



# Tribunal de Contas

Anula a Sentença de 1ª instância, ordenando que seja efetuada nova decisão

## Acórdão n.º 26/2016-21-DEZ-PL-3ªSECÇÃO.

**Processo n.º 11 RO-JRF2013**

**Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes**

**Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em plenário da 3.ª Secção:**

### **I – RELATÓRIO**

1. José Apolinário Nunes Portada veio, ao abrigo do disposto nos artigos 96º, nº 3, e 97º, ambos da Lei nº 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), interpor recurso da sentença nº 18/2015, datada de 30.09.2015 que o condenou, solidariamente com outros demandados a repor, a título de responsabilidade financeira reintegratória, a quantia de € 2136, 12 e respetivos juros de mora.
2. O recorrente, nas suas alegações, depois de corrigidas, apresentou as seguintes conclusões:
  - 1) O recibo de vencimento do ora Recorrente, junto com a contestação como documento nº 1, atesta que o mesmo auferia uma retribuição mensal líquida substancialmente inferior, que em Janeiro de 2014 foi de € 2.552,78, e que ainda assim já incluía um duodécimo relativo a gratificação de Natal, sem o qual essa retribuição mensal seria ainda mais reduzida.
  - 2) Diante dessa prova irrefutável, cujo valor probatório aliás não foi posto em causa pelo MP, não poderia dar-se como provado, contrariamente ao que se verifica no ponto 12. dos Factos Apurados, que «A última remuneração mensal líquida conhecida de José Apolinário Nunes Portada é de € 5.020,76 (em 2012, cfr. doc. de fls 6 v.º)», mas antes que é de € 2.552,78. De modo que, ao decidir



# Tribunal de Contas

---

como decidiu, incorreu o Meritíssimo Tribunal em erro de valoração da prova e, por conseguinte, de julgamento.

- 3) Por outro lado, de toda a factualidade alegada pelo ora Recorrente, verifica-se que o Meritíssimo Tribunal apenas atendeu à aduzida no artigo 35º, na parte final do artigo 40º e no artigo 41º, todos da contestação. Toda a restante factualidade alegada pelo ora Recorrente na sua contestação, nomeadamente sob os artigos 11º a 14º, 16º, 22º a 25º, 32º, 36º, 37º, 39º, primeira parte do 40º, 44º, 45º e 52º a 57º, não foi sequer tida em conta, visto não ter sido dada como provada nem como não provada.
- 4) Aliás, a sentença não elenca quaisquer factos que, pese embora alegados, não tivessem sido considerados provados.
- 5) Ao omitir uma qualquer pronúncia sobre todos aqueles factos, que eram de absoluta pertinência para se aferir da prática do ilícito imputado ao ora Recorrente, o Meritíssimo Tribunal a quo violou a lei, nomeadamente, o artigo 94º da LOPTC dando causa à nulidade da sentença recorrida, com fundamento no artigo 668º, nº 1, alínea d), do CPC.

Ainda assim, com o devido respeito, os vícios desta decisão condenatória não se quedam por aqui.

- 6) No segmento da sentença intitulado de “Enquadramento legal” o Meritíssimo Tribunal reproduziu a nº 1 do artigo 47º da Lei nº 53-F/2006, de 29 de dezembro – a norma que, em seu entender, foi violada pelos demandados – no entanto, fê-lo incorrendo em lapso material.
- 7) Esse lapso determinou que a conclusão alcançada pelo Meritíssimo Tribunal de que «o mencionado preceito do RJSEL não autoriza nem o desempenho de funções, nem, por conseguinte, o recebimento de quaisquer contrapartidas financeiras, tenham ou não natureza remuneratória» não é legítima nem acertada, traduzindo-se num manifesto erro de julgamento, porque baseado num pressuposto, também ele, erróneo.
- 8) Não é, também, verdade que o nº 1 do artigo 47º do RJSEL «não é significativamente diferente da nova redação» - o nº 1 do artigo 30º da Lei nº 50/2012 (RJAELPL), que veio revogar o RJSEL.
- 9) Esta evidência, que o Meritíssimo Tribunal a quo não quis reconhecer, era determinante na avaliação da culpa dos Demandados, ou da ausência dela, pelo que a sua negação traduz numa errada interpretação e valoração comparativa do nº 1 do artigo 47º do RJSEL e do nº 1 do artigo 30º do RJAELPL, o que inquina as conclusões obtidas quanto à pretensa culpa na prática da infração, traduzidas numa violação do artigo 64º da LOPTC, redundando também em erro de julgamento.
- 10) Ademais, contrariamente ao sustentado pelo Meritíssimo Tribunal recorrido, a atividade desenvolvida pela Demandada Helena Oliveira não viola o nº 1 do artigo 47º do RJSEL, porquanto



