



ACORDÃO N.º 6/2017.29.MAR – 3ª SECÇÃO/PL

Processo RO nº 11/2016-3ª Secção

Sumário

1. Ainda que o «estilo» utilizado na elaboração de uma sentença, não constitua a melhor forma de descrição da matéria de facto, desde que daí não decorra qualquer consequência errada na decisão ou mesmo patologia grave, nomeadamente em termos de constituir qualquer erro de facto suscetível de inquinar de forma definitiva a decisão, tal elaboração factual, não configura um erro de julgamento de facto que permita anular a decisão.
2. Porque a reposição de quantias indevidamente recebidas só pode ser efetuada por meio de guia, tendo presente o disposto no artigo 393º do Código Civil, não é admitida sobre tal facto prova testemunhal, mas apenas prova documental.
3. O Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPARAM), aprovado pela Lei n.º 13/91 de 5 de junho, estabelece no seu artigo 75º o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos da Região Autónoma. Ai se definem todos os direitos e regalias que o exercício de tais cargos comporta.
4. No que respeita às subvenções, acumulação de pensões e subsídio de reintegração, aplicam-se aos deputados da Assembleia Legislativa Regional da Madeira, as mesmas regras que se aplicam aos titulares de cargos políticos nacionais, por via da remissão efetuada pelo legislador regional para a legislação geral.
5. A necessidade de salvaguardar a igualdade de soluções, no que respeita aos subsídios de reintegração e outros direitos, de todos os titulares de cargos políticos levou à remissão legislativa constante do artigo 75º n.º 19 do EPARAM.
6. A Lei n.º 52-A/2005, revogou expressamente a norma que estabelece o regime dos subsídios de reintegração, nomeadamente o artigo 31º da Lei n.º 4/85, de



Tribunal de Contas

- 9.04, extinguindo o subsídio de reintegração até aí aplicável por via direta ou por remissão a todos os titulares de cargos políticos, incluindo os deputados da RAM.
7. A lei em causa salvaguardou, no entanto, as situações que decorrem da aplicação do regime transitório do artigo 8º da mesma Lei.
8. A atribuição e o processamento do subsídio de reintegração aos deputados da ALR da RAM, para além do regime transitório estabelecido, é ilegal, constituindo a sua atribuição responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória para quem a processou.

ERRO SOBRE A MATÉRIA DE FACTO – PROVA DOCUMENTAL –ESTATUTO POLITICO ADMINSITRATIVO DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA – SUBSIDIO DE REINTEGRAÇÃO - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÒRIA E REINTEGRATÓRIA.

Conselheiro Relator: José Mouraz Lopes



Acórdão n.º 6/2017-29.MAR.PL-3ªSECÇÃO.

Recurso n.º 11/2016-RO-SRM

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

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

I – RELATÓRIO

1. José Manuel Soares Gomes de Oliveira, António Carlos Teixeira de Abreu Paulo, José Óscar de Sousa Fernandes e Bárbara Cristina de Jesus Ramos de Vasconcelos Sousa, demandados nos autos de julgamento em processo de responsabilidade financeira à margem identificados, foram condenados pela douta sentença n.º 17/2016, da SRMTC em 9 de maio de 2016 nos termos que se seguem: *Pela prática de uma infração de natureza sancionatória, na forma continuada, p. e p. no art.º 65º n.ºs 1 al. b) e 2 da LOPTC, em conjugação com o estatuído nos art.ºs 6º n.º 1 e 8º da Lei 52-A/2005 de 10.10 e art.º 30º n.º 2 do Código Penal, este aplicável ex vi art.º 67º n.º 4 da LOPTC - nela não abrangendo o ato consubstanciado na Resolução n.º 100/CODA/2011 de 14.07, por força da procedência da exceção de litispendência - os demandados:*
 - a) José Manuel Soares Gomes de Oliveira, na multa de 63 (sessenta e três) UC's;
 - b) António Carlos Teixeira de Abreu Paulo, na multa de 65 (sessenta e cinco) UC's;



- c) José Óscar de Sousa Fernandes, na multa de 60 (sessenta) UC's;*
- d) Bárbara Cristina de Jesus Ramos de Vasconcelos Sousa, na multa de 55 (cinquenta e cinco) UC's;*
- 2. Pela prática de uma infração de natureza reintegratória, p. e p. pelo art.º 59º n.ºs 1, 4 e 6, 61º n.º 1, 62º n.ºs 1 e 2 e 63º, todos da LOPTC, na reposição, das seguintes quantias:*
- 2.1. o demandado António Carlos Teixeira de Abreu Paulo, a quantia de 10. 895,17 € (dez mil, oitocentos e noventa e cinco euros e dezassete cêntimos);*
- 2.2. solidariamente entre si:*
- a) os demandados José Manuel Soares Gomes de Oliveira, António Carlos Teixeira de Abreu Paulo e José Óscar de Sousa Fernandes, a quantia de 306 803,95 € (trezentos e seis mil, oitocentos e três euros e noventa e cinco cêntimos);*
- b) os demandados António Carlos Teixeira de Abreu Paulo, José Óscar de Sousa Fernandes e Bárbara Cristina de Jesus Ramos de Vasconcelos Sousa, a quantia de 35.207,32 € (trinta e cinco mil, duzentos e sete euros e trinta e dois cêntimos);*
- 3. As quantias atrás descritas serão acrescidas de juros de mora, à taxa dos juros civis, previstos no art.º 559º do Código Civil, em conjugação com as Portarias emitidas ao abrigo deste normativo, a partir de 31.12.2007, 31.12.2008, 31.12.2009 e 31.12.2011, quanto às quantias pagas indevidamente, naqueles anos, em relação a cada ex-deputado, nos termos que resultam da conjugação dos quadros insertos nos n.ºs 10 e 12 dos f. p., devendo os juros, quanto aos valores pagos às ex-deputadas Maria Nazaré Alegre e Violante Matos incidir na totalidade até 08.04.2016 e, a partir daí, só sobre o valor não repostado por estas, absolvendo os demandados do demais peticionado.*



Tribunal de Contas

2. Os demandantes, não se conformando com a mesma decisão, vieram interpor recurso para o Plenário da 3ª secção do Tribunal de Contas e nas suas alegações, apresentaram as seguintes conclusões:

2.1. Os pontos 11 e 12, e 14 a 17, dos factos dados como provados devem ser eliminados ou corrigidos, nos termos e com os fundamentos que se referiram.

2.2. Deve ser retirado dos factos dados como não provados e passar a ser considerado como facto provado, a reposição de um mês de remuneração que, por lapso, foi pago ao ex-deputado Gustavo Alonso Gonçalves Caires, corrigindo-se o correspondente valor das verbas a repor.

2.3. A douda sentença recorrida enferma de erro que inquinou e comprometeu o seu sentido decisório, ao partir do princípio que a Lei nº 52-A/2005, ao tempo dos factos em causa nos autos, já determinava a aplicação das restrições introduzidas na Lei nº 46/85, de 9/4, aos deputados regionais, o que só veio a acontecer pela Lei do Orçamento de Estado para 2014.

2.4. Isto mesmo é reconhecido no Relato relativo à Auditoria respeitante à conta da Assembleia Legislativa do ano de 2012.

2.5. Aliás, este expediente de partir, com base nas Auditorias para a conta anual da Assembleia Legislativa para auditorias sectoriais no âmbito dos seus órgãos, constitui um expediente, em fraude à lei, para contornar a exigência de se subordinar por via do nº 3., do artº 5º da LOPTC, o Ministério Público, à prévia deliberação do Plenário da Assembleia Legislativa nesse sentido, o que não aconteceu.

2.6. Independentemente da discussão relativamente à natureza da remissão efectuada em 1999 pelo Estatuto Político-Administrativo da RAM para o Estatuto dos Titulares dos Cargos Políticos nacionais, sempre e em qualquer caso, a aplicação das restrições introduzidas, nesse Estatuto, pela Lei nº 52-A/2005, só vieram a ser alargadas aos deputados regionais por via da Lei do Orçamento de Estado para 2014.

2.7. Assim sendo, ocorre erro manifesto na sentença recorrida, ao considerar que houve recusa infundada de aplicação da Lei nº 52-A/2005 por parte dos demandados, quando tal questão não se colocava por, reconhecidamente, tais restrições só serem aplicáveis aos deputados regionais a partir de 1 de Janeiro de 2014.

2.8. A questão de se concordar ou discordar que as restrições introduzidas pela Lei nº 52-A/2005 serem, ou não, aplicáveis aos deputados regionais, pode ter relevância ética, mas não jurídica, para efeitos da questão em causa nos autos.

2.9. A douda sentença recorrida, sabendo bem que a culpa constitui um elemento essencial e sem o qual não existem infracções financeiras, sejam sancionatórias ou reintegratórias, foi totalmente indiferente às circunstâncias concretas em que os demandados estavam colocados como membros de um órgão administrativo de uma Assembleia Legislativa Regional, depositária dos valores da autonomia, e defensora intransigente do Estatuto Político-Administrativo da RAM.

2.10. A sentença recorrida ignorou, pois, tudo quanto se provou relativamente às circunstâncias de intervenção dos demandados, designadamente da sua responsabilização pelos deputados beneficiários



Tribunal de Contas

das verbas em causa, caso as mesmas não lhes fossem atribuídas, e ainda pela circunstância de estarem subordinados a responsabilidade disciplinar.

2.11. Ao contrário do decidido na douta sentença recorrida, todas as quantias abonadas aos ex-deputados constantes dos quadros que integram os artºs 23º e 24º do requerimento inicial estão inteiramente correctas, não ocorrendo pagamentos indevidos.

2.12. A douta sentença recorrida é contraditória, pois ela própria invoca os nºs 1 e 2 do artº 266º da CRP mas depois deturpa-os, esquecendo que se coloca em primeiro lugar a Constituição e, só depois, a lei.

2.13. A douta sentença recorrida esqueceu que, tratando-se de restrições de direitos, com é óbvio não se pode proceder a interpretações analógicas ou extensivas, que ampliem tais restrições, para além do expressamente previsto na lei, forçando a sua aplicação aos deputados regionais, quando tal só veio a ser determinado pela Lei nº 83-C/2013, de 31/12.

2.14. A circunstância de o Meritíssimo Juiz *a quo* ter aplicado na sentença recorrida uma lei que só entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2014, importa ainda uma consequência que obstaria ao conhecimento do mérito da causa, uma vez que os demandados não foram submetidos no âmbito do Relato a contraditório pessoal respeitante à não aplicação da Lei do Orçamento de Estado para 2013.

2.15. O próprio Acórdão nº 139/2015, de 24 de Fevereiro, do Tribunal Constitucional, reconhece que, pela primeira vez, os artºs 77º e 78º da Lei nº 83-C/2013, de 31/12, que introduzem alterações aos artºs 9º e 10º da Lei nº 52-A/2005, de 10/10, passaram a determinar a aplicação do novo regime daquela Lei e das restrições que implica, aos titulares dos órgãos de governo próprio.

2.16. Como refere António Cluny, só existe responsabilidade financeira por violação por normas disciplinadoras da actividade financeira pública, o que não aconteceu por parte dos demandados, como se demonstrou, e a que a sentença recorrida foi indiferente.

