão:

- **Os nºs 26º e 27º dos factos dados como provados não são aptos a integrar a materialidade apurada porque não contém factos, antes, juízos de valor**

² Vidé, entre muitos outros, Ac. do S.T.J. de 29.04.15, no âmbito do proc. nº 306/12.6TTCVL.C1.S1



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

e conceitos que são alheios e inidóneos em sede de decisão sobre a factualidade e a materialidade que se considera provada.

1.2. ADITAMENTO DE FACTOS À MATÉRIA DE FACTOS PROVADOS

1.2.1. Os Recorrentes alegam e concluem que se deve aditar um novo ponto à matéria de facto provada no nº 39º (Conclusões nºs I a N).

Alegam, para o efeito, que, no Parecer da Associação Nacional dos Municípios Portugueses junto à contestação como documento nº 14, se fazia uma referência expressa ao disposto no artº 79º do Estatuto da Aposentação, facto que consideram relevante para a boa decisão da causa.

Consideramos que é pertinente a alegação dos Recorrentes uma vez que no Parecer supra-referido há uma abordagem expressa ao artº 79º do Estatuto da Aposentação.

O documento em causa (doc. nº 14 junto com a contestação) fez uma referência ao referido artº 79º no que respeita à retribuição devida pela prestação de serviços por aposentados, concluindo que não é aplicável a estas situações *"porquanto não existe um valor previamente fixado relativamente ao qual possa operar qualquer redução"*.

Nestes termos, adita-se ao nº 39º da matéria de facto esta materialidade, passando o nº 39º a ter o seguinte aditamento:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

... No que respeita à retribuição devida pela prestação de serviços, não é aplicável o artigo 79º do Estatuto da Aposentação porquanto não existe um valor previamente fixado relativamente ao qual possa operar qualquer redução.

1.3. REAPRECIÇÃO DA PROVA GRAVADA (Conclusões O a Z)

Alegam os Recorrentes que a prova produzida em sede de audiência de julgamento justificaria o aditamento dos factos referenciados no ponto Z das conclusões do Recurso.

Justificam o seu pedido com os depoimentos das testemunhas António Maria Silva Caetano, Nuno Castro, José Edmundo Moreira Alexandre e Maria Elisa Ferraz, tendo indicado, especificamente, os concretos minutos dos respectivos depoimentos constantes da gravação efectuada, assim cumprindo o disposto no artº 640º do C.P. Civil.

A Exma. Magistrada do Ministério Público, no seu douto parecer emitido ao abrigo do artº 99º-nº 1 da L.O.P.T.C., entende que não se justifica o pretendido aditamento de factos respeitantes ao âmbito e ao modo como foram prestados os serviços pelo Engº Octávio Mata Lima e pelo Dr. António Saraiva Dias por os mesmos constarem dos pontos 47º a 53º da matéria provada (nº 3.2 do parecer).

Vejamos:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Na matéria de facto considerada provada nos autos, os pontos nºs 47º, 48º, 49º, 50º, 51º, 52º e 53º explicitam, de forma exaustiva, o objecto e o âmbito dos contratos de prestação de serviços celebrados com o Engº Octávio Lima e com o Dr. António Dias.

Assim, o âmbito e o objecto da prestação de serviços relativamente à contratação do Engº Octávio Lima está claramente provado nos nº 47º e 48º:

"... proceder ao levantamento do terreno, de apoio à cartografia e informatização das (algumas delas centenárias) redes de águas, de saneamento e drenagem do Município que permitiu que viesse a ser efetivamente lançado o concurso e adjudicada a concessão da exploração e gestão dos sistemas municipais de abastecimento de água para consumo público e de drenagem de águas residuais".

No que respeita à contratação do Dr. António Dias, especialista reconhecido nas áreas do património e do artesanato ... possibilitou que o Município de Vila do Conde se tivesse feito representar em feiras e certames nacionais que resultaram quase exclusivamente do trabalho do Dr. António Saraiva Dias, o qual integrou o núcleo de responsáveis dos centros de estudos anterior e regiano e, de modo permanente, a Comissão de Defesa do Património Arquitectónico (factos provados nºs 50º/51º, 52º e 53º).

Atenta a factualidade descrita não se vislumbra fundamento válido para o pretendido aditamento, sendo irrelevante que os serviços contratados fossem distintos dos que aqueles prestadores de Serviços realizavam enquanto foram funcionários da autarquia.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Também se deve referenciar que os contratos de prestação de Serviços, por natureza, determinam autonomia e independência técnica e funcional.