# Tribunal de Contas

---

- a mesma não estava proibida de exercer quaisquer funções ou a qualquer título na Mercado Municipal de Faro S.A., mas apenas impedida de ser remunerada pelas mesmas.
- 11) Também não colhe a conclusão de que a Demandada Helena Oliveira estava impedida de receber «quaisquer contrapartidas financeiras, tenham ou não natureza remuneratória», pois, apenas estava proibida a remuneração das funções exercidas por aquela Demandada na Mercado Municipal de Faro, S.A. e não o abono à mesma de quantias a título de compensação de despesas, como era o caso das senhas de presença.
  - 12) Debruçando-se sobre esta temática, o Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (Parecer nº P000102011, disponível em <http://www.dgsi.pt>), veio esclarecer que a compensação de despesas efetuadas por motivos de serviços estão excluídas do conceito de remuneração não estando, por isso, abrangidos pela limitação prevista no artigo 9.º, n.º 1, da Lei n.º 52-A/2005, em tudo análoga à prevista no nº 1 do artigo 47º do RJSEL.
  - 13) No caso do Mercado Municipal de Faro, S.A., as senhas de presença abonadas à Demandada Helena Oliveira tinham por fim exclusivo, semelhantemente ao que sucedia no executivo camarário, a compensação das despesas que a mesma efetuava para poder participar nas reuniões do Conselho de Administração como Vogal, nomeadamente das despesas com deslocações em viatura própria. Não decorriam, portanto, direta e imediatamente, da prestação funcional da Demandada enquanto Vogal do Conselho de Administração.
  - 14) Se os suplementos remuneratórios não integram o conceito de “remuneração” para os efeitos previstos no artigo 9º, nº 1, da Lei nº 52-A/2005, na redação conferida pelo artigo 172º da Lei nº 55-A/2010, não pode obviamente considerar-se que afinal já constituem “remuneração” para os efeitos previstos no artigo 47º, nº 1 da Lei nº 53-F/2006.
  - 15) De modo que, ao decidir como decidiu, também nesta parte incorreu o Meritíssimo Tribunal recorrido em erro de julgamento, uma vez mais consubstanciado numa errada interpretação do nº 1 do artigo 47º do RJSEL, o que faz improceder a conclusão de que «a autorização de despesa e respetivos pagamentos violou aquele art.º 47.º, n.º 1 (...)».
  - 16) No que respeita ao segmento decisório intitulado de “Da culpa”, retira-se com utilidade para o presente recurso a conclusão do Meritíssimo Tribunal, muito acertada diga-se, de que «a culpa é matéria de facto que tem de ser alegada na acusação, quer para poder ser contraditada, quer para sobre ela incidir a produção de prova, em audiência de julgamento.»
  - 17) Mais acrescentou o Meritíssimo Tribunal recorrido, na esteira daquele douto entendimento, que «Não existe, pois, acusação do elemento subjetivo que permita produzir prova de factos atinentes a



# Tribunal de Contas

---

uma eventual conduta voluntária, livre e consciente, como tem de ser toda a ação humana relevante (...).».