2.17. A alteração ao artº 80º da LOPTC ao estabelecer que o Código Processo Civil é supletivo do processo, no Tribunal de Contas, sem distinguir e subtrair a tal regra os processos sancionatórios, inconstitucionaliza aquela disposição, inconstitucionalidade que para todos os efeitos se alega, por retirar garantias constitucionais aos demandados, violando o artº 32º da CRP.

2.18. Ao contrário de decidido, como se demonstrou, pelo menos em relação aos factos em que se filiam Resoluções de 2007 está prescrita a responsabilidade financeira sancionatória, sendo que a tese do crime continuado tendo por objecto uma só Resolução inicial, não tem sentido, uma vez que a 4ª demandada só assumiu funções em 2011.

2.19. Em qualquer caso não há lugar a quaisquer juros, uma vez que o pedido do Mº Pº se filia exclusivamente na tese de serem aplicáveis ao presente caso, as regras das dívidas fiscais, o que não é verdade e a aplicação da alteração introduzida pela Lei nº 20/2015, implica retroactividade, que a Constituição e a lei não consentem.

2.20. A douta sentença recorrida enferma ainda de erros e contradições supra identificadas que devem ser devidamente consideradas em sede de recurso.

2.21. A douta sentença recorrida violou, entre outras, as disposições legais mencionadas ao longo das alegações, que aqui se dão por inteiramente reproduzidas.



2.22. Sempre e em qualquer caso estariam reunidos os requisitos para que fosse relevada a responsabilidade quer sancionatória, quer reintegratória e, no limite, dispensados os demandados das penas que lhes foram aplicadas.

3. O Ministério Público emitiu parecer concluindo pela procedência parcial do recurso, nos seguintes termos:

A conclusão 5.^a do douto requerimento de recurso assenta em manifesto erro sobre os pressupostos de facto e de direito da realização das auditorias setoriais realizadas pelo Tribunal de Contas. Com efeito, o Tribunal de Contas é um supremo tribunal de plena jurisdição, e, *ipso facto*, não está inibido de realizar as auditorias que caibam no âmbito da sua jurisdição.

Os recorrentes não podem olvidar que a Constituição da República consagra o princípio da separação de poderes (artigos 114.º e 205.º da C.R.P), pelo que o teor da referida conclusão consubstancia um juízo erróneo, apenas justificável no plano da liberdade de expressão que a Constituição consagra (art.º 37.º CRP), mas que deve ser repudiado por não se coadunar com o dever de recíproca correção (artigo 9.º n.º 2 do Código do Processo Civil, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC).

As considerações expendidas no requerimento de recurso quanto aos enunciados dos pontos 11 e 12 (Factos dados como provados) parecem-nos justificadas, sem embargo de se reconhecer que a factualidade relevante neles contida não é posta em crise, nem afeta a justa aplicação do direito

Os factos vertidos nos pontos 14 e 16 dos Factos dados como provados – essenciais à apreciação da culpa, parecem evidenciar, salvo o devido respeito, alguma contradição, pois enquanto no ponto 14 se dá como provado que o despacho e as resoluções tiveram por base os pareceres dos constitucionalistas ali mencionados – o que aponta para a existência de erro de direito das decisões, e consequentemente, para uma conduta meramente culposa (negligência consciente) – já no ponto 16, os factos provados integram o dolo eventual. Ou seja, importa estabelecer com rigor se os demandados admitiram a possibilidade de as suas condutas serem ou não serem conformes à lei. É que, no ponto 14, a resposta parece ser positiva, enquanto no ponto 16, a resposta é claramente negativa.

Pode, contudo, entender-se que a factualidade dada como provada sob o nº 14 consubstancia um verdadeiro erro de direito (má interpretação da lei), induzido pelos pareceres jurídicos aí



Tribunal de Contas

mencionados, mas que se deve reputar como censurável e indesculpável face à factualidade dada como provada sob o nº 16.

Deste modo, a culpabilidade dos demandados consistiria na negligência consciente (a ilegalidade das resoluções e do despacho foi prevista como possível, mas os demandados confiaram em que esse resultado não se verificaria, atento os pareceres em que se baseavam, emitidos por autores com autoridade doutrinária) o que implicaria, no plano da responsabilidade financeira sancionatória, uma alteração da medida da multa em que cada um foi condenado.

Entendem os recorrentes que deve ser dado como provado o facto dado como não provado em A. 2.2 da douda sentença recorrida. Invocam o depoimento da testemunha Marcos Viveiros transcrevendo o depoimento ao minuto 22.50 da gravação da audiência de julgamento.

A nosso ver, deve improceder tal pretensão. Com efeito, a reposição de quantias indevidamente recebidas deve ser efetivada por meio de guia (artigos 36.º n.º3 e 41.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho-Regime de administração financeira do Estado-RAFE). A lei exige documento público autêntico para provar a reposição, pelo que o depoimento em sentido inverso está afastado por força do disposto no artigo 393.º do Código Civil. À luz deste preceito, o depoimento da testemunha Marcos Viveiros apenas pode ser interpretado no sentido de que a reposição fora objeto da competente guia de reposição. Mas não tendo sido esta junta aos autos, bem andou o Tribunal *a quo* em considerar o facto como não provado.

Alegam os recorrentes (vide pág. 32 do doudo requerimento de recurso) que existe erro de julgamento quanto à condenação na reposição do valor pago ao ex-deputado Jaime Casimiro Neves da Silva a cargo exclusivamente do demandado António Paulo, com base em autorização de pagamento titulada pelo despacho 02.07.2010. Segundo os recorrentes, o pagamento foi autorizado pela Resolução n.º 75/CODA/2010, de 15 de julho, o que implicaria responsabilidade dos autores de tal resolução. Indicam a prova da existência da deliberação, oportunamente junta aos autos. Embora, a data do despacho (02.07.2010) seja anterior à resolução (15.07.2010), afigura-se-nos que a matéria de facto deveria ser ampliada no sentido de estabelecer com rigor se o ato autorizador da despesa ilegal e indevida foi a Resolução 75/CODA/2010 de 15 de julho – atendendo a que quanto aos demais pagamentos indevidos, as resoluções constituíram a base da responsabilidade financeira imputada aos demandados – ou, se, pelo contrário, foi o ato singular de 02.07.2010. É que, se o pagamento da subvenção ocorreu após a emissão da Resolução n.º 120/CODA/07, de 08.08.2007, emitida pelo Conselho Administrativo(CA), e sendo esta resolução um ato de ratificação-sanação praticado pela entidade competente em razão de matéria, então ter-se-á de concluir que o ato gerador da responsabilidade financeira residirá na deliberação do CA. A situação configura-se, assim, como litisconsórcio necessário legal (artigo 63.º da LOPTC e 33.º do Código de Processo Civil), cuja falta



Tribunal de Contas

é motivo de ilegitimidade. No entanto, não ocorre *in casu* uma preterição de litisconsórcio, pois todos os interessados, autores da referida resolução, são demandados no presente processo. Constam dos autos todos os elementos que permitem a alteração da decisão proferida sobre a matéria de facto (artigos 662º nº 1 e 2.c), do Código do Processo Civil. O Ministério Público, no plano da efetivação da responsabilidade financeira reintegratória, nada tem a opor à alteração requerida pelos recorrentes, nos termos e para os efeitos do artigo 264º do Código do Processo Civil, aplicável *ex vi* artigo 80º da LOPTC.

A apreciação e decisão, quer da exceção da prescrição quer da litispendência processual não enfermam de qualquer vício. No caso da 4ª demandada, embora tenha integrado o Conselho de Administração apenas em 2011, interveio, no exercício das suas funções em quatro resoluções, pelo que, também quanto a ela, se verificam os pressupostos da infração continuada, independentemente de, quanto aos restantes demandados, a materialidade infracional se inscrever num horizonte temporal mais alargado e iniciado em data anterior. Contrariamente ao que parece ser perfilhado pela recorrente não é o número de anos do mandato como membro do Conselho Administrativo, mas sim o número de atos ilícitos que é relevante para a qualificação da infração como infração continuada, nos termos do artigo 30º do C. Penal, *ex vi* artigo 67.º n.4 da LOPTC.

Quanto à matéria relativa aos juros de mora, é manifesto que a alegação dos recorrentes assenta em erro de aplicação da lei. Ao afirmarem que não são devidos quaisquer juros, pois tal implicaria retroatividade da Lei nº 20/2015, os recorrentes não atentaram que tal Lei apenas veio dar nova redação ao nº 6 do artigo 59º da LOPTC, que já estabelecia a obrigação legal de juros de mora calculados segundo o regime das dividas fiscais. Assim, não foi criada uma obrigação de juros de mora mas tão somente alterado o regime do seu cálculo, que atualmente é o do Código Civil (artigo 559º do CC). Logo, a retroatividade não se verifica no plano da obrigação de juros de mora. Em caso de sucessão de leis no tempo que estabelecem diversos regimes das taxas de juros de mora, propendemos para a aplicação sucessiva das taxas de juro vigentes no período da mora, atento o disposto no artigo 12º do Código Civil. Aos juros já vencidos aplica-se, a nosso ver, a taxa vigente à data do vencimento. (cfr. Pires de Lima e Antunes Varela, *Código Civil Anotado* vol I, pág. 568, Coimbra Editora id., 1987, 4ª Edição- anotação 3 ao artigo 559º (texto primitivo). Não haverá fundamento para invocar o princípio da retroatividade da lei mais favorável, atenta a natureza da responsabilidade financeira reintegratória, cuja matriz é claramente civilista, como vendo pacificamente aceite pela doutrina e pela jurisprudência.

Entendem os recorrentes que estariam reunidos os requisitos da relevação das responsabilidades sancionatória e reintegratória, bem como da dispensa da pena (vide conclusão 22 do requerimento de recurso). Salvo o devido respeito, não assiste razão aos recorrentes. Por um lado, o artigo 65º nº 8 da LOPTC, estabelece como requisitos cumulativos para a dispensa de multa, a culpa diminuta e a inexistência / extinção da obrigação de reposição. O último requisito não está, obviamente,



Tribunal de Contas

preenchido no caso vertente. Por outro lado, a relevação da responsabilidade financeira sancionatória apenas pode ser decretada na fase do procedimento de auditoria pelas 1ª e 2ª Secções e Secções Regionais do Tribunal de Contas, estando excluído o seu uso nos casos de acumulação da responsabilidade sancionatória e reintegratória (artigos 69º nº 1 e 63º da LOPTC). É oportuno sublinhar que, nesta matéria, existe jurisprudência uniforme e constante da 3ª Secção do Tribunal de Contas (vide: Ac nº 1272015; e sentença nº 7/2016).