- **Do exposto, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos se julga improcedente o requerido aditamento da matéria de facto que os Recorrentes vieram requerer.**

2. O CONCEITO DE “FUNÇÕES PÚBLICAS” (Conclusões AA a FF)

Alegam os Recorrentes que “o exercício de funções públicas pressupõe necessariamente o exercício de um poder jurídico público próprio do ente em causa, pressupõe uma colaboração institucional nesse exercício, na prossecução das atribuições, ou fins desse ente público” (Conclusão EE).

Vejamos:

Como se refere na douda sentença recorrida e que merece a nossa inteira concordância, a interpretação que os Recorrentes fazem do conceito de “funções públicas” expresso na versão original do Decreto-Lei nº 498/72 não pode ser sufragada.

Como se assinala na sentença recorrida “a Lei refere-se a funções públicas sem distinguir expressamente entre o desempenho de um cargo formal, inserido na estrutura orgânica da Administração Pública e a prestação de serviços, por avença ou não”.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Concorda-se, em absoluto, com tal asserção.

Na verdade, exigir-se que um funcionário público aposentado só não pudesse receber, para além da pensão, mais de um terço da remuneração quando reintegrasse os serviços da Administração Pública não pode ser, manifestamente, aceite, sendo, de todo, incompatível com os fins que presidiram à regulação destas situações excepcionais de prestação de trabalho por aposentados da *"função pública"*.

No caso dos autos, ficou provado que os contratos dos aposentados celebrados com o Município de Vila do Conde, tinham, como objecto, o exercício de funções próprias de funcionários da Administração Autárquica.

Na verdade, o Eng^o Octávio Mata Lima foi contratado para prestar serviços que integram o conteúdo funcional de um funcionário público e de relevante interesse público.

O Município de Vila do Conde, aliás, *"não tinha qualquer funcionário com conhecimento no sector das águas e saneamento, além de que as redes de águas, de saneamento e de drenagem não se encontravam minimamente documentadas"* (facto n^o 45^o).

Os serviços do Eng^o Octávio Lima foram absolutamente essenciais para *"se proceder ao levantamento do terreno, de apoio à cartografia e informatização das (algumas delas centenárias!) redes, podendo dizer-se, com toda a segurança, que se tratou de um trabalho que só muito dificilmente teria sido possível realizar e, a sê-lo, de forma incomparavelmente mais lenta"* (facto n^o 47^o).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Tais serviços permitiram que “*este exemplo que acaba de referir-se é apenas parte do trabalho desenvolvido pelo Eng.º Octávio Mata Lima já enquanto aposentado, sendo porém mais do que suficiente para se dar por demonstrado o impacto positivíssimo que teve na Câmara, na cidade de Vila do Conde e no município em geral, para além de ter permitido que viesse a ser efetivamente lançado o concurso e adjudicada a concessão da exploração e gestão dos sistemas municipais de abastecimento de água para consumo público e de drenagem de águas residuais à empresa INDAQUA Vila do Conde - Gestão de Águas de Vila do Conde, SA.*” (facto nº 48º).

Relativamente ao Dr. António Saraiva Dias, os seus serviços, como especialista reconhecido nas áreas do património e do artesanato tiveram um papel crucial na vida, desenvolvimento, promoção e projecção de Vila do Conde, possibilitando que a autarquia se tivesse feito representar em várias feiras e certames nacionais e internacionais, designadamente através das tradicionais e típicas rendas de bilros, representações que resultaram, quase exclusivamente, do seu trabalho (factos nºs 50º, 51º e 52º).

Em síntese:

- **As contratações dos dois aposentados da função pública visaram o exercício de funções próprias de uma Autarquia, com manifesto interesse público e com relevância social;**
- **Mostra-se evidenciado e comprovado o exercício de “funções públicas” por parte dos referidos aposentados;**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **O que determina a improcedência do alegado pelos Recorrentes (Conclusões AA a HH).**

3. DA CULPA (Conclusões HH a NN)

3.1. Alegam os Recorrentes que os factos provados na 1ª instância impunham que se tivesse decidido pela não verificação do pressuposto da culpa (pontos 32º a 43º e 54º da matéria de facto).