- 18) Não havendo culpa não há conduta ilícita nem, por conseguinte, infração financeira. Sendo que no que à apreciação da culpa diz respeito, a responsabilidade reintegratória é equiparada à responsabilidade sancionatória.
- 19) Não podia, pois, o Tribunal a quo ter concluído, como concluiu, que a responsabilidade reintegratória é responsabilidade civil tout court, nem que o critério de análise deste último tipo de responsabilidade – diligência de um bom pai de família – dispensa a alegação de factos que possam consubstanciar a culpa. Um critério de análise não é mais do que isso mesmo – um critério –, pelo que não pode ser usado como presunção de culpa ou fundamento de inversão do ónus de alegação e prova, como resulta aliás de uma correta interpretação do disposto nos artigos 64º, nº 1 e 67º, nº 2, da LOPTC.
- 20) Assim sendo, impunha-se que o Meritíssimo Tribunal considerasse no que toca à responsabilidade reintegratória, semelhantemente ao que considerou em relação à responsabilidade sancionatória, que não foram alegados e provados factos que pudessem consubstanciar a culpa na suposta prática da infração imputada ao Demandados, pelo que não estão verificados os pressupostos de que dependia a condenação dos mesmos nos termos pedidos pelo MP. Ao não decidir dessa forma, o Meritíssimo Tribunal não só incorreu em erro de julgamento, como incorreu em contradição que, nos termos do disposto no artigo 668º, nº 1, alínea c), do CPC, é causa de nulidade da sentença.
- 21) Ainda a propósito da culpa, bastaria que não houvesse um entendimento consolidado relativamente à natureza jurídica das senhas de presença e à extensão da proibição prevista no nº 1 do artigo 47º do RJSEL para que não fosse exigível aos Membros do Conselho de Administração da Mercado Municipal de Faro, S.A. que decidissem de forma diversa, o que, por si só, justificaria que fosse relevada a sua eventual culpa na infração que lhes é imputada. O entendimento existente à data dos factos era o de que as senhas de presença não constituíam remuneração, o que afastava a culpa do ora Recorrente na prática da pretensa infração que lhe é imputada.
- 22) Por outro lado, foi num contexto de absoluta emergência que ocorreu a nomeação da Demandada Helena Oliveira para Vogal do Conselho de Administração da Mercado Municipal de Faro, S.A., sendo que a empresa não tinha, à data dos factos, qualquer disponibilidade financeira que lhe permitisse contratar um outro gestor/administrador profissional em regime de exclusividade.
- 23) Diante desse circunstancialismo, que deveria ter sido ponderado, mesmo que existissem factos que pudessem consubstanciar a culpa dos Demandados, sempre a mesma deveria ser relevada nos



# Tribunal de Contas

---

termos do disposto no artigo 64º da LOPTC. Não tendo o Meritíssimo Tribunal feito essa ponderação e concluído pela relevação da culpa, com o devido respeito, julgou mal.

- 24) Ainda que por mera hipótese de raciocínio se entendesse que o pagamento de senhas de presença pela Mercado Municipal de Faro, S.A. à Demandada Helena Oliveira consubstanciou uma ilegalidade, a mesma apenas constituiria um ilícito típico para efeitos de responsabilidade reintegratória caso se tivesse traduzido num “dano para o erário público”. Como, verdadeiramente esse dano não existiu, o Meritíssimo Tribunal deveria também por isso considerar não preenchido o ilícito tipificado no artigo 59º, nº 4, da LOPTC, facto que adensa ainda mais o erro de julgamento que vimos invocando.
- 25) Por último, considerando que a responsabilidade reintegratória inicialmente imputada ao ora Recorrente e demais Demandados se saldou a final numa responsabilidade sancionatória, tendo sido aplicadas multas que, no seu conjunto, perfaziam uma quantia muito superior ao valor supostamente pago indevidamente – € 2.670,12) –, o ora Recorrente concluiu, legitimamente, que, não havendo dolo dos responsáveis, como resulta evidente dos autos e da sentença recorrida em particular, o Meritíssimo Tribunal havia procedido à conversão da reposição em pagamento de multa, nos termos do disposto no artigo 65º, nº 7, da LOPTC. Daí ter optado por pagar a multa que lhe foi aplicada, ainda que reiterando a sua discordância relativamente a essa aplicação e manifestando-se injustiçado por tal sanção.
- 26) Nesse contexto, não podia o Meritíssimo Tribunal a quo deixar de se pronunciar sobre essa questão, sob pena de não o fazendo dar causa, como deu, à nulidade da sentença com fundamento no artigo 668º, nº 1, alínea d), do CPC, bem como não podia deixar de considerar extinta a responsabilidade financeira reintegratória imputada ao ora Recorrente por ter sido convertida em multa, nos termos do artigo 65º, nº 7, da LOPTC, já paga.»

3. O Ministério Público emitiu parecer concluindo pela improcedência do recurso, mantendo-se em consequência a decisão recorrida.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

4. A matéria de facto em causa dada como assente e a sua fundamentação de facto, que consta da decisão recorrida é a seguinte:



# Tribunal de Contas

---

1. A requerida Helena Maria Louro de Oliveira foi, no mandato de 2005/2009, Vereadora não executiva da Câmara Municipal de Faro – doc. de fls. 22 a 24.
2. Apesar disso, a demandada exerceu no mesmo período funções como Vogal do CA da empresa municipal MMF, SA, conforme doc. de fls 18v.º.
3. Nesta qualidade recebeu no período 2008/2009 o valor correspondente às senhas de presença atribuídas aos vogais que compareciam às reuniões do CA da MMF, SA. – docs. de fls. 29 e 30.
4. A ex-vereadora recebeu, em 6 de abril de 2009, €1.038,60 referente ao pagamento de senhas de presença das reuniões de 15 e 23 de Maio, 4, 11, 18, 23 e 24 de Junho, 8 e 28 de Julho, 11 de Agosto, 15 de Setembro, 14 de Outubro, 10 de Novembro e 11 de Dezembro de 2008 (docs. 6 - fls. 303 e 11).
5. Em 24 de Outubro de 2009, a demandada percebeu, ainda, a importância de € **1.631,52**, relativa ao pagamento de senhas de presença das reuniões realizadas em 5 e 29 de Janeiro, 9, 17 e 26 de Fevereiro, 2 e 13 de Março, 13 de abril, 18 e 25 de Maio, 5, 18 e 25 de Junho, 9 e 31 de Julho, 19 e 26 de Agosto, 3, 9, 16 e 24 de Setembro e 6 de Outubro do ano de 2009 (doc. de fls. 30), totalizando, assim, a importância de **€2.670,12**.
6. A eleita local exerceu funções de vereadora da Câmara Municipal de Faro no mandato 2005-2009, tendo acumulado funções como vogal no CA da MMF, SA, onde lhe foi feito o pagamento de senhas de presença - docs. de fls. 22 a 24 e e 29 a 30.
7. A despesa foi autorizada e paga pelos membros do CA do Mercado Municipal de Faro, José Apolinário Nunes Portada, presidente, Ricardo Salvador Sengo da Costa (vogal) e Helena Maria de Sousa Louro de Oliveira (vogal não executivo), conforme alíneas e) e h) do n.º 1 do artigo 13.º dos "estatutos" da MMF, SA - doc. de fls. 32 a 39.
8. José Apolinário Nunes Portada já procedeu ao pagamento voluntário da multa, conforme se comprova dos documentos juntos nas últimas folhas do volume primeiro do processo do TC - doc. de fls. 10 a 12.
9. A demandada requereu o pagamento do indevidamente recebido (docs. de fls. 29-30), em dez prestações - doc. de fls. 41 e v.º.
10. A mesma repôs já o montante de € 534,00, referente a duas prestações - doc. de fls. 300-303.
11. Porém, desde 22/10/2013 que interrompeu as reposições a que vinha procedendo, estando, portanto, em falta a importância de € 2.136,12.
12. A última remuneração mensal líquida conhecida de José Apolinário Nunes Portada é de 5.020,76 (em 2012, cf. doc. de fls. 6v.º).



# Tribunal de Contas

---

13. A última remuneração mensal líquida conhecida de Ricardo Salvador Sengo da Costa é de 2.096,62 (em 2009, cf. doc. 5, de fls. 26 e 27).

14. A demandada Helena Loureiro de Oliveira pagou voluntariamente a multa e duas prestações de 267 euros cada por conta da sua responsabilidade reintegratória (doc. de fls. 302-302, junto em audiência).

15. O Conselho de Administração (CA) da Mercado Municipal de Faro, S.A., não tinha à data dos factos qualquer apoio jurídico, visto que a SIMBAD – Sociedade Instaladora de Mercados, S.A., havia abandonado esse órgão em 18-9-2007 (doc. de fls. 81 a 83) e deixado de prestar o apoio jurídico de que até então estava incumbida, nos termos constantes do documento de fls. 88 a 93.

16. Por carta com a mesma data (doc. de fls. 81-83), a SIMBAD apresentou à MMF, S.A., a renúncia do Engenheiro Carlos Nunes ao cargo de vogal do CA desta empresa em representação daquela (doc. de fls. 81-83).

17. Em consequência, os membros do CA da MMF, S.A., viram-se forçados a promover a urgente substituição do administrador representante da SIMBAD, em ordem a repor a regularidade na administração daquela sociedade.

18. Foi neste contexto que ocorreu a nomeação da demandada Helena Oliveira para vogal do CA da Mercado Municipal de Faro, Lda., não tendo esta, à data dos factos, disponibilidade financeira que lhe permitisse contratar um outro gestor/administrador profissional em regime de exclusividade.

\*

A matéria provada, acima descrita, funda-se nos documentos indicados junto de cada facto e na globalidade dos depoimentos das testemunhas. Os factos n.ºs 17 e 18 baseiam-se nos mesmos testemunhos, mas principalmente no do Engenheiro Carlos Nunes, administrador da MMF, S.A., em representação da SIMBAD, que renunciou ao cargo e assim abriu a crise que levou à nomeação da demandada para vogal do CA.»