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:

1. O Tribunal de Contas, através da Secção Regional da Madeira, realizou uma auditoria de fiscalização sucessiva, determinada por despacho de 27.11.2012, do Conselheiro desta Secção Regional, proferido na Informação nº 94-2012/UAT III, tendo em vista “a apreciação da legalidade e regularidade das subvenções mensais vitalícias e dos subsídios de reintegração suportados pelo orçamento da ALM em 2011” e, “nos casos em que as irregularidades detetadas tiveram início em anos anteriores estendeu-se o âmbito temporal da auditoria à data da produção dos seus efeitos financeiros”, no termo da qual foi elaborado o Relatório de Auditoria nº 10/2014-FC/SRMTC, aprovado pelo Juiz Conselheiro da SRMTC, em 16.05.2014;

2. O 1º demandado foi, pelo menos desde 01.01.2005 e até 28.02.2011, o Secretário-Geral e o presidente do CA da ALM, tendo auferido, nos anos de 2007/2011, o vencimento médio mensal de 3.932,65 €;

3. O 2º demandado foi desde 01.03.2011 e até 31.12.2011, simultaneamente, o Secretário-Geral e o presidente do CA da ALM, tendo sido vogal do CA da ALM pelo menos entre 01.01.2005 e até 28.02.2011, tendo auferido, nos anos de 2007/2011, o vencimento médio mensal de 3.708,48 €;

4. O 3º demandado foi vogal do CA pelo menos entre 01.01.2005 e 30.11.2011, tendo auferido, nos anos de 2007/2011, o vencimento médio mensal de 2.693,49 €;

5. A 4ª demandada foi vogal do CA da ALM desde 01.03.2011 e até 31.12.2011, tendo auferido, no ano de 2011, o vencimento médio mensal de € 2.123,06 €;

6. A VIII legislatura da ALM iniciou-se em 16.11.2004 e foi dissolvida pelo Decreto do Presidente da República n.º 27-A/2007 de 07.03, tendo terminando em 29.05.2007, altura em que cessaram funções os respetivos deputados, face ao início do mandato dos deputados da legislatura subsequente;

7. A IX legislatura da ALM iniciou-se em 29.05.2007 e findou em 08.11.2011;

8. Os demandados, nas qualidades acima indicadas de membros do CA da ALM, autorizaram o processamento de subsídio de reintegração aos seguintes ex-deputados, que cessaram funções nas VIII e IX Legislaturas da ALM, nos seguintes termos e mediante os seguintes atos, invocado para tanto, “o nº 19 do artigo 75º da Lei nº 130/99, de 21 de Agosto, Estatuto-Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira,



Tribunal de Contas

conjugado com o disposto no artigo 31º da Lei 4/85, de 9 de Abril com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 16/87 de 1 de Junho e 26/95, de 18 de Agosto”:

Autorizações	Responsáveis	Ex-deputados
Despacho de 02/07/2010	António Carlos Teixeira de Abreu Paulo	Jaime Casimiro Nunes da Silva
161/CODA/2007, de 08/11	José Manuel Soares Gomes de Oliveira José Óscar de Sousa Fernandes António Carlos Teixeira de Abreu Paulo	Bruno Miguel V. de F. Pimenta Macedo Carlos Manuel Figueira de Ornelas Teles Célia Maria da Silva Pessegueiro Duarte Paulo Brazão Gouveia Filipe Martiniano Martins de Sousa Gustavo Alonso de Gouveia João Gabriel Jardim Caldeira Joaquim Emídio Fernandes Ventura José Agostinho Jesus Gouveia José Ismael Gomes Fernandes José Manuel da Luz Coelho Luis António Faria de Abreu Manuel Carlos Pereira Perestrelo Maria Isabel Ferreira Coelho Sena Lino Maria Margarida T. A. R. Camacho Maria Nazaré S. Oliveira Serra Alegre Nelson Alexandre Vieira Carvalho Nelson Manuel Aguiar Martins Orlando Evaristo Pereira Óscar Ciriaco Teixeira Ricardo Jorge Teixeira de Freitas Violante dos Reis Saramago Matos
150/CODA/2010, de 24/11	José Manuel Soares Gomes de Oliveira José Óscar de Sousa Fernandes António Carlos Teixeira de Abreu Paulo	Jaime Manuel Simão Leandro
07/CODA/2011, de 06/01	José Manuel Soares Gomes de Oliveira José Óscar de Sousa Fernandes António Carlos Teixeira de Abreu Paulo	Martinho Gouveia da Câmara
60/CODA/2011, de 11/04	António Carlos Teixeira de Abreu Paulo José Óscar de Sousa Fernandes Bárbara Cristina de Jesus Ramos de Vasconcelos Sousa	José Manuel da Mata Vieira Coelho
69/CODA/2011, de 16/05	António Carlos Teixeira de Abreu Paulo José Óscar de Sousa Fernandes Bárbara Cristina de Jesus Ramos de Vasconcelos Sousa	João Alberto Santos de Freitas
99/CODA/2011, de 14/07	António Carlos Teixeira de Abreu Paulo José Óscar de Sousa Fernandes Bárbara Cristina de Jesus Ramos de Vasconcelos Sousa	Gustavo Alonso de Gouveia
100/CODA/2011, de 14/07	António Carlos Teixeira de Abreu Paulo José Óscar de Sousa Fernandes Bárbara Cristina de Jesus Ramos de Vasconcelos Sousa	João Carlos Justino M. de Gouveia

9. Na sequência destes atos os valores aprovados de subsídios de reintegração em relação a cada um dos seguintes ex-deputados, foram nos montantes individuais e total, a seguir discriminados, considerando ainda o nº de anos no cargo e o valor de referência descritos infra:



Tribunal de Contas

Nome	Legislatura	N.º de anos no cargo	N.º Meses aprovado (A)	Valor de referência (B)	Valor aprovado (C= A x B)
Bruno Miguel Velosa de F. Pimenta Macedo	VIII	2 A e 6 M	5	3.540,61	17.703,05
Carlos Manuel Figueira de Omelas Teles	VIII	2 A e 6 M	5	3.540,61	17.703,05
Célia Maria da Silva Pessegueiro	VIII	2 A e 6 M	5	3.540,61	17.703,05
Duarte Paulo Brazão Gouveia	VIII	1 A e 12 M	4	3.540,61	14.162,44
Filipe Martiniano Martins de Sousa	VIII	6 A e 6 M	13	3.540,61	46.027,93
Gustavo Alonso de Gouveia	VIII	2 A e 6 M	5	3.540,61	17.703,05
Gustavo Alonso de Gouveia (1)	IX	1 A 8 M	3	3.218,39	12.678,59
Jaime Casimiro Nunes da Silva (2)	IX	1 A e 6 M	3	3.719,79	10.895,17
Jaime Manuel Simão Leandro	IX	5 A e 10 M	11	3.519,80	38.717,80
João Alberto Santos de Freitas	IX	1 A e 1 M	2	3.218,39	6.436,78
João Carlos Justino Mendes de Gouveia (3)	IX	6 A e 7 M	13	3.218,39	12.873,56
João Gabriel Jardim Caldeira	VIII	2 A e 6 M	5	3.540,61	17.703,05
Joaquim Emídio Fernandes Ventura	VIII	2 A e 3 M	4	3.540,61	14.162,44
José Agostinho Jesus Gouveia	VIII	2 A e 6 M	5	3.540,61	17.703,05
José Ismael Gomes Fernandes	VIII	4 A e 6 M	9	3.540,61	31.865,49
José Manuel da Luz Coelho	VIII	2 A e 6 M	5	3.540,61	17.703,05
José Manuel da Mata Vieira Coelho	IX	1 A e 10 M	2	3.218,39	6.436,78
Luís António Faria de Abreu	VIII	2 A e 6 M	5	3.540,61	17.703,05
Manuel Carlos Pereira Perestrelo	VIII	5 A e 4 M	10	3.540,61	35.406,10
Maria Isabel Ferreira Coelho Sena Lino	VIII	2 A e 6 M	5	3.540,61	17.703,05
Maria Margarida T. A. Rodrigues Camacho	VIII	10 A e 7 M	21	3.540,61	74.352,81
Maria Nazaré S. Oliveira Serra Alegria	VIII	7 M	1	3.540,61	3.540,61
Martinho Gouveia da Câmara	IX	11 M	1	3.519,80	3.519,80
Nelson Alexandre Vieira Carvalho	VIII	2 A e 6 M	5	3.540,61	17.703,05
Nelson Manuel Aguiar Martins	VIII	5 A e 4 M	10	3.540,61	35.406,10
Orlando Evaristo Pereira	VIII	2 A e 6 M	5	3.540,61	17.703,05
Óscar Ciriaco Teixeira	VIII	2 A e 6 M	5	3.540,61	17.703,05
Ricardo Jorge Teixeira de Freitas	VIII	7 M	1	3.488,28	3.488,28
Violante dos Reis Saramago Matos	VIII	12 M	2	3.488,28	6.976,56
Total					569.383,84

(3) Até 31.12.2011 foram pagos apenas 4 meses (12 873,56€)

10. Tais subsídios vieram a ser pagos, com a repartição anual e individualizada - por ex-deputado - que se passa a especificar:



Tribunal de Contas

Nome	Legislatura	Valor Pago				
		2007	2008	2009	2011	Total
Bruno Miguel Velosa de F. P. Macedo	VIII	14.162,44	3.540,61	-	-	17.703,05
Carlos Manuel Figueira de O. Teles	VIII	14.162,44	3.540,61	-	-	17.703,05
Célia Maria da Silva Pessegueiro	VIII	14.162,44	3.540,61	-	-	17.703,05
Duarte Paulo Brazão Gouveia	VIII	14.162,44	-	-	-	14.162,44
Filipe Martiniano Martins de Sousa	VIII	14.162,44	31.865,49	-	-	46.027,93
Gustavo Alonso de Gouveia	VIII e IX	14.162,44	3.540,61	-	12.678,59	30.381,64
Jaime Casimiro Nunes da Silva	IX	-	-	-	10.895,17	10.895,17
Jaime Manuel Simão Leandro	IX	-	-	-	38.717,80	38.717,80
João Alberto Santos de Freitas	IX	-	-	-	6.436,78	6.436,78
João Carlos Justino Mendes de Gouveia	IX	-	-	-	12.873,56	12.873,56
João Gabriel Jardim Caldeira	VIII	14.162,44	3.540,61	-	-	17.703,05
Joaquim Emídio Fernandes Ventura	VIII	14.162,44	-	-	-	14.162,44
José Agostinho Jesus Gouveia	VIII	14.162,44	3.540,61	-	-	17.703,05
José Ismael Gomes Fernandes	VIII	14.162,44	17.703,05	-	-	31.865,49
José Manuel da Luz Coelho	VIII	14.162,44	3.540,61	-	-	17.703,05
José Manuel da Mata Vieira Coelho	IX	-	-	-	6.436,78	6.436,78
Luís António Faria de Abreu	VIII	14.162,44	3.540,61	-	-	17.703,05
Manuel Carlos Pereira Perestrelo	VIII	14.162,44	21.243,66	-	-	35.406,10
Maria Isabel Ferreira Coelho S. Lino	VIII	14.162,44	3.540,61	-	-	17.703,05
Maria Margarida T. A. R. Camacho	VIII	14.162,44	42.487,32	17.703,05	-	74.352,81
Maria Nazaré S. Oliveira Serra Alegre	VIII	3.540,61	-	-	-	3.540,61
Martinho Gouveia da Câmara	IX	-	-	-	3.519,80	3.519,80
Nelson Alexandre Vieira Carvalho	VIII	14.162,44	3.540,61	-	-	17.703,05
Nelson Manuel Aguiar Martins	VIII	14.162,44	21.243,66	-	-	35.406,10
Orlando Evaristo Pereira	VIII	14.162,44	3.540,61	-	-	17.703,05
Óscar Ciriaco Teixeira	VIII	14.162,44	3.540,61	-	-	17.703,05
Ricardo Jorge Teixeira de Freitas	VIII	3.488,28	-	-	-	3.488,28
Violante dos Reis Saramago Matos	VIII	6.976,56	-	-	-	6.976,56
Total		283.091,81	177.030,50	17.703,05	91.558,48	569.383,84