O Ministério Público entende que os Recorrentes não têm razão no que alegam conforme o nº 4.2 do seu Parecer que se reproduz:

“Quanto à verificação do requisito da culpa, que releva das motivações dos demandados, foi bem avaliada no julgamento, que partiu de dados objectivos, atinentes à posição de um qualquer decisor, normalmente diligente, colocado na situação concreta de contratação de aposentados.

Os demandados enquanto autarcas com larga experiência no poder local, tinham o dever de saber que a limitação remuneratória do artº 79º do Estatuto da Aposentação era aplicável aos avançados que contrataram, tanto mais que essa limitação já era antiga à época dos factos, e a sua clareza literal não legitima dúvidas sobre a sua correta interpretação, antes preferindo escudar-se em pareceres meramente formais e sem substância pertinente para a questão remuneratória que era a que realmente estava em causa.”

Vejam os:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

3.2. A sentença da 1ª instância apreciou da existência de culpa nas concretas autorizações de pagamento por parte dos Recorrentes tendo-se dado como provado que os pagamentos foram sendo autorizados no convencimento de que eram legais.

(Facto nº 54º)

Analisemos, então, se a convicção dos Recorrentes merece acolhimento ou se deve entender-se como susceptível de censura.

Ficou provado que, os Recorrentes só autorizaram os pagamentos após terem solicitado pareceres jurídicos previamente à celebração dos contratos de prestação de serviços.

(Facto nº 34º)

Detenhamo-nos, agora, sobre o conteúdo dos referidos pareceres:

Dois dos pareceres foram subscritos pelo jurista e director do Departamento de Administração Geral e Financeira da Câmara Municipal de Vila do Conde (factos nºs 35 e 36), cujo conteúdo é praticamente idêntico e onde se concluía que as contratações podiam ser adjudicadas por ajuste directo fundado em critérios materiais, nos termos da alínea d) do nº 1 do artº 86º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8/6.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Assim, sendo, tais pareceres nenhuma relevância têm para a situação em causa nestes autos. Na verdade, lembre-se que o que, exclusivamente, se discute são as consequências, a nível remuneratório, das prestações de serviço.

No que respeita ao parecer, não assinado, em papel timbrado da Associação Nacional de Municípios Portugueses (A.N.M.P.), só num parágrafo é abordada a questão, considerando-se que o artº 79º do Estatuto da Aposentação não era aplicável porquanto não existia um valor previamente fixado relativamente ao qual se pudesse operar qualquer redução.

No que respeita ao parecer do jurista da Câmara Municipal de Vila do Conde Ilídio dos Santos Pinheiro Lacerda e transcrito no facto nº 38º, concluíam-se que o artº 79º do Estatuto da Aposentação não poderia ser aplicado uma vez que a retribuição a pagar aos contratados aposentados não estava legalmente fixada por ser ajustada por acordo entre as partes, sendo que seria inconstitucional a fixação de montantes previamente definidos, citando o Acórdão do Tribunal Central Administrativo de 11.07.2001 proferido no proc. nº 1801/01.

Também se provou, nesta matéria, que *"os demandados colocaram, ainda, tais pareceres à consideração do consultor jurídico e advogado da C.M.V.C., o Dr. Pedro Paulo Sampaio"*, especialista em Direito Administrativo e que atestou a conformidade jurídica daqueles pareceres com a lei aplicável.

(Facto nº 40º)



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Do que ficou exposto, poderemos concluir que os Recorrentes agiram com o cuidado, a diligência e o zelo que são próprios de um responsável pela autorização de pagamentos?

No que respeita aos pareceres constantes dos autos é manifesto que os mesmos não poderiam possibilitar o adequado esclarecimento do regime jurídico em causa, especificamente, da remuneração que, nos termos do Estatuto da Aposentação, seria devida e legal.

Relembre-se que os pareceres referidos nos factos nºs 35º e 36º não abordam a questão da remuneração devida a aposentados da Administração Pública pelo exercício de outras funções.

Acresce que o parecer da Associação Nacional de Municípios Portugueses (A.N.M.P.) só aborda, de forma incidental e que nem é integrada nas conclusões (facto nº 37º) limitando-se a defender que, não havendo prévia definição dos valores das avenças não seria possível determinar qualquer redução na remuneração dos aposentados, o que, reconheça-se não tem qualquer relevância para o objecto da nossa reflexão e decisão.

Idênticas considerações se fazem no que concerne ao parecer do jurista (facto nº 38º) pois conclui como no ponto referido do parecer da A.N.M.P.: *"é impossível calcular-se um terço de um montante indefinido"*.