## Enquadramento jurídico

4. Face às conclusões apresentadas pelo recorrente, que delimitam o conhecimento do recurso, as questões em apreciação incidem sobre: (i) erro de valoração de prova, (ii) omissão de pronúncia, (iii) erro de julgamento por lapso material e consequente errada interpretação legal, (iv) erro de julgamento quanto ao juízo



# Tribunal de Contas

---

de culpa e (v) erro de julgamento relativo à não relevação da responsabilidade reintegratória.

**(i) Do erro de valoração de prova.**

5. Sobre a questão refere o recorrente, em síntese, que «o recibo de vencimento junto com a contestação como documento nº 1, atesta que o mesmo auferia uma retribuição mensal líquida substancialmente inferior, que em Janeiro de 2014 foi de € 2.552,78», não podendo dar-se como provado, contrariamente ao que se verifica no ponto 12 dos factos apurados, que «a última remuneração mensal líquida conhecida é de € 5.020,76 (em 2012, cfr. doc. de fls 6 v.º)».
6. Deve começar por referir-se que a matéria de facto, estabelecida através da regra da livre apreciação da prova, com ressalva dos factos para cuja prova a lei exija formalidade especial, ou aqueles que só possam ser provados por documentos ou que estejam plenamente provados, quer por documentos, quer por acordo ou confissão das partes, conforme consagrado nos termos do artigo 607º, n.º 5, do Código Processo Civil, é, em princípio, inalterável.
7. A decisão da 1ª Instância sobre a matéria de facto só pode ser alterada, nos casos previstos no artigo 662º, do Código Processo Civil. Assim, e no que respeita à decisão em apreciação, este Tribunal de Contas em Plenário da 3ª secção, neste domínio, nos termos do número 1 daquele artigo deve alterar a decisão proferida sobre a matéria de facto, se os factos tidos como assentes, a prova produzida ou um documento superveniente impuserem decisão diversa. Nos termos do número 2 deve, ainda, mesmo officiosamente: a) ordenar a renovação da produção da prova quando houver dúvidas sérias sobre a credibilidade do depoente ou sobre o sentido do seu depoimento; b) ordenar, em caso de dúvida fundada sobre a prova realizada, a produção de novos meios de prova; c) anular a decisão proferida na 1.ª instância, quando, não



## Tribunal de Contas

---

- constando do processo todos os elementos que, nos termos do número anterior, permitam a alteração da decisão proferida sobre a matéria de facto, reputada deficiente, obscura ou contraditória a decisão sobre pontos determinados da matéria de facto, ou quando considere indispensável a ampliação desta;
- d) determinar que, não estando devidamente fundamentada a decisão proferida sobre algum facto essencial para o julgamento da causa, o tribunal de 1.<sup>a</sup> instância a fundamente, tendo em conta os depoimentos gravados ou registados.
8. Ora na situação em apreço e sobre a situação patrimonial do recorrente, o Tribunal deu como provado, por via do documento junto a fls. 6 vs, que a última remuneração mensal líquida conhecida, em 2012, é de € 5.020,76. Aquele documento oficial, publicado no Diário da República refere-se às remunerações dos membros do CA (e demais órgãos de gestão) da empresa pública Mercado Municipal de Faro, SA, assinado pelo ora recorrente com a data de 16.09.2013. Tal documento não foi questionado ou sequer posta em causa a sua validade e veracidade.
9. O documento que o recorrente pretende contrariar aquele facto, que juntou com a contestação, é um documento particular [recibo da Doca Pesca] referindo que *«em Janeiro de 2014 a retribuição mensal líquida foi de € 2.552,78 montante que já incluía um duodécimo relativo a gratificação de Natal»*.
10. Independentemente do valor probatório de cada um de tais documentos, o facto dado como provado refere-se à remuneração auferida em 2012, sendo que o facto que o recorrente invoca refere-se à remuneração auferida em janeiro de 2014 (veja-se o documento de fls. 80, recibo da DocaPesca). Assim não há qualquer erro de valoração de prova ou contradição entre a referida factualidade. O que está em causa e foi provado corresponde à situação remuneratória conhecida em 2012.
11. Não se verifica, assim e por isso, o vício invocado pelo recorrente.