11. Porém, considerando o valor de referência descrito no quadro inserto no nº 9 supra, o nº anos no cargo até 15.10.2005 e o demais regime legal previsto na Lei nº 52-A/2005, os referidos 28 ex-deputados apenas teriam direito aos meses e ao valor descritos infra, ou seja, a montantes menores de subsídio e, nalguns casos, não teriam direito a qualquer subsídio, nos seguintes termos:



Tribunal de Contas

Nome	Legislatura	N.º de anos até 15/10/2005 (D)	N.º Meses a que tem direito (E)	Valor a que tem direito (F= B x E)
Bruno Miguel Velosa de F. Pimenta Macedo	VIII	11 M	1	3.540,61
Carlos Manuel Figueira de Ornelas Teles	VIII	11 M	1	3.540,61
Célia Maria da Silva Pessegueiro	VIII	11 M	1	3.540,61
Duarte Paulo Brazão Gouveia	VIII	0 M	0	0,00
Filipe Martiniano Martins de Sousa	VIII	4 A e 11 M	9	31.865,49
Gustavo Alonso de Gouveia	VIII	11 M	1	3.540,61
Gustavo Alonso de Gouveia (1)	IX	0 M	0	0,00
Jaime Casimiro Nunes da Silva (2)	IX	0 M	0	0,00
Jaime Manuel Simão Leandro	IX	11 M	1	3.519,80
João Alberto Santos de Freitas	IX	0 M	0	0,00
João Carlos Justino Mendes de Gouveia (3)	IX	11 M	1	3.218,39
João Gabriel Jardim Caldeira	VIII	11 M	1	3.540,61
Joaquim Emídio Fernandes Ventura	VIII	7 M	1	3.540,61
José Agostinho Jesus Gouveia	VIII	11 M	1	3.540,61
José Ismael Gomes Fernandes	VIII	2A e 11 M	5	17.703,05
José Manuel da Luz Coelho	VIII	11 M	1	3.540,61
José Manuel da Mata Vieira Coelho	IX	0 M	0	0,00
Luis António Faria de Abreu	VIII	11 M	1	3.540,61
Manuel Carlos Pereira Perestrelo	VIII	3 A e 9 M	7	24.784,27
Maria Isabel Ferreira Coelho Sena Lino	VIII	11 M	1	3.540,61
Maria Margarida T. A. Rodrigues Camacho	VIII	8 A e 11 M	17	60.190,37
Maria Nazaré S. Oliveira Serra Alegria	VIII	0 M	0	0,00
Martinho Gouveia da Câmara	IX	0 M	0	0,00
Nelson Alexandre Vieira Carvalho	VIII	11 M	1	3.540,61
Nelson Manuel Aguiar Martins	VIII	3 A e 9 M	7	24.784,27
Oriando Evaristo Pereira	VIII	11 M	1	3.540,61
Óscar Ciriaco Teixeira	VIII	11 M	1	3.540,61
Ricardo Jorge Teixeira de Freitas	VIII	0 M	0	0,00
Violante dos Reis Saramago Matos	VIII	0 M	0	0,00
Total				212.093,57

12. Deste modo os demandados, nas referidas qualidades de membros do CA da ALM aprovaram o pagamento aos referidos 28 ex-deputados, de subsídio de reintegração em excesso em relação ao que lhes era devido nuns casos, e sem que tivessem direito a tal subsídio noutros casos, nos seguintes termos e pelos seguintes montantes individuais e total, discriminados na última coluna do quadro infra, como “valor a reintegrar”:



Tribunal de Contas

Nome	Legislatura	Valor aprovado (C= A x B)	Valor a que tem direito (F= B x E)	Valor a reintegrar (G= C-F)
Bruno Miguel Velosa de F. Pimenta Macedo	VIII	17.703,05	3.540,61	14.162,44
Carlos Manuel Figueira de Omelas Teles	VIII	17.703,05	3.540,61	14.162,44
Célia Maria da Silva Pessegueiro	VIII	17.703,05	3.540,61	14.162,44
Duarte Paulo Brazão Gouveia	VIII	14.162,44	0,00	14.162,44
Filipe Martiniano Martins de Sousa	VIII	46.027,93	31.865,49	14.162,44
Gustavo Alonso de Gouveia	VIII	17.703,05	3.540,61	14.162,44
Gustavo Alonso de Gouveia (1)	IX	12.678,59	0,00	12.678,59
Jaime Casimiro Nunes da Silva (2)	IX	10.895,17	0,00	10.895,17
Jaime Manuel Simão Leandro	IX	38.717,80	3.519,80	35.198,00
João Alberto Santos de Freitas	IX	6.436,78	0,00	6.436,78
João Carlos Justino Mendes de Gouveia (3)	IX	12.873,56	3.218,39	9.655,17
João Gabriel Jardim Caldeira	VIII	17.703,05	3.540,61	14.162,44
Joaquim Emídio Fernandes Ventura	VIII	14.162,44	3.540,61	10.621,83
José Agostinho Jesus Gouveia	VIII	17.703,05	3.540,61	14.162,44
José Ismael Gomes Fernandes	VIII	31.865,49	17.703,05	14.162,44
José Manuel da Luz Coelho	VIII	17.703,05	3.540,61	14.162,44
José Manuel da Mata Vieira Coelho	IX	6.436,78	0,00	6.436,78
Luís António Faria de Abreu	VIII	17.703,05	3.540,61	14.162,44
Manuel Carlos Pereira Perestrelo	VIII	35.406,10	24.784,27	10.621,83
Maria Isabel Ferreira Coelho Sena Lino	VIII	17.703,05	3.540,61	14.162,44
Maria Margarida T. A. Rodrigues Camacho	VIII	74.352,81	60.190,37	14.162,44
Maria Nazaré S. Oliveira Serra Alegria	VIII	3.540,61	0,00	3.540,61
Martinho Gouveia da Câmara	IX	3.519,80	0,00	3.519,80
Nelson Alexandre Vieira Carvalho	VIII	17.703,05	3.540,61	14.162,44
Nelson Manuel Aguiar Martins	VIII	35.406,10	24.784,27	10.621,83
Orlando Evaristo Pereira	VIII	17.703,05	3.540,61	14.162,44
Óscar Ciriaco Teixeira	VIII	17.703,05	3.540,61	14.162,44
Ricardo Jorge Teixeira de Freitas	VIII	3.488,28	0,00	3.488,28
Violante dos Reis Saramago Matos	VIII	6.976,56	0,00	6.976,56
Total		569.383,84	212.093,57	357.290,27

(3) Até 31.12.2011 foram pagos apenas 4 meses (12 873,56€)

13. As autorizações de pagamentos foram aprovadas pelo presidente do CA e simultaneamente secretário-geral da ALM, que também outorgou a relação dos valores a creditar pelas entidades bancárias em cumprimento da ordem de pagamento;

14. Os demandados conheciam que o quadro normativo que invocaram, para a atribuição do subsídio de reintegração aos ex-deputados da ALM, tinha sido alterado pela Lei nº 52-A/2005 de 10.10, mas decidiram não aplicar, no despacho e resoluções descritas em 8 supra, as restrições introduzidas por esta lei, tendo por base,



Tribunal de Contas

ainda que não os invocando formalmente, os pareceres dos Professores Bacelar de Gouveia e Rui Medeiros, de 12.01.2006 e de 24.01.2011, respetivamente, que foram solicitados, o primeiro pelo Presidente da ALM e o segundo em circunstâncias e por pessoa não concretamente apurados, embora no âmbito da ALM;

15. Deste modo os demandados, nas descritas qualidades de membros do CA da ALM aprovaram e ordenaram o processamento e pagamento de subsídios de reintegração aos referidos 28 ex-deputados da ALM, em valores superiores aos devidos caso tivessem procedido à aplicação da Lei nº 52-A/2005 de 10.10, no montante total de € 357.290,27;

16. Os demandados agiram livre e conscientemente, tendo admitido a possibilidade de as suas condutas não serem conformes à lei, por não respeitarem as restrições introduzidas pela Lei nº 52-A/2005 de 10.10 aos ex-deputados da ALM e, conseqüentemente, proibidas e financeiramente sancionáveis, tendo-se conformado com tal resultado;

17. Cada uma das sucessivas decisões dos demandados, formalizadas no despacho e resoluções descritas em 8 supra, embora sucessivamente renovadas, foram adotadas na sequência do entendimento inicial de não aplicar as restrições introduzidas pela Lei nº 52-A/2005 de 10.10 aos ex-deputados da ALM e no mesmo circunstancialismo;

18. O subsídio de reintegração do ex-deputado João Carlos Justino Mendes de Gouveia, em causa no proc. 7/2014/JRF, instaurado em 21.05.2014, foi atribuído na sequência da dissolução da IX Legislatura da ALM e da Resolução nº 100/CODA/2011, de 14/07, mas respeita ao valor pago no ano de 2012, no montante de 28.965,51 €, tendo os demandados, nesse processo, sido absolvidos da instância, por ilegitimidade do Mº Pº, por sentença hoje proferida;

19. Na sequência de ter sido proferido, pelo Tribunal Constitucional, o Acórdão nº 139/2015, os serviços da ALM oficiaram aos ex-deputados solicitando a reposição das importâncias atribuídas a título de subsídios de reintegração;

20. Após tais notificações procederam a reposição, até 08.04.2016, as seguintes ex-deputadas:

a) Maria Nazaré Sousa de Oliveira Serra Alegre, em 9 prestações mensais, no montante de 177,03 € cada, num total 1 593,27 €;

b) Violante dos Reis Saramago Matos, em 8 prestações mensais, no montante de 348,82 € cada, num total de 2 790,56 €.

*

A.2. E julgam-se com **factos não provados (f. n. p.)**, todos os que, com relevância para a discussão da causa, estejam em oposição – direta ou indireta com os atrás considerados provados -, nomeadamente que:

1. Os demandados quiseram pagar, com fundos públicos, os subsídios em causa, sabendo que não eram sustentados por quaisquer normas legais ou regulamentares (isto sem prejuízo do que se considerou provado em 16 dos f. p.);

2. O pagamento a mais de um mês ao ex-deputado Gustavo Alonso de Gouveia Caires, por lapso dos serviços, já foi officiosamente solicitado.

*



A.3. Motivação da decisão de facto

1. Os factos descritos como provados foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído no art.º 94º n.º 3 da LOPTC e n.ºs 4 e 5 do art.º 607º do Código de Processo Civil (doravante CPC), este aplicável *ex vi* art.º 80º da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos admitidos por acordo, por não impugnados, que correspondem à generalidade dos atos materiais imputados aos demandados porquanto estes, em bom rigor, apenas impugnam terem atuado com culpa e, marginalmente, três factos relacionados com os subsídios de reintegração autorizados a três ex-deputados (cf. art.ºs 35º a 38º da contestação);

b) os documentos constantes do processo de auditoria, nomeadamente os mapas anexos ao relatório de auditoria e as resoluções acima indicadas, que constam do volume I da documentação de suporte, separador 3-A, bem como fls. 166 do processo de auditoria, documentos estes que não foram impugnados pelos demandados.

Saliente-se, quanto a este último documento, que é bem visível, no canto superior esquerdo do mesmo, o despacho do secretário-geral do CA da ALM, com a data de 02.07.2010, que foi reconhecido ser da autoria daquele, pela testemunha Marcos Viveiros.