Do exposto, concluimos que os Recorrentes não podem vir a eximir-se de responsabilidades pela autorização de pagamentos com o fundamento de terem solicitado pareceres a diversas entidades, pela simples razão de



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

que esses pareceres não enfrentaram a questão em causa da remuneração devida a aposentados da Administração Pública pela prestação de serviços de natureza pública.

Assim sendo, bem anda a 1ª instância quando conclui que:

"Deste modo, verifica-se que os primeiros 3 pareceres jurídicos não versam sobre o assunto em causa e o último está desfocado do objecto deste processo. Nestas condições, qualquer leigo, mediante uma simples leitura destas doudas peças, seria capaz de concluir que tais "pareceres" não abordam o assunto que interessava e nada adiantam ao esclarecimento das questões relevantes sobre a remuneração devida, e não devida, aos aposentados contratados, em regime de avença, para prestarem serviço ao Município de Vila do Conde."

Acresce que os Demandados exerciam, há muitos anos, funções autárquicas na Câmara de Vila do Conde:

- O Demandado Mário de Almeida desde Agosto de 1974 até 1981 como vereador substituto do presidente da Câmara e de 1981 a 2013 como presidente da Câmara, tendo sido presidente da A.N.M.P. entre 1990 e 2002;

(Factos nºs 28º e 29º)

- O Demandado Abel Maia foi vice-presidente da Câmara de 1997 a 28.10.05.

(Facto nº 30)



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

*

No nosso ordenamento jurídico vigora, desde há muito, e ao abrigo do Estatuto da Aposentação, o princípio geral da proibição da acumulação da remuneração pelo exercício de funções públicas aos aposentados com a respectiva pensão de reforma.

Tal princípio só excepcionalmente poderá ser afastado, exclusivamente, por razões de interesse público.

Assim, o Estatuto da Aposentação aprovado pelo Decreto-Lei nº 498/72, de 09/12, no artº 78º e sob a epígrafe "*Incompatibilidades*", estatuiu, o seguinte:

"Os aposentados não podem exercer funções remuneradas ao serviço do Estado, dos institutos públicos (...) das autarquias locais e das empresas públicas, salvo em regime de mera prestação de serviços, nas condições previstas na alínea a) do nº 2 do artigo 1º, e nos demais casos permitidos pela lei, quer directamente, quer mediante autorização do Conselho de Ministros" (sublinhados nossos).

Atenta a excepção acima enunciada, o artº 79º do mesmo Estatuto, sob a epígrafe "*Exercício de funções públicas por aposentados*", determinava que:

"Nos casos em que aos aposentados seja permitido desempenhar outras funções públicas, é-lhes mantida a pensão de aposentação e abonada uma terça parte da remuneração que competir a essas funções, salvo se lei especial determinar ou o



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Conselho de Ministros autorizar abono superior, até ao limite da mesma remuneração” (sublinhados nossos).

A intenção do legislador foi clara: como princípio geral, os aposentados da função pública não podem exercer funções remuneradas nos serviços do Estado.

Este princípio geral admite excepções:

- a) Que as funções sejam exercidas em regime de mera prestação de serviços;
- b) Nos casos permitidos por lei ou mediante autorização do Conselho de Ministros.

No que respeita às prestações de serviços, especifica-se que são as que não se encontram sujeitas, de modo continuado, à direcção e disciplina da respectiva entidade pública, ou se obrigam apenas a prestar-lhe certo resultado do seu trabalho (artº 1º-nº 2-a) do diploma, para onde remete o texto do nº 1 do artº 78º).

A norma não suscita dúvidas, tal a sua clareza e adequação às preocupações e intenções do legislador expressas no nº 6 do respectivo preâmbulo.

Uma vez que o princípio geral da não acumulação admite duas excepções, o artº 79º explicita qual o montante devido aos aposentados:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- a) Totalidade da pensão de aposentação;
- b) Uma terça parte da remuneração que competir às funções exercidas.

E, de novo, estabelece duas exceções, admitindo o pagamento de montante superior à terça parte:

- a) Se lei especial o determinar;
- b) Se o Conselho de Ministros autorizar mas, tendo como tecto e limite, a totalidade da remuneração correspondente às funções exercidas.