## (ii) Da omissão de pronúncia.

12. Quanto à segunda questão, [omissão de pronúncia], o recorrente refere que «a matéria de facto referida nos artigos 11º a 14º, 16º, 22º a 25º, 32º, 36º, 37º, 39º, primeira parte do 40º, 44º, 45º e 52º a 57º, não foi dada como provada nem como não provada». Sendo tais factos «de absoluta pertinência para se aferir da prática do ilícito imputado ao ora Recorrente, o Meritíssimo Tribunal a quo violou a lei, nomeadamente, o artigo 94º da LOPTC dando causa à nulidade da sentença recorrida, com fundamento no artigo 668º, nº 1, alínea d), do CPC».
13. Nos termos do artigo 607º, nº. 4, do CPC “Na fundamentação da sentença o juiz declara quais os factos que julga provados e quais os que julga não provados, analisando criticamente as provas, indicando as ilações tiradas dos factos instrumentais e especificando os demais fundamentos que foram decisivos para a sua convicção; o juiz toma ainda em consideração os factos que foram admitidos por acordo, provados por documento ou por confissão reduzida a escrito, compatibilizando toda a matéria de facto adquirida e extraindo dos factos apurados as presunções impostas pela lei ou pelas regras de experiência”. Tudo isto, naturalmente, em função do pedido e causa de pedir subjacentes aos articulados e que condicionam a atividade do Tribunal.
14. Trata-se, neste domínio, de estabelecer «o fio condutor entre a decisão sobre os factos provados e não provados e os meios de prova usados na aquisição da convicção,» na expressão de Abrantes Geraldês, in *Recursos no Novo Código de Processo Civil*, Almedina, 2013, pág. 242, dando assim suporte à dimensão da função endoprocessual da fundamentação das decisões. O artigo 615.º, nº 1, alínea b), do CPC sanciona com a nulidade da decisão as hipóteses de violação grave do dever de fundamentação, quando, como aí se refere, a sentença «não especifique os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão».



## Tribunal de Contas

---

- 15.** Assim, a falta de fundamentação ocorre quando não se revela qualquer enquadramento jurídico ainda que implícito, de forma a deixar, no mínimo, ininteligível os fundamentos da decisão. Com efeito, a falta ou a ininteligibilidade da fundamentação de uma decisão só releva quando for de tal forma que não permita sequer a formulação de um juízo de mérito sobre a mesma, o que não sucede, por exemplo, em caso de mediocridade da fundamentação.
- 16.** Por outro lado deve referir-se que o cometimento do vício de omissão de pronúncia supõe que a questão cujo conhecimento se omitiu seja relevante para a composição da lide, o que exclui a relevância de argumentos e de matérias despiciendas para aquele propósito ou cujo conhecimento se tenha por prejudicado pela solução dada ao litígio (neste sentido, veja-se o Acórdão do STJ de 7.04.2016, proc. N.º 6500/07.4TBBRGG).
- 17.** Importa assim atentar nos factos em causa que, segundo o recorrente, não tiveram da parte do Tribunal uma inequívoca decisão, (como provados ou não provados). Trata-se, essencialmente, de três factos relacionados com (i) o recebimento pela demandada Helena Oliveira, enquanto vereadora da Câmara Municipal de Faro de «senhas de presença pela comparência em reuniões do executivo camarário» (facto referente no artigo 13º da contestação); (ii) a sua finalidade [«tinham por fim exclusivo a compensação de despesas que a mesma efetuasse para poder participar na reunião(...)» (facto 16); (iii) o conhecimento pelos membros do CA do Mercado Municipal de Faro SA, dessa acumulação de pensão e senhas de presença (facto 36). Deve referir-se que restante factualidade invocada pelo recorrente consubstanciam argumentos jurídicos ou afirmações sem relevância para o caso.



## Tribunal de Contas

---

18. Na economia do processo importa referir que tais «factos» [identificados como (i), (ii) e (iii)], não obstante não ter havido pronúncia jurisdicional sobre a sua prova ou não prova, não assumem pertinência fáctica substancial para a questão em apreciação neste processo. Para a conformação jurídica da norma, passível de ser infringida, não releva de forma essencial qualquer daqueles três factos referidos. Por isso, não pode essa omissão consubstanciar patologia referente à omissão de pronúncia, da medida em que, tais «factos» nenhuma relevância trazem para a decisão da causa. Assim, nesta parte improcede o recurso.