Igualmente se sublinha que no mapa anexo III ao relatório de auditoria apenso a estes autos há um lapso no valor a reintegrar na sequência da Resolução nº 60/CODA/2011 de 11.04, respeitante ao ex-deputado José Manuel da Mata Vieira Coelho, que não é o aí indicado “4 291.18 €”, mas sim o constante no mapa anexo VI ao mesmo relatório, ou seja, 6 436,78 €, em face do facto de terem sido aprovados dois meses, no montante de 3 219,39 € cada (cf. mapa anexo V ao relatório de auditoria);

c) os pareceres jurídicos juntos aos autos, pelos demandados, resultando claramente do parecer do Prof. Bacelar Gouveia de 12.01.2006 que o mesmo foi solicitado pelo Presidente da ALM;

c) a consulta ao requerimento inicial do processo 7/2014/JRF/SRMTC e a sentença aí proferida, bem como o relatório de auditoria nº 22/2013-FS/SRMTC, apenso a este processo, quanto ao f. p. nº 18;

d) o depoimento da testemunha Marcos Viveiros (coordenador do Departamento de Expediente e Pessoal da ALM), o qual - não obstante a relação de amizade com os demandados e a sua subordinação hierárquica a estes, na altura dos factos -, depôs com isenção, credibilidade e razão de ciência (tinha conhecimento dos factos pelo exercício das suas funções, supra descritas), nomeadamente as circunstâncias de processamento dos subsídios em causa, a partir das decisões do CA da ALM, que as adotou “escudado” nos pareceres pedidos aos Professores Bacelar de Gouveia e Rui Medeiros, embora não tenha conseguido explicar quem e porquê tomou a decisão de solicitar tais pareceres e em que circunstâncias;

e) a ponderação da globalidade da prova produzida, conjugada com as regras de experiência comum, nomeadamente quanto aos f. p. nºs 16 e 17, que vão no sentido de que, tendo os demandados decidido não aplicar a L nº 52-A/2005 de 10.10 aos ex-deputados da ALM, não podiam deixar de admitir que as suas condutas podiam ser ilícitas e que, ao assim procederem, conformaram-se com essa possibilidade.

*

2. Igualmente quanto aos factos julgados não provados se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo no entanto certo que da ponderação dessa prova não resultou



Tribunal de Contas

a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, nomeadamente porque não estão provados documentalmente e o depoimento da testemunha acima indicada não foi claramente nesse sentido, quanto ao f. n. p. 1, sendo manifestamente insuficiente, em termos de prova, quanto ao f. n. p. nº 2.

*
*
*

5. Tendo em contas as conclusões formuladas pelos recorrentes, que delimitam o conhecimento do recurso, as questões a decidir são (i) erro sobre a matéria de facto (conclusões 1 e 2); (ii) erro sobre a aplicação da Lei n.º 52-A/2005, de 10/10 (conclusões 3 a 8 e 11 a 17); (iii) inexistência de conduta culposa (conclusões 9 e 10); (v) da inconstitucionalidade do artigo 80º da LOPTC (conclusão 17º); (vi) prescrição (conclusão 18); (vii) inexigibilidade de juros (conclusão 19); (viii) relevação da responsabilidade financeira e da dispensa da multa (conclusão 22).

(i) erro sobre a matéria de facto

6. Sobre esta parte do recurso os recorrentes nas suas conclusões 1 e 2 pretendem ver eliminados ou corrigidos os pontos 11 e 12 e 14 a 17 dos factos dados como provados bem como a não consideração como facto não provado, o facto dado como não provado A2.2 (reposição de um mês de remuneração a Gustavo Alonso Gonçalves Caires). Ainda que deficientemente concluído, mas incidindo sobre matéria de facto, os recorrentes na sua alegação suscitam, na parte final (fls. 32) a questão da existência de erro de julgamento relativo a à condenação do demandado António Paulo «com base em autorização de pagamento titulada pelo despacho de 2.07.2010».



Tribunal de Contas

7. Importa atentar no quadro legal, em matéria processual, suscetível de suportar a impugnação da matéria de facto.

8. A decisão da 1ª Instância sobre a matéria de facto só pode ser alterada, nos casos previstos no artigo 662º, do Código Processo Civil (CPC), norma esta aplicável, tendo em conta o disposto no artigo 80º da LOPTC. Assim, este Tribunal de Contas, em Plenário da 3ª secção, nos termos do número 1 daquele artigo do CPC, 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 constando do processo todos os elementos que, nos termos do número anterior, permitam a alteração da decisão proferida sobre a matéria de facto, repete 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.ª instância a fundamente, tendo em conta os depoimentos gravados ou registados.

9. Ainda sobre a matéria de facto, 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 o desenvolvimento de argumentos e de matérias despiciendas para aquele propósito ou cujo conhecimento se tenha por prejudicado pela



Tribunal de Contas

solução dada ao litígio (neste sentido, veja-se o Acórdão do STJ de 7.04.2016, proc. N.º 6500/07.4TBRRGG). Neste último caso, o vício determinante da nulidade da sentença nos casos em que o Tribunal não trata de questões de que se deveria conhecer (omissão de pronúncia), corresponde a casos de ininteligibilidade do discurso decisório que encerram um desvalor que excede o erro de julgamento e que, por isso, inutiliza o julgado na parte afetada.

10. Importa assim atentar nas conclusões do recorrente sobre as questões relacionadas com a matéria de facto à luz dos considerandos jurídicos efetuados.
11. Assim e no que respeita aos pontos 11 e 12 dos factos provados, o que está em causa é apenas uma discordância sobre o modo como tais factos aí referidos estão apresentados, sendo que a factualidade relevante em causa consubstancia os valores determinados a que, na interpretação do Tribunal, seriam devidos a alguns dos ex-deputados e o valor em excesso que foi pago.
12. Na economia do processo importa referir que tais «factos» [identificados nos quadros referidos nos pontos 11 e 12] decorrem da construção do juízo fático relacionado com uma dada interpretação (que o tribunal fez e que já tinha sido efetuada no relatório de auditoria). Sobre tais factos, o Tribunal faz, à posteriori, uma nova interpretação jurídica, essa sim relevante na economia da sentença, concluindo pela existência de responsabilidades financeiras /sancionatórias e reintegratórias.
13. Dir-se-á que no «estilo» utilizado na decisão, nomeadamente face àquilo que deve ser uma formatação exemplar de uma sentença, não



foi seguida a melhor forma de descrição factual em causa. No entanto, não decorre de tal «estilo» qualquer consequência errada na decisão ou mesmo patologia grave, nomeadamente em termos de constituir qualquer erro de facto suscetível de inquinar de forma definitiva a decisão. Por isso, tal elaboração factual, não configura um erro de julgamento de facto que permita anular a decisão.

14. Quanto aos factos 14 e 15, os recorrentes pretendem ver eliminada tal factualidade, por «estarem inquinados» pelo erro que o senhor juiz terá incorrido ao considerar aplicável a versão da Lei n.º 52-A/2005, de 10/10.
15. Os factos em causa referem o seguinte: «14. Os demandados conheciam que o quadro normativo que invocaram, para a atribuição do subsídio de reintegração aos ex-deputados da ALM, tinha sido alterado pela Lei nº 52-A/2005 de 10.10, mas decidiram não aplicar, no despacho e resoluções descritas em 8 supra, as restrições introduzidas por esta lei, tendo por base, ainda que não os invocando formalmente, os pareceres dos Professores Bacelar de Gouveia e Rui Medeiros, de 12.01.2006 e de 24.01.2011, respetivamente, que foram solicitados, o primeiro pelo Presidente da ALM e o segundo em circunstâncias e por pessoa não concretamente apurados, embora no âmbito da ALM; 15. Deste modo os demandados, nas descritas qualidades de membros do CA da ALM aprovaram e ordenaram o processamento e pagamento de subsídios de reintegração aos referidos 28 ex-deputados da ALM, em valores superiores aos devidos caso tivessem procedido à aplicação da Lei nº 52-A/2005 de 10.10, no montante total de € 357.290,27».
16. Da análise da factualidade referida, ao contrário do que pretendem os recorrentes, o que está ali fixado, no essencial, são factos. Factos, por um lado, referentes ao conhecimento do quadro normativo em causa por parte dos demandantes e, por outro lado, factos referentes à sua não aplicação no caso, por via de uma interpretação jurídica alegada em pareceres jurídicos solicitados. E, por último, factos referentes à aprovação, ordem e processamento de quantias referentes a subsídios de reintegração em valores superiores aos que resultavam dessa lei.



Tribunal de Contas

17. Trata-se de factos que o Tribunal deu como provados, conforme decorre da fundamentação efetuada, por via do depoimento da testemunha Marcos Viveiros, da análise de pareceres jurídicos e da ponderação da prova produzida conjugada com as regras de experiência [síntese referida da fundamentação efetuada].
18. Ou seja não pode confundir-se o que são tais factos e o que pode ser a sua impugnação por via recursal, com as suas consequências jurídicas e o que pode também ser a sua impugnação por via dos fundamentos processuais admissíveis para tal.
19. Relativamente aos fundamentos para uma impugnação em matéria de facto, nos termos admissíveis supra referidos nos § 8 e 9, não estão identificados pelo recorrente nenhum desses fundamentos e nesse sentido, carece de razão a alegada desconformidade legal que invoca como fundamento para a eliminação dos factos.
20. Relativamente às suas consequências jurídicas (e o modo de impugnação devido) a mesma será objeto de análise e decisão no ponto (ii) deste acórdão.
21. Quanto à peticionada eliminação do facto dado como não provado A2.2 (reposição de um mês de remuneração a Gustavo Alonso Gonçalves Caires) e a sua inserção como facto provado dever referir-se o seguinte.
22. Conforme é referido na resposta do Ministério Público ao recurso agora interposto, trata-se de um facto, a reposição de um mês de remuneração a Gustavo Alonso Gonçalves Caires, que deve ser efetuado por meio de guia, nos termos dos artigos 36º n.º 3 e 41º do Decreto-lei n.º 155/92, de 28 de julho.



Tribunal de Contas

23. Nos termos do artigo 393º do Código Civil, «se a declaração negocial, por disposição da lei ou estipulação das partes, houver de ser reduzida a escrito ou necessitar de ser provada por escrito, não é admitida prova testemunhal». No caso em apreço, o facto em causa só pode ser provado documentalmente, na medida que se trata de reposição de quantias indevidamente recebidas que deve ser efetuado por meio de guia.
24. Assim e não obstante a eventual declaração testemunhal (genericamente formulada), a mesma não pode contrariar o valor da prova que sustenta o facto em causa. Por isso, bem andou o Tribunal em não decidir a factualidade nos termos em referidos na decisão, não havendo por isso razão para alterar o decidido nesta parte.
25. Finalmente, sobre a matéria de facto, os recorrentes na sua alegação suscitam, na parte final (fls. 32) a questão da existência de erro de julgamento relativo à condenação do demandado António Paulo «com base em autorização de pagamento titulada pelo despacho de 2.07.2010», sendo que a despesa em causa relativa ao valor pago ao ex-deputado Jaime Casimiro Nunes da Silva resultou não desse despacho mas da resolução n.º 75/CODA/2010, de 15 de julho.
26. Deve referir-se que nas conclusões do recurso, os recorrentes não efetuam a conclusão devidamente formulada sobre a alegação, concreta e precisamente, conforme decorre da lei (artigo 639º do Código de Processo Civil, *ex vi* artigo 80º da LOPTC).
27. O Ministério Público, como se constata da sua resposta, aceita a ocorrência do erro.