*

Os artigos 78º e 79º do Decreto-Lei nº 498/72 foram alterados pelo Decreto-Lei nº 215/87, de 29 de Maio, e pelo Decreto-Lei nº 179/2005, de 2 de Novembro, sendo este o enquadramento jurídico aplicável à data dos factos.

Anota-se, desde já, que as alterações não vêm introduzir modificações substanciais ao regime jurídico instituído pelo Decreto-Lei nº 498/72 cujos princípios subjacentes se consolidam.

Daí que tenhamos analisado, com detalhe, os normativos daquele diploma apesar das alterações legislativas entretanto introduzidas.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Assim, o Decreto-Lei nº 215/87 veio ampliar a aplicação do regime de incompatibilidades às prestações de trabalho remunerado de aposentados nas empresas públicas e a substituir a necessária autorização do Conselho de Ministros pela autorização do 1º Ministro nesta matéria, em consonância com um dos objectivos do diploma enumerados no ponto nº 4 do preâmbulo:

"Simultaneamente, e contribuindo para o saneamento do processo de decisão, consagram-se orientação que evitem a "subida" de determinadas matérias ao Conselho de Ministros..."

Mantém-se a excepção para as prestações de serviço e o tecto máximo remuneratório: um terço da remuneração referente ao exercício de funções mais a totalidade de pensão de aposentação ou de reforma.

*

O Decreto-Lei nº 179/2005 veio introduzir algumas alterações relevantes nesta matéria, todas num sentido restritivo quanto à acumulação de funções por aposentados, assinalando-se no preâmbulo que:

"a existência condigna dos aposentados é garantida pela atribuição das respectivas pensões, pelo que, quando lhes é excepcionalmente autorizado o exercício de funções públicas, de tal situação não deve decorrer a possibilidade de cumulações remuneratórias susceptíveis de pôr em causa elementares princípios de equidade".



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

As alterações relevantes introduzidas por este diploma são as seguintes:

- Proibição expressa do exercício de funções públicas ou de prestação de trabalho remunerado, ainda que em regime de contrato de tarefa ou de avença;
- Autorização do 1º Ministro (sob prévia proposta do membro do Governo que tenha o poder de direcção ou tutela sobre o serviço ou empresa onde os aposentados deverão prestar funções remuneradas) cuja decisão deve ser expressa, devidamente fundamentada e com suficiente grau de concretização, na existência de "*interesse público excepcional*".
- Em nenhum caso de aposentação antecipada ou compulsiva pode ser autorizado o exercício de funções.
- A cumulação de remuneração tem o tecto máximo de um terço da pensão e a totalidade da remuneração ou um terço da remuneração mais a totalidade da pensão consoante o que for mais favorável, sendo as condições fixadas no despacho do 1º Ministro.
- As autorizações anteriores deverão ser objecto de reapreciação, no prazo de 90 dias, se já duravam há mais de um ano.

*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A jurisprudência constitucional sobre a matéria que vimos analisando considerou que estes normativos não eram susceptíveis de serem considerados ofensivos e violadores do enquadramento jurídico-constitucional com uma excepção a que aludiremos.

Esta questão foi objecto de decisão do Tribunal Constitucional, no Acórdão nº 386/91, de 22 de Outubro (in D.R. II Série, de 02.04.92, pág. 3112 e segs.).

Aí se considerou que:

"Se aos aposentados da função pública a garantia de existência condigna está assegurada pela atribuição da pensão de reforma, é claro que o quantitativo que percebem além da pensão e advindo do permitido desempenho de outro emprego ou cargo públicos, colocá-los-á, relativamente a essa garantia, em situação não igual à dos funcionários do activo que exercem funções iguais, em quantidade e qualidade, às que o aposentado está autorizado a desempenhar.

A remuneração auferida pelo trabalhador da função pública aposentado e em consequência do trabalho «cumulado», constitui, pois, um plus retributivo que não tem origem, directamente, no seu direito ao trabalho, conquanto, obviamente, derive do trabalho desempenhado."

Entendeu, assim, o Tribunal Constitucional que:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

"em termos genéricos, não será feridente da lei fundamental e, designadamente, do que se consagra na já referida alínea a) do nº 1 do seu artigo 59º, norma infraconstitucional que venha estabelecer um limite à acumulação de remunerações advindas da pensão de reforma de um aposentado da função pública e da retribuição pelo exercício de funções ou cargos públicos que ele se encontre legalmente autorizado a desempenhar, independentemente da concretização, numa ou noutra, desse limite."