**(iii) erro de julgamento por lapso material e conseqüente errada interpretação legal.**

19. Sobre esta matéria, o recorrente veio alegar que o «*Tribunal reproduziu o n.º 1 do artigo 47.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro – a norma que, em seu entender, foi violada pelos demandados – no entanto, fê-lo incorrendo em lapso material. Esse lapso determinou que a conclusão alcançada pelo Meritíssimo Tribunal de que «o mencionado preceito do RJSEL não autoriza nem o desempenho de funções, nem, por conseguinte, o recebimento de quaisquer contrapartidas financeiras, tenham ou não natureza remuneratória» não é legítima nem acertada, traduzindo-se num manifesto erro de julgamento, porque baseado num pressuposto, também ele, erróneo».*

20. Na decisão *sub judice* refere-se no ponto da fundamentação, transcrevendo-se o artigo 47.º, n.º 1, do Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (RJSEL), aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que «[é] proibido o exercício simultâneo de funções nas câmara municipais e de funções, a qualquer título, nas empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas». De uma leitura do preceito referido constante no texto da Lei publicada em Diário da República constata-se que o teor correto do artigo refere que «[é] proibido o exercício simultâneo de funções nas câmara municipais e de funções



## Tribunal de Contas

---

remuneradas, a qualquer título, nas empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas». Ou seja, na transcrição efetuada na decisão, foi omitido efetivamente a referência à palavra “remuneradas” e nesse sentido existiu um erro material na decisão.

21. Questão é saber se esse erro inquinou o raciocínio jurídico utilizado e a consequente decisão proferida sobre a matéria.
  
22. No seguimento da transcrição [errada] da norma na decisão decidiu-se que *«(...)o mencionado preceito do RJSEL não autoriza nem o desempenho de funções, nem, por conseguinte, o recebimento de quaisquer contrapartidas financeiras, tenham ou não natureza remuneratória»*. Mais se referiu que *«(...)nem sequer ficaram demonstradas quaisquer despesas que tenham sido compensadas por essas verbas pagas à demandada. Não se provou nenhuma contrapartida para esse gasto, que tão-pouco era admitido por lei, pois a própria atividade de participação no CA, com que se pretende justificar esses pagamentos, era ilegal»*.
  
23. Como parece claro, o raciocínio jurídico efetuado comporta a interpretação de que não era permitido, à data, o exercício de funções nas câmaras municipais e o exercício de funções a qualquer título em empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas. Ora não é esse o sentido que a lei estabelecia, à data, a tal exercício cumulativo de funções. O que se proibia era o exercício de funções nas câmaras municipais e funções remuneradas a qualquer título em empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas. Ou seja proibia-se apenas o exercício de funções remuneradas e não o exercício *qual tale* dessas funções. O exercício destas funções, contrariamente ao decidido não eram ilegais.
  
24. Assim sendo, e nesta parte tem razão o recorrente sobre a relevância do erro de julgamento efetuado na decisão *sub judice*.



## Tribunal de Contas

---

25. Mas se assim é, como é, importa no entanto saber se o exercício de tais funções ocorreu, no caso em apreço e se foi ou não remunerado.
26. Da matéria de facto provada o que decorre é que a senhora vereadora, durante o período que consta nos autos (matéria de facto supra referida) exerceu no mesmo período funções como Vogal do Conselho de Administração da empresa municipal MMF, SA e recebeu o valor correspondente às senhas de presença atribuídas aos vogais que compareciam às reuniões daquele Conselho de Administração.
27. A referida vereadora, além de acumular as funções era, pelo exercício destas remunerada, por um valor correspondente às senhas de presença. Ou seja o seu comportamento era ilegal por contrariar o disposto naquele artigo 47º n.º 1 citado e vigente à época. Questão que a decisão *sub judice* analisou (ainda que sustentada em raciocínio inquinado) e sobre a qual incidiu o seu juízo censório, correto.
28. Ou seja, não obstante a omissão referida, que constitui um lapso material, a sua ocorrência não comporta nenhuma consequência errada na decisão, ainda que o raciocínio jurídico empreendido na decisão *sub judice* não fosse o adequado. Por isso e nesse sentido não configura um erro de julgamento que permita anular a decisão.

### **(iv) Erro de julgamento quanto ao juízo de culpa**

29. Sobre esta dimensão do recurso, em síntese, importa sublinhar que o recorrente refere *«que não foram alegados e provados factos que pudessem consubstanciar a culpa na suposta prática da infração imputada ao Demandados, pelo que não estão verificados os pressupostos de que dependia a condenação dos mesmos nos termos peticionados pelo MP. Ao não decidir dessa forma, o Meritíssimo Tribunal*



## Tribunal de Contas

---

*não só incorreu em erro de julgamento, como incorreu em contradição que, nos termos do disposto no artigo 668º, n.º 1, alínea c), do CPC, é causa de nulidade da sentença».*