Tribunal de Contas

28. Trata-se, no entanto de um erro de facto com implicações significativas que, por isso, o tribunal pode e irá apreciar, tendo em conta o disposto no artigo 662º n.º 1 e 2 do CPC).
29. Conforme decorre dos documentos juntos aos autos, concretamente no CD que acompanha o processo, a autorização do pagamento ao ex-deputado Jaime Casimiro Nunes da Silva decorre efetivamente da Resolução n.º 75/CODA/2010, de 15 de julho, do Conselho de Administração da Assembleia legislativa da RAM, onde expressamente se refere que *«O Conselho de Administração, ao abrigo do n.º 19 do artigo 75º da lei n.º 130/99 de 21 de agosto, Estatuto Político-Administrativo da região Autónoma da madeira, resolve autorizar o processamento do subsídio de reintegração ao ex-Deputado Jaime Casimiro Nunes da Silva, de acordo com o período e valor indicado no mapa anexo a esta Resolução dela fazendo parte integrantes. O processamento efectuar-se-á a partir de Outubro de 2010, inclusive. O Conselho de Administração»*, (seguem 3 assinaturas).
30. Assim nesta parte deverá ser alterada a matéria de facto e no quadro que consta no facto 8 supra referido onde está «despacho de 2.07.2010» deve ser colocada «Resolução n.º 75/CODA/2010 de 5 de julho». Onde está, no mesmo quadro e linha, «António Carlos Teixeira de Abreu Paulo» deve acrescentar-se «José Óscar de Sousa Fernandes e José Manuel Soares Gomes de Oliveira».
31. Porque a responsabilidade pelo pagamento daquela quantia é solidária entre todos os membros do CA, à data, a decisão deve ser alterada e em conformidade serão condenados solidariamente aqueles responsáveis no pagamento da quantia em causa 10.895,17€.



32. Procede, assim, nesta parte o recurso.

(ii) erro sobre a aplicação da Lei n.º 52-A/2005, de 10/10

33. Relativamente a esta dimensão do recurso, de uma forma sintética, está em causa saber se se aplica à situação factual determinada as consequências jurídicas decorrentes da Lei n.º 52-A/2015, de 10 de outubro, o que na argumentação dos recorrentes não deve ocorrer.

34. A matéria em causa exige que se proceda, antes de mais, a uma análise do regime jurídico referente ao subsídio de reintegração devido aos titulares de cargos políticos decorrente da Lei n.º 4/85, de 9.04, bem como a sua aplicação/extensão aos titulares de órgãos de soberania da RAM.

35. Deve começar por referir-se que está em causa no caso o subsídio de reintegração a que se alude no artigo 31º da Lei 4/85, de 9.04, de que estabelecia, na versão da Lei n.º 26/95, de 18 de agosto, o seguinte: *«1 - Aos titulares de cargos políticos em regime de exclusividade que não tiverem completado 12 anos de exercício das funções referidas no n.º 1 do artigo 24.º é atribuído um subsídio de reintegração, durante tantos meses quanto os semestres em que tiverem exercido esses cargos, de montante igual ao vencimento mensal do cargo à data da cessação de funções».*

36. Recorde-se o âmbito de aplicação da n.º Lei 4/85, de 9.04 que, no seu artigo 1º, na sua versão inicial, estabelecia no seu âmbito de aplicação subjetivo como titulares os seguintes órgãos: «a) O Presidente da República; b) Os membros do Governo; c) Os deputados à Assembleia da República; d) Os ministros da República para as regiões autónomas; e) Os membros do Conselho de Estado. 3 - São



Tribunal de Contas

equiparados a titulares de cargos políticos para os efeitos da presente lei os juízes do Tribunal Constitucional».

37. Pela Lei n.º 26/95, de 18 de agosto, acrescentou-se ao âmbito de aplicação subjetivo da versão inicial da Lei n.º 4/85, de 9.04 os «Governador e secretários adjuntos de Macau». Tal âmbito foi entretanto reduzido, pela Lei n.º 3/2001, de 23 de fevereiro.
38. O Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPARAM), aprovado pela Lei n.º 13/91 de 5 de junho, estabelece no seu artigo 75º o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos da Região Autónoma. Ai se definem todos os direitos e regalias que o exercício de tais cargos comporta, especificamente identificados nos n.ºs 1 a 18.
39. Para além disso refere-se também, no n.º 19, que «o regime constante do título II da Lei n.º 4/85, de 9.04, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 16/87, de 1 de Junho, 102/88, de 25 de Agosto, e 26/95, de 18 de Agosto, aplica-se aos deputados à Assembleia Legislativa Regional e aos membros do Governo Regional».
40. No que respeita às subvenções (artigos 24º, 25º, 26º, 28º, 30º), acumulação de pensões (27º) e subsídio de reintegração (31º) aplicam-se aos deputados da Assembleia Legislativa Regional da Madeira, em acumulação com os demais direitos e regalias tipicamente identificados nos n.ºs 1 a 18 do artigo 75, as mesmas regras que se aplicam aos titulares de cargos políticos nacionais, por via da remissão efetuada pelo legislador regional para a legislação geral.



Tribunal de Contas

41. Ou seja e como primeira conclusão deve referir-se que o regime das remunerações, subvenções e pensões devidos aos deputados da ALRAM, que decorre do título II da Lei n.º 4/85, de 9.04 com as sucessivas alterações, é aplicável por via da aplicação por remissão do EPARAM (artigo 75º n.º 19) e não por via direta daquela Lei.
42. É com este enquadramento genérico que deve interpretar-se todo o normativo decorrente da Lei nº 52-A/2005, que veio alterar, de forma significativa, o regime relativo a pensões e subvenções dos titulares de cargos políticos e o regime remuneratório dos titulares de cargos executivos de autarquias locais.
43. Nessa medida, e com interesse para decisão, aquela Lei, para além de revogar expressamente algumas normas de Leis anteriores, veio revogar expressamente, no artigo 6º, o artigo 31º da Lei n.º 4/85, de 9.04 referente ao subsídio de reintegração, até aí devido aos titulares de órgãos de soberania [aplicável, como se referiu, por via remissiva do EPARAM aos deputados da RAM, conforme foi referido].
44. No entanto, a referida Lei n.º 52-A/2005, veio estipular no seu artigo 8º, um regime transitório que diz o seguinte: *«Aos titulares de cargos políticos que, até ao termo dos mandatos em curso, preenchem os requisitos para beneficiar dos direitos conferidos pelas disposições alteradas ou revogadas pelos artigos anteriores são aplicáveis, para todos os efeitos, aqueles regimes legais, computando-se, nas regras de cálculo, apenas o número de anos de exercício efectivo de funções verificado à data da entrada em vigor da presente lei, independentemente da data do requerimento e sem prejuízo dos limites máximos até aqui vigentes».*



Tribunal de Contas

45. A mesma Lei vem igualmente, no artigo 9º, estabelecer um limite a cumulações de remunerações e pensões com o seguinte teor: *«1- O exercício de quaisquer funções políticas ou públicas remuneradas por pensionista ou equiparado ou por beneficiário de subvenção mensal vitalícia determina a suspensão do pagamento da pensão ou prestação equiparada e da subvenção mensal vitalícia durante todo o período em que durar aquele exercício de funções. 2 - O disposto no número anterior abrange, nomeadamente: a) O exercício dos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, membro do Governo, Deputado à Assembleia da República, juiz do Tribunal Constitucional, Provedor de Justiça, Representante da República, membro dos Governos Regionais, deputado às Assembleias Legislativas das regiões autónomas, deputado ao Parlamento Europeu, embaixador, eleito local em regime de tempo inteiro, gestor público ou dirigente de instituto público autónomo».*
46. Finalmente a Lei n.º 52/2005, na sua versão originária, veio estabelecer que se consideram titulares de cargos políticos, para efeitos da presente lei: a) Os deputados à Assembleia da República; b) Os membros do Governo; c) Os Representantes da República; d) O Provedor de Justiça; e) Os governadores e vice-governadores civis; f) Os eleitos locais em regime de tempo inteiro; g) Os deputados ao Parlamento Europeu; h) Os juízes do Tribunal Constitucional que não sejam magistrados de carreira.
47. Os artigos 9º e 10º da Lei n.º 52/2005, vieram a ser alterados pelos artigos 77º e 78º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.
48. Assim o artigo 9º foi alterado, na parte que interessa ao caso, nos seguintes termos: *«1 - O exercício de quaisquer funções políticas ou*



públicas remuneradas por pensionista ou equiparado ou por beneficiário de subvenção mensal vitalícia determina a suspensão do pagamento da pensão ou prestação equiparada e da subvenção mensal vitalícia durante todo o período em que durar aquele exercício de funções. 2 - O disposto no número anterior abrange, nomeadamente: a) O exercício dos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, membro do Governo, Deputado à Assembleia da República, juiz do Tribunal Constitucional, Provedor de Justiça, Representante da República, membro dos Governos Regionais, deputado às Assembleias Legislativas das regiões autónomas, deputado ao Parlamento Europeu, embaixador, eleito local em regime de tempo inteiro, gestor público ou dirigente de instituto público autónomo; b) O exercício de funções a qualquer título em serviços da administração central, regional e autárquica, empresas públicas, entidades públicas empresariais, entidades que integrem o setor empresarial municipal ou regional e demais pessoas coletivas públicas; c) As pensões da CGA, nomeadamente de aposentação e de reforma, as pensões do CNP, as remunerações de reserva, pré-aposentação e disponibilidade auferidas por profissionais fora da efetividade de serviço, bem como aos titulares de pensões pagas por entidades gestoras de fundos de pensões ou planos de pensões de institutos públicos, de entidades administrativas independentes e de entidades pertencentes aos setores empresariais do Estado, regional e local(...)».

- 49.** Igualmente alterou o artigo 10º, passando a considerar expressamente titulares de cargos políticos, [sem prejuízo do disposto no artigo anterior (9º)], a partir de 1 de janeiro de 2014, os membros dos Governos Regionais e os deputados às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, para além dos já referidos titulares.



Tribunal de Contas

50. Efetuada a descrição dos regimes normativos citados com relevância para o caso, importa retirar as seguintes consequências.
51. Em primeiro lugar deve referir-se que na Lei n.º 52/-A/2005, na sua versão até 31.12.2013, apenas o artigo 9º, referente ao limite de cumulações de remunerações e pensões se aplica expressa e diretamente aos membros dos Governos Regionais e aos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas, conforme decorre do n.º 2 do artigo, naquela versão.
52. Em segundo lugar, conforma-se naquela Lei n.º 52-A/2005, uma revogação expressa da norma que estabelece o regime dos subsídios de reintegração, nomeadamente o artigo 31º da Lei n.º 4/85, de 9.04, extinguindo o subsídio de reintegração até aí aplicável por **via direta ou por remissão** a todos os titulares de cargos políticos, incluindo os deputados da RAM (sublinhado nosso).
53. Salvagam-se, no entanto as situações que decorrem da aplicação do regime transitório do artigo 8º da Lei n.º 52-A/2015.
54. Deve sublinhar-se que este regime de revogação se aplica imediatamente, na data da entrada em vigor da lei, a todos os seus destinatários, seja por via da sua aplicação direta (aos titulares de cargos políticos referidos no artigo 1º da Lei nº 4/85, de 9.04) seja por via da sua aplicação indireta ou remissiva (no caso, aos membros do Governo e da Assembleia Legislativa da RAM), nos termos dos artigos 5º e 12º do Código Civil.