O Tribunal Constitucional veio, em termos finais, a julgar inconstitucional a norma do artº 79º do Decreto-Lei nº 498/72 mas somente na medida em que permite que o montante da pensão somada ao abono de uma terça parte da remuneração pelo desempenho de outras funções públicas por parte do aposentado seja inferior ao quantitativo da remuneração.

Este entendimento veio a ser reafirmado no Acórdão nº 258/02, de 18 de Junho:

" [...] não é inconstitucional, por violação do princípio de que "para trabalho igual salário igual", consagrado no artigo 59.º, nº 1, alínea a) da Constituição, a norma do artigo 79.º do Decreto-Lei nº 498/72, de 9 de Dezembro, sempre que o aposentado não receba integralmente a remuneração correspondente ao desempenho das funções públicas que lhe seja permitido desempenhar. Só existirá violação desse princípio se, como se sublinha no mencionado acórdão do Tribunal Constitucional, o aposentado receber, a final, menos do que um trabalhador no activo que exerça trabalho em quantidade e qualidade iguais.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Na verdade, e como salienta o Ministério Público nas alegações que produziu junto deste Tribunal, "não são manifestamente situações idênticas aquelas em que certo cidadão exerce, em exclusivo, certa função e em que tal função é exercida cumulativamente com outra, podendo legitimamente tal situação de acumulação ditar uma redução - proporcional e adequada - da remuneração global auferida.

Por outro lado, mantendo o aposentado a pensão de aposentação e recebendo uma parte da remuneração que, acrescida àquela, não é inferior ao quantitativo da remuneração que compete às funções que desempenha, não se verifica qualquer enriquecimento indevido do Estado à custa do trabalhador ³, contrariamente ao defendido no acórdão recorrido. E isto porque o trabalhador, como sucede no caso dos autos, acaba por auferir uma quantia que, globalmente considerada, não é inferior àquela que compete às funções que desempenha, não sofrendo portanto um correlativo empobrecimento.

Conclui-se assim que não é inconstitucional o segmento normativo do artigo 79º do Decreto-Lei nº 498/72, de 9 de Dezembro, que – consentindo embora a redução da remuneração global devida a um aposentado que for autorizado a exercer outra função pública – garanta ao aposentado a percepção do quantitativo que competir a essa função pública."⁴

Também no Acórdão nº 271/09, de 27 de Maio, proferido em sede de recurso de um Acórdão do Plenário da 3ª Secção deste Tribunal, o Tribunal Constitucional reiterou a linha jurisprudencial dos Acórdãos supracitados (com desenvolvidas transcrições de excertos dos mesmos).

³ Sublinhados nossos

⁴ Sublinhados nossos



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

No que respeita à invocada violação do artº 59º-nº 1 da C.R.P. lê-se o seguinte:

"Importa precisar que a norma do artigo 59º, nº 1, alínea a), da Constituição visa essencialmente assegurar o direito a uma justa retribuição do trabalho e é em vista à realização desse direito que se devem entender os princípios fundamentais que aí se estabelecem para efeito da fixação da remuneração: (a) ela deve ser conforme à quantidade, natureza e qualidade do trabalho; (b) a trabalho igual em quantidade, natureza e qualidade deve corresponder salário igual, proibindo-se as discriminações entre trabalhadores; (c) a retribuição deve garantir uma existência condigna.

O princípio da igualdade salarial, como componente do direito a uma justa retribuição, não pode, por conseguinte, ser interpretado num sentido estritamente formal, mas antes à luz do objectivo constitucional que é traçado pela referida disposição do artigo 59.º, nº 1, alínea a).

Como refracção do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º, nº 1, da Constituição, o que a referida norma constitucional proíbe é o estabelecimento de diferenciações arbitrárias em matéria de retribuição e, por isso, a distinção de tratamento entre trabalhadores que prestam o mesmo tipo de trabalho sem que para isso subsista um fundamento material bastante (neste sentido, o acórdão nº 424/2003).

No caso concreto, a limitação da remuneração é determinada pela circunstância de os cargos públicos se encontrarem a ser desempenhados por pessoas em situação de aposentação, relativamente às quais, desde logo, se encontra garantido o pagamento de uma pensão mensal que assegura a manutenção de um nível de vida correspondente àquele que já detinham quando se encontravam no activo. O



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

critério legal assenta, por outro lado, em considerações de política legislativa que visam a proibição do exercício de funções remuneradas na Administração Pública por parte de quem, tendo mantido já uma relação jurídica de emprego público, se encontra a beneficiar do correspondente regime de previdência social, e que apenas conhece as exceções especialmente previstas no artigo 78.º do Estatuto da Aposentação.