- 30.** A responsabilidade financeira reintegratória é sustentada na prática de um facto ilícito, nomeadamente na ocorrência de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos (artigo 59.º, n.º 1 a 4, da LOPTC), numa atuação culposa, reprovável ao agente (artigos 61.º e 64.º da LOPTC), num dano ao erário público, (artigo 59.º, n.ºs 1, 4 e 5, da LOPTC) e um nexo de causalidade entre o facto ilícito e o dano.
- 31.** Deve referir-se a diferença entre a dimensão substantiva da responsabilidade reintegratória e a natureza delitual da responsabilidade sancionatória, nomeadamente a apreciação do requisito da culpa que está subjacente a ambas. Assim e no que respeita à responsabilidade reintegratória, deve referir-se que está em causa a sua apreciação através de um “critério legal”, *nomeadamente a violação directa de qualquer norma aplicável ao caso*, segundo dispõe o artigo 487º n.º 2 do Código Civil. Critério que não se aplica à responsabilidade sancionatória, conforme decorre do artigo 67º n.º 4 da LOPTC («ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código penal»). Mas em ambas, repete-se, é exigida a culpa.
- 32.** A apreciação da culpa sustenta-se sempre na demonstração, por via da prova, de factos que a indiciem.
- 33.** Ficou demonstrado, na matéria de facto provada que a demandada, enquanto vereadora da Câmara Municipal de Faro, recebeu a título de senhas de presença por reuniões em que participou do Conselho de Administração da Mercado Municipal de Faro, SA, de que fazia parte



## Tribunal de Contas

---

(factos 3, 4 e 5 da sentença). Essa despesa foi autorizada e paga pelos membros do CA do Mercado Municipal de Faro, nomeadamente José Apolinário Nunes Portada, presidente, ora recorrente (facto 7 da sentença).

- 34.** Ora sobre a questão da culpa a decisão *sub judice* não se pronunciou sobre os factos alegados no requerimento inicial efetuado pelo Ministério Público, constantes no número 18 desse requerimento que referiam concretamente que «*Dadas as funções que exerciam, os três demandados tinham a obrigação de saber ou de se informar previamente através dos competentes serviços sobre a legalidade ou ilegalidade de tais despesas e respetivos pagamentos(...)*». Tais factos não foram dados como provados ou não provados, merecendo antes a pronúncia do Tribunal sustentando que seriam apenas «um juízo de censura deontológica».
- 35.** Não obstante essa apreciação jurídica o certo é que previamente a ela foram alegados factos pelo Ministério Público, que foram contraditados pelo ora recorrente e sobre os quais não houve pronuncia probatória.
- 36.** Assim, nos termos do artigo 662º n.º 2 do CPC e porque tais factos constituem um elemento essencial da verificação ou não da responsabilidade reintegratória imputada é absolutamente necessário efetuar na decisão de primeira instância esse juízo positivo ou negativo probatório sobre os mesmos. Isto sem prejuízo da consideração pelo juiz, na sentença, além dos alegados pelas partes, daqueles factos de que pode tomar conhecimento oficioso, nos termos do artigo 5º, nº 2, do Código de Processo Civil.
- 37.** Nessa medida decide-se anular a decisão proferida em primeira instância e, em consequência, determinar que se dê como provado ou não provado o facto alegado em 18, primeira parte do requerimento do Ministério Público



# Tribunal de Contas

---

*(«Dadas as funções que exerciam, os três demandados tinham a obrigação de saber ou de se informar previamente através dos competentes serviços sobre a legalidade ou ilegalidade de tais despesas e respetivos pagamentos(...)»), fundamentando a decisão de acordo com o disposto no artigo 662º n.º 2 alínea d) do CPC.*

- 38.** Face à decisão agora determinada fica prejudicada a apreciação da questão suscitada e identificada supra como V (**erro de julgamento por não relevação da responsabilidade reintegratória**) das alegações de recurso.

## III – DECISÃO

**Pelo exposto, acordam os Juízes da 3.ª Secção, em Plenário, em julgar procedente o recurso e, em conformidade, decidem anular a decisão de primeira instância, mais ordenando que seja efectuada nova decisão contendo a pronúncia probatória sobre os factos alegados no requerimento inicial do Ministério Público sob o n.º 18, supra referido e, com base nisso, seja efectuada nova sentença.**

**Não são devidos emolumentos, nos termos do artigo 17º do Regulamento dos Emolumentos do Tribunal de Contas.**

Lisboa 21 de dezembro de 2016

Os Juízes Conselheiros,



# Tribunal de Contas

---

(José Mouraz Lopes, relator)

(Laura Maria de Jesus Tavares da Silva)

(António Francisco Martins)