Tribunal de Contas

55. Recorde-se que o regime de aplicação do título II da Lei n.º 4/85, de 9.04 aos deputados regionais da RAM decorre da remissão expressa efetuada pelo EPARAM.
56. Diz-se norma remissiva, de remissão ou indireta a norma em que o legislador, «em vez de regular diretamente a questão de direito em causa, lhe manda aplicar outras normas do seu sistema jurídico, contidas no mesmo ou noutra diploma legal» (cf. Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 1990, p. 105.). Conforme decorre da doutrina, «as normas remissivas constituem um instrumento de técnica legislativa a que se recorre com frequência e que tem cabimento sempre que um dado facto ou instituto jurídico possui já uma disciplina jurídica própria e o legislador quer que essa disciplina se aplique também a outro facto ou instituto. Para tal efeito, elabora então uma norma em que declara que as relações jurídicas que a este último respeitam se regulam (mutatis mutandis) pelas normas que integram o regime jurídico do primeiro.» (J. Dias Marques, *Introdução ao Estudo do Direito*, Lisboa, 1979, p. 199).
57. Deve referir-se que as razões de fundo que justificam a existência de normas remissivas sustentam-se na economia de textos e na igualdade de institutos e soluções (cf. Menezes Cordeiro, “Anotação” à sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa de 15 de Março de 1987, em *O Direito*, Ano 121.º, 1989, I (Janeiro-Março), pp. 192-193).
58. É exatamente a necessidade de salvaguardar a igualdade de soluções, no que respeita aos subsídios de reintegração e outros direitos, de todos



os titulares de cargos políticos que levou à remissão legislativa constante do artigo 75º n.º 19 do EPARAM.

59. Por isso, e tendo em conta essa *ratio*, nomeadamente para efeitos de igualdade de regimes entre todos os titulares de cargos políticos, a sua revogação, pela Lei n.º 52-A/2005, de 10.10, não pode deixar de ser aplicada aos deputados da RAM a partir do momento em que aquela entrou em vigor, deixando de atribuir tais subsídios e outros direitos a todos os restantes titulares de cargos políticos.
60. Assim sendo e tendo sido revogada a norma do artigo 31º da Lei n.º 4/85º, de 9.04, o subsídio de reintegração nos termos referidos, o seu processamento nos termos em que foi efetuado, para além do regime transitório estabelecido, é ilegal, conforme foi decidido na primeira instância. Nessa medida não há qualquer razão para, sobre esta matéria, sustentar a argumentação utilizada pelos demandados.
61. Deve apenas referir-se, porque os recorrentes o reafirmam nas suas alegações e conclusões, que não há aqui qualquer vislumbre de colisão normativa constitucional passível de ser verificado – nem isso resulta da decisão *sub judice* – nomeadamente por via de aplicação de normas como os artigos 77º e 78º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro que, como se referiu, vieram posteriormente e de uma forma agora expressa, incluir os membros das Assembleias Legislativas Regionais e membros dos governos regionais no seu âmbito.

(iii) Da inexistência de culpa

62. Sobre esta dimensão do recurso, em síntese, os recorrentes referem que «A douta sentença recorrida(...)foi totalmente indiferente às circunstâncias concretas em que os demandados estavam colocados como membros de um órgão administrativo de uma Assembleia Legislativa Regional, depositária dos valores da autonomia, e defensora



intransigente do Estatuto Político-Administrativo da RAM (...) e ignorou, pois, tudo quanto se provou relativamente às circunstâncias de intervenção dos demandados, designadamente da sua responsabilização pelos deputados beneficiários das verbas em causa, caso as mesmas não lhes fossem atribuídas, e ainda pela circunstância de estarem subordinados a responsabilidade disciplinar».

- 63.** 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 numnexo de causalidade entre o facto ilícito e o dano.
- 64.** 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 direta de qualquer norma aplicável ao caso*, segundo dispõe o artigo 487º nº 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.
- 65.** A apreciação da culpa sustenta-se sempre na demonstração, por via da prova, de factos que a indiciem.



- 66.** Sobre esta dimensão ficou demonstrado, na matéria de facto provada, que (facto 14) os demandados conheciam que o quadro normativo que invocaram, para a atribuição do subsídio de reintegração aos ex-deputados da ALM, tinha sido alterado pela Lei nº 52-A/2005 de 10.10, mas decidiram não aplicar, no despacho e resoluções descritas em 8 supra, as restrições introduzidas por esta lei, tendo por base, ainda que não os invocando formalmente, os pareceres dos Professores Bacelar de Gouveia e Rui Medeiros, de 12.01.2006 e de 24.01.2011, respetivamente, que foram solicitados, o primeiro pelo Presidente da ALM e o segundo em circunstâncias e por pessoa não concretamente apurados, embora no âmbito da ALM. **Mais ficou demonstrado que (facto 15)** Deste modo os demandados, nas descritas qualidades de membros do CA da ALM aprovaram e ordenaram o processamento e pagamento de subsídios de reintegração aos referidos 28 ex-deputados da ALM, em valores superiores aos devidos caso tivessem procedido à aplicação da Lei nº 52-A/2005 de 10.10, no montante total de € 357.290,27. **Finalmente ficou demonstrado que (facto 16)** «os demandados agiram livre e conscientemente, tendo admitido a possibilidade de as suas condutas não serem conformes à lei, por não respeitarem as restrições introduzidas pela Lei nº 52-A/2005 de 10.10 aos ex-deputados da ALM e, conseqüentemente, proibidas e financeiramente sancionáveis, tendo-se conformado com tal resultado.
- 67.** Não parece restar qualquer dúvida sobre o facto de os demandados conhecerem bem o quadro jurídico que sustentava a atribuição do subsídio de reintegração dos ex-deputados, nomeadamente que o mesmo era devido, tendo em conta o disposto no artigo 75º n.º 19 do EPARAM e a remissão que o mesmo Estatuto fazia para a Lei n.º 4/85, de 9.04. Era este o fundamento legal para a atribuição do subsídio.
- 68.** Também não restam dúvidas sobre o conhecimento da revogação do normativo desta última lei, nomeadamente o artigo 31º, por via da publicação e entrada em vigor da Lei n.º 52-A/2005.
- 69.** Onde surgiram as dúvidas aos demandados foi na aplicação ou não desta última norma aos deputados e titulares de cargos políticos, nomeadamente por via do pedido efetuado a juriconsultos sobre o



alcance da mesma e o seguimento que então fizeram sobre essa interpretação relativa à não aplicação da lei.

70. Ou seja, a atuação dos demandados, conforme se refere na decisão *sub judice*, decorre de uma decisão voluntária de não aplicação da Lei n.º 52-A/2005, que expressamente revogava o artigo 31º da Lei n.º 4/85, de 9.04, aplicável nos termos do EPARAM, sustentada numa determinada interpretação jurídica. E não em qualquer desconhecimento ou sequer dúvida sobre a própria imperatividade da norma que expressamente revogava o artigo 31º citado.
71. Ora os demandados eram, no exercício das suas funções pelas quais estão agora a ser julgados, membros de um órgão administrativo com competências administrativas e financeiras não lhes cabendo recusar a aplicação de normas provindas de órgãos de soberania constitucionalmente consagrados e, por via dessa recusa, violarem normas sobre autorização e pagamento de despesas públicas que têm que cumprir.
72. Ainda para mais quando essa recusa tinha como consequência um aumento de despesa pública absolutamente notório.
73. Por isso o princípio da mais elementar cautela no exercício das funções de boa gestão dos dinheiros públicos exigia-lhes que cumprissem a lei publicada e, nesse sentido, fosse processado a atribuição do subsídio nos termos das normas transitórias que a Lei n.º 52/2005 estabelecia, nomeadamente no seu artigo 8º. E, se dúvidas se suscitassem aos destinatários, então seriam estes que deveriam questionar nos locais próprios a legalidade/inconstitucional de tal interpretação.



74. Estão em causa dinheiros públicos que os gestores devem utilizar e aplicar no cumprimento estrito da lei. A haver dúvidas na sua interpretação não faz qualquer sentido uma interpretação maximalista sustentada no princípio de «na dúvida pagar a mais» ainda que contra a lei expressa. Os demandados não adotaram o comportamento que lhes era devido. Inequivocamente.
75. O que decorre de toda esta factualidade é que para além de não existirem factos que sustentam a interpretação da não existência de culpa, é, ao contrário claro que existe culpa e na forma dolosa, conforme se refere na decisão *subjudice* ainda que na sua dimensão mais débil, ou seja dolo eventual, na medida em que agiram livre e conscientemente e conformaram-se com o resultado que resultasse da sua conduta, tendo em conta o disposto no artigo 14º n.º 3 do Código Penal, aplicável por via do artigo 67º n.º 4 da LOPTC.
76. Assim improcedem nesta parte as conclusões dos recorrentes.

(iv) da inconstitucionalidade do artigo 80º da LOPTC

77. Sobre esta dimensão do recurso concluem os recorrentes que a «alteração ao artº 80º da LOPTC ao estabelecer que o Código Processo Civil é supletivo do processo, no Tribunal de Contas, sem distinguir e subtrair a tal regra os processos sancionatórios, inconstitucionaliza aquela disposição, inconstitucionalidade que para todos os efeitos se alega, por retirar garantias constitucionais aos demandados, violando o artº 32º da CRP».
78. Sobre esta alegação apenas se refere que em nenhuma fase ou momento da decisão *sub judice* se encontra qualquer alusão ao facto da aplicação da norma em causa - o artigo 80º da LOPTC, na versão vigente, decorrente da Lei n.º 20/2015, de 9 de março - ter posto em causa qualquer direito dos recorrentes, nomeadamente ter-lhes



retirado qualquer garantia constitucional, que de alguma maneira viole o artigo 32º da Constituição da República Portuguesa.

79. Assim e sem necessidade de mais explicitações nesta parte também improcede o recurso.

(v) Da prescrição.

80. Sobre esta questão referem os demandados na sua conclusão que «pelo menos em relação aos factos em que se filiam Resoluções de 2007 está prescrita a responsabilidade financeira sancionatória, sendo que a tese do crime continuado tendo por objecto uma só Resolução inicial, não tem sentido, uma vez que a 4ª demandada só assumiu funções em 2011».

81. A questão suscitada foi já apreciada em sede de decisão da primeira instância em termos que não merece qualquer censura ou alteração. Ou seja o que então se disse é que todo o comportamento ilícito dos demandados (em relação à resolução, n.º 161/CODA/2007, datada de 8 de novembro de 2007) não pode deixar de ser analisado de forma atomística ou isolada. Ou seja no decurso do tempo [iniciado em 8.11.2007] foram praticadas várias resoluções e decisões (que consubstanciam vários atos ilícitos) que terminaram com a resolução n.º 99/CODA/2011 e 100/CODA/2011 de 14 de julho de 2011.