Como se vê, o regime legal assenta num critério correctivo de natureza objectiva e mostra-se justificado por razões de moralização do sistema previdencial público, e não põe em causa, de nenhum modo, o direito a uma existência condigna, que é desde logo assegurada pelo pagamento da pensão de aposentação - questão que sempre poderia ser avaliada em concreto através do procedimento de autorização previsto no artigo 79.º, in fine.

Nada permite, por isso, concluir pela invocada inconstitucionalidade”

*

A jurisprudência deste Tribunal de Contas vem sendo uniforme e pacífica sobre esta temática.

Assim, e a título meramente exemplificativo a orientação jurisprudencial pode ser constatada na Sentença nº 13/2007, de 20 de Novembro, do Acórdão nº 05/2008, de 9 de Julho, da Sentença nº 07/2013 de 19 de Abril.

- **Face ao que vimos explanando, a convicção dos ora Recorrentes de que os pagamentos que autorizaram eram legais merece censura e não é explicável nem aceitável. Assim:**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Estamos perante Autarcas com muitos anos no exercício de funções, tendo o Recorrente Mário Almeida sido o Presidente da A.N.M.P. e sendo o Recorrente Abel Maia licenciado em Direito e exercendo advocacia (Factos provados nºs 28º, 29º, 30º e 31º).
- A legislação em causa estava em vigor desde 1972, era absolutamente clara quanto aos princípios estruturantes do Estatuto Remuneratório dos Aposentados que exercessem funções de natureza pública para o Estado ou Administração Autárquica.
- Os ora Recorrentes, ao autorizarem os pagamentos, mesmo convictos de que eram legais, agiram de forma descuidada e inadequada ao que se exigiria de um administrador de dinheiros públicos atento às exigências legais que, há muito, restringiam o montante remuneratório devido a aposentados, pelo que é censurável a conduta que assumiram autorizando os pagamentos em causa sem base legal.
- Agiram, assim com culpa (artº 15º do C. Penal).

4. DO DANO (Conclusões NN a TT)

Alegam os Recorrentes que ficou provado (factos nºs 48º a 53º) que os pagamentos autorizados pelos Demandados tiveram contraprestação efectiva pelo que não se verificou o pressuposto do dano, conforme o estatuído no artº 59º-nº 2 da L.O.P.T.C., na redacção em vigor à data dos factos:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

"Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública por não terem contraprestação efectiva".

Este Tribunal tem mantido uma posição uniforme sobre o que se devem considerar, face ao teor do artº 79º, os pagamentos devidos nas situações previstas no artº 78º do Estatuto da aposentação.

Assim, transcrevem-se os excertos pertinentes da Sentença nº 22/2014, de 10 de Dezembro, sobre esta questão:

*"A ratio que presidiu à limitação da remuneração imposta pelo artigo 79.º do E.A. assentou, essencialmente, no seguinte: **(i)** os cargos públicos são desempenhados por pessoas em situação de aposentação **(ii)** o facto de, relativamente a estas, se encontrar garantido o pagamento de uma pensão mensal que assegura a manutenção de um nível de vida correspondente àquele que detinha quando se encontrava no ativo; **(iii)** considerações de política legislativa que visam a proibição do exercício de funções remuneradas na Administração Pública por parte de quem, tendo mantido já uma relação jurídica de emprego público, se encontre a beneficiar do correspondente regime de previdência social, e que apenas conhece as exceções especialmente previstas no artigo 78.º do E.A.⁵.*

⁵ Vide Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 271/2009, de 27 de Maio, Proc. n.º 271/2009, 3.ª Secção. No mesmo sentido ver também Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 386/91, de 22 de Outubro, Proc. n.º 90/90, 2.ª Secção.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Por estas razões entendeu o legislador que aos aposentados a quem seja permitido, nos termos do art.º 78.º do E.A., desempenhar funções públicas ou prestação de trabalho remunerado nas empresas públicas ou entidades equiparadas, só lhes pode ser abonada uma terça parte da remuneração que competir a essas funções, salvo se o Primeiro-Ministro (...) autorizar montante superior, até ao limite da mesma remuneração – vide art.º 79.º do E.A.