82. Como se referiu então (e como se concluiu no dispositivo que condenou os demandados numa única infração sob a forma continuada) a infração que está em causa, ainda que sustentada em várias resoluções, é «uma infração praticada sob a forma continuada». E é uma infração continuada, tendo em conta a



pluralidade de resoluções cometidas sobre a mesma questão, e efetuadas de forma essencialmente homogénea no quadro da mesma situação exterior. Recorde-se, ainda, que a pluralidade de condutas é determinada pelo número de atos ilícitos praticados e não pelo número de anos de mandato em que os agentes estão envolvidos. Nesse sentido, nos termos do artigo 119º n.º 2 alínea b) do Código penal, aplicável ao caso nos termos do artigo 67º n.º 4 da LOPTC o início do prazo de prescrição inicia-se a partir do dia da prática do último ato praticado. Ou seja desde 14.07.2011. Naturalmente não está prescrita nenhuma das infrações imputadas aos demandados.

(vi) Da inexigibilidade de juros

- 83.** Sobre esta questão argumentam os demandados que «não há lugar a quaisquer juros, uma vez que o pedido do Mº Pº se filia exclusivamente na tese de serem aplicáveis ao presente caso, as regras das dívidas fiscais, o que não é verdade e a aplicação da alteração introduzida pela Lei nº 20/2015, implica retroactividade, que a Constituição e a lei não consentem».
- 84.** Para uma melhor compreensão da questão importa constatar que a decisão *sub judice* condenou os demandados, nesta parte nos seguintes termos: «3. As quantias atrás descritas serão acrescidas de juros de mora; à taxa dos juros civis, previstos no artigo 559º do Código Civil, em conjugação com as Portarias emitidas ao abrigo deste normativo, a partir de 31.12.2007, 31.12.2008, 31.12.2009 e 31.12.2011, quanto às quantias pagas indevidamente, naqueles anos, em relação a cada ex-deputado, nos termos que resultam da conjugação dos quadros insertos nos n.ºs 10 e 12 dos f.p., devendo os juros, quanto aos valores pagos às ex-deputadas Maria Nazaré Alegria e Violante Matos incidir na totalidade até 08.04.2016 e, a partir daí, só sobre o valor não



reposto por estas, absolvendo os demandantes do demais peticionado.»

- 85.** Sobre a questão suscitada, deve referir-se que a obrigação legal de pagamento de juros de mora em que os demandados foram condenados decorre da condenação na reposição das quantias indevidamente recebidas, a que se alude no disposto no artigo 59º n.º 6º da LOPTC.
- 86.** Trata-se de uma obrigação legal que incide sobre as importâncias a repor, no domínio da responsabilidade financeira. Ou seja, quando existe uma obrigatoriedade legal de reposição de quantias devidas, acresce sempre o pagamento de juros devidos pelas importâncias a repor.
- 87.** A Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que modificou a LOPTC, alterou o regime dos juros devidos que, a partir da sua entrada em vigor (1 de abril de 2015, nos termos do artigo 7º da Lei n.º 20/2015, de 9 de março), passou a ser subsumido ao regime substantivo previsto no Código Civil, nomeadamente nos termos do artigo 559º deste diploma.
- 88.** A modificação legislativa não alterou a exigência legal sobre a obrigatoriedade do pagamento de juros de mora sobre importâncias a repor, no domínio da responsabilidade financeira. Aquela lei alterou, tão só, o regime substantivo dos juros devidos que, a partir da sua entrada em vigor deixou se subsumir ao das dívidas fiscais, até aí vigente.
- 89.** Recorde-se que o regime fiscal vigente até à entrada em vigor da Lei n.º 20/2015, aplicável a processos de responsabilidade



financeira, comporta a possibilidade de fixação de juros compensatórios e moratórios, nos termos dos artigos 35º («são devidos juros compensatórios quando, por facto imputável ao sujeito passivo, (a) for retardada a liquidação de parte ou da totalidade do imposto devido; (b) for retardada a entrega de imposto a pagar antecipadamente, ou retido ou a reter no âmbito da substituição tributária e (c) tenha sido recebido reembolso superior ao devido») e 44º («são devidos juros de mora a partir do momento em que o sujeito passivo devia ter pago o imposto e não o fez dentro do prazo legal») da Lei Geral Tributária (Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro).

- 90.** Com a alteração da LOPTC referida são devidos, apenas, juros moratórios estabelecidos no artigo 559º do Código Civil.
- 91.** Não está em causa qualquer aplicação no tempo de requisitos substantivos referentes à tipicidade da responsabilidade sancionatória e/ou reintegratória, mas apenas e só a aplicação da Lei no tempo de um regime substantivo diverso respeitante aos juros devidos por via da reposição financeira exigida.
- 92.** Ora nos termos do artigo 12º do Código Civil, ao regime dos juros devidos pelas importâncias a repor, aplicar-se-á, por isso, o regime do Código Civil, após a data da entrada em vigor da Lei n.º 20/2015, de 9 de março.
- 93.** Assim sendo altera-se o decidido na primeira instância quanto à condenação em juros, sendo que serão devidos juros nos termos das dívidas fiscais até 31 de março de 2015 e, a partir de 1 de abril de 2015, nos termos do Código Civil.



viii) Da relevação das responsabilidades sancionatórias e reintegratórias e dispensa da pena.

- 94.** Sobre a relevação da responsabilidade os demandados alegam que «estariam reunidos os requisitos para que fosse relevada a responsabilidade quer sancionatória, quer reintegratória e, no limite, dispensados os demandados das penas que lhes foram aplicadas».
- 95.** O instituto da relevação da responsabilidade financeira (reintegratória e sancionatória) estabelecido nos artigos 64º n.º 2 e 65º n.º 9 da LOPTC comporta requisitos específicos que passam, entre outros e desde logo, pela existência de culpa negligente dos infratores.
- 96.** No caso em apreço, face à matéria de facto provada, os demandantes agiram com dolo, ainda que na forma eventual. Assim não é passível de ser aplicado ao caso o referido instituto, por ausência de requisitos típicos.
- 97.** Quanto à requerida dispensa da multa, o artigo 65º n.º 8 da LOPTC dispõe que a multa, decorrente de infração sancionatória, pode ser dispensada pelo Tribunal «quando a culpa for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada».
- 98.** Conforme decorre da factualidade provada nem a culpa dos demandantes/recorrentes é diminuta, visto que agiram todos com dolo eventual, nem as reposições devidas foram efetuadas. Assim não é possível, legalmente, proceder e utilizar o instituto requerido por ausência de fundamentos legais exigidos.
- 99.** Assim sendo e nesta parte do recurso nada há que alterar ou modificar.



Tribunal de Contas

III – DECISÃO

Pelo exposto, acordam os Juízes da 3.^a Secção, reunidos em Plenário, em julgar parcialmente procedente o recurso interposto por José Manuel Soares Gomes de Oliveira, António Carlos Teixeira de Abreu Paulo, José Óscar de Sousa Fernandes e Bárbara Cristina de Jesus Ramos de Vasconcelos Sousa, alterando apenas o decidido nos seguintes termos:

- a) Alterar a matéria de facto da decisão nos seguintes termos: no quadro que consta no facto 8 supra referido onde está «despacho de 2.07.2010» deve ser colocada «Resolução n.º 75/CODA/2010 de 5 de julho»; onde está, no mesmo quadro e linha, «António Carlos Teixeira de Abreu Paulo» deve acrescentar-se «José Óscar de Sousa Fernandes e José Manuel Soares Gomes de Oliveira».
- b) Os demandados António Carlos Teixeira de Abreu Paulo, José Óscar de Sousa Fernandes e José Manuel Soares Gomes de Oliveira serão condenados solidariamente no pagamento da quantia de 10.895,17€ (dez mil oitocentos e noventa e cinco euros e dezassete cêntimos).
- c) Sobre todas as quantias em que foram condenados são devidos juros nos termos das dividas fiscais até 31 de março de 2015 e, a partir de 1 de abril de 2015, nos termos do Código Civil.

No mais mantém-se todo o decidido.

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

Lisboa 29 de março de 2017



Tribunal de Contas

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)

(Helena Ferreira Lopes – com voto vencido)

(Laura Maria de Jesus Tavares da Silva)



Tribunal de Contas

RO n.º 11/2016

Voto vencido:

I.

Foi dado como provado no **ponto 14.** que «Os demandados conheciam que o quadro normativo que invocaram, para atribuição do subsídio de reintegração aos ex-deputados da ALM, tinha sido alterado pela Lei n.º 52-A/2005, de 10.10, mas decidiram não aplicar, no despacho e resoluções descritas em 8 supra, as restrições introduzidas por esta lei, tendo por base, ainda que não os invocando formalmente, os pareceres dos Professores Bacelar de Gouveia e Rui Medeiros, de 12.01.2006 e de 24.01.2011, respetivamente, que foram solicitados, o primeiro pelo Presidente da ALM e o segundo em circunstâncias e por pessoa não concretamente apurados, embora no âmbito da ALM.»

II.

Foi ainda dado como provado no **ponto 16.** que «Os demandados agiram livre e conscientemente, tendo admitido a possibilidade de as suas condutas não serem conformes à lei, por não respeitarem as restrições introduzidas pela Lei n.º 52-A/2005, de 10.10 aos ex-deputados da ALM e, conseqüentemente, proibidas e financeiramente sancionáveis, tendo-se conformado com tal resultado».

III.

A sentença recorrida condenou os ora Recorrentes a título de **dolo eventual**;

IV.

Estes factos, essenciais para a apreciação da culpa, evidenciam, como refere o M.P., alguma **contradição**, «pois enquanto no ponto 14 se dá como provado que o despacho e as resoluções tiveram por base os pareceres dos constitucionalistas ali mencionados - o que aponta para a existência de erro de direito das decisões e, conseqüentemente, para uma conduta meramente culposa (negligência consciente), já no ponto 16, os factos provados integram o dolo eventual.».

Ou seja, importa saber, com rigor, se os Recorrentes representaram como consequência possível da sua conduta a realização do facto ilícito financeiro, conformando-se com a sua realização, situação em que estaremos perante **dolo eventual**; ou se os Recorrentes, por não procederem com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estavam obrigados e de que eram capazes, representarem como possível a realização do facto ilícito financeiro mas



Tribunal de Contas

aturam sem se conformar com essa realização, situação em que estaremos perante **negligência consciente**.

V.

Ora, esta contradição não poderá resolver-se contra os Recorrentes.

Na verdade, **a única factualidade que temos por segura é que os Recorrentes conheciam as restrições, quanto à matéria em causa, impostas pela Lei n.º 52-A/2005, mas decidiram não aplicá-la, tomando por base os dois pareceres dos constitucionalistas** identificados no ponto 14. da factualidade dada como assente, **sendo certo que o juízo sobre culpa (*in casu*, sobre a modalidade da culpa) exige uma convicção segura da materialidade dos factos imputados aos Recorrentes, reclamando uma objetivação que encontre uma justificação cabal e idónea nos elementos probatórios e que, de per si, sejam suscetíveis de afastar toda a dúvida razoável.**

V.

Deste modo, e como refere o M.P., a *«culpabilidade dos demandados consistiria em negligência consciente»*, já que *«a ilegalidade das resoluções e do despacho foi prevista como possível, mas os demandados confiaram em que esse resultado não se verificaria, atentos os pareceres em que se baseavam, emitidos por autores com autoridade doutrinária»*.

VI.

Daí que as condenações em responsabilidades financeiras sancionatórias e reintegratórias devessem ser diminuídas, **embora de forma moderada**, atentos os factos aduzidos no Acórdão *subjudice* e o facto da negligência consciente viver *«paredes meias»* com o dolo eventual (artigos 67.º e 64.º da LOPTC).

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)