Quer isto dizer que, nos casos referidos no primeiro segmento do disposto no artigo 79.º do E.A., o valor da prestação de trabalho é, por força de lei, igual a 1/3 parte da remuneração que competir àquelas funções.

Estamos, por isso, perante situações em que o montante devido pela prestação de trabalho está legalmente fixado, pelo que qualquer valor pago acima daquele montante, causa, nessa exata medida, dano ao Estado ou entidade pública, ao mesmo tempo que favorece o interesse privado do aposentado contratado.

Por outro lado, entendendo o legislador que a prestação de trabalho desempenhada por um aposentado cuja situação é subsumível ao primeiro segmento do artigo 79.º do EA tem um valor pecuniário correspondente a 1/3 da remuneração que competir a essas funções, teremos necessariamente que concluir que qualquer montante a mais pago é um pagamento que, por força da lei, excede o montante correspondente a uma hipotética contraprestação efetiva, consubstanciando-se num excesso remuneratório.

Podemos mesmo afirmar que, nos casos previstos no 1.º segmento do artigo 79.º do E.A., o requisito por não terem contraprestação efetiva só tem verdadeira autonomia quando é pago o abono remuneratório estabelecido no referido preceito



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

legal, mas se demonstra que o aposentado não exerceu efetivamente as funções para que foi contratado ou só as exerceu parcialmente.”

Em síntese:

- Os serviços/trabalhos realizados por aposentados da Administração Pública devidamente autorizados nos termos do artº 78º do Estatuto da Aposentação são remunerados por um terço da remuneração acordada ou que competir a essas funções (artº 79º do E.A.) pelo que haverá infração financeira reintegratória sempre que lhes foram autorizados pagamentos para além do limite de um terço supra-referido.
- No caso dos autos e contrariamente ao disposto na Lei, os aposentados, como contraprestação dos serviços que prestaram para o Município de Vila do Conde, receberam indevidamente a totalidade da remuneração ajustada quando só lhes era devido, pela prestação dos serviços, um terço da remuneração acordada contratualmente, consubstanciando um dano, um prejuízo para o erário público.
- Não está em discussão nem é pertinente nesta temática, se os serviços prestados pelos dois aposentados propiciaram um enriquecimento do Município, que, aliás, foi, também, avaliado na 1ª instância em sede de medida da sanção quando se decidiu pela redução de 50% do valor da reposição e a que se referem os factos provados nºs 47º, 48º, 49º, 50º, 51º, 52º e 53º.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

5. DA RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE (Conclusões UU)

Os Recorrentes alegam, em termos finais, que, a considerar-se que se verificariam todos os pressupostos da responsabilidade financeira reintegratória, sempre se imporá a relevação ou conversão da mesma (artº 64º-nº 2 e 65º-nº 7 da L.O.P.T.C.).

Esta questão também já foi suscitada na 1ª instância, não tendo merecido acolhimento.

Sufraga-se o entendimento da 1ª instância.

No que respeita ao pedido de redução formulado, diremos que, nos termos do artº 64º-nº 2 da L.O.P.T.C., foi reduzido o valor da reposição em 50%, como já foi referido.

Quanto à relevação da responsabilidade não se vislumbra fundamento para tal, acolhendo as justificações que constam da sentença da 1ª instância:

- Os factos prolongaram-se por demasiado tempo;
- Os Demandados eram pessoas com experiência na actividade autárquica.
- O grau de culpa não é diminuto.

No que respeita à aplicação do artº 65º da L.O.P.T.C., o mesmo diz, exclusivamente, respeito à responsabilidade sancionatória, que é alheia a estes autos.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

IV – DECISÃO

Os Juízes da 3ª Secção, em Plenário, julgam o recurso parcialmente procedente nos seguintes termos:

- **Alteram a matéria de facto dada como provada na 1ª instância;**
- **Confirmam a sentença proferida na 1ª instância que condenou os Recorrentes em responsabilidade financeira reintegratória na reposição da quantia de 55.205,21€ e respectivos juros de mora, à taxa legal, a contar da data do último dia da gerência de 2005;**
- **Emolumentos pelos Recorrentes reduzidos em 20% – artº 17º-nº 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.**

Lisboa, 1 de Junho de 2016

Os Juízes Conselheiros,

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes (Relator)

Helena Ferreira Lopes

Laura Tavares da Silva