

ACÓRDÃO N.º 5/2019.24 abr - 3ª SECÇÃO/PL

Processo 1/2019 - RO-RJF

Sumário

1. Nos termos do número 2, alínea c), do artigo 662 do CPC, o Tribunal de recurso pode anular a decisão proferida na 1.ª instância, quando, não constando do processo todos os elementos que, nos termos do número 1, 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.
2. Não ocorre qualquer contradição entre os factos provados quando determinados factos provados são «meramente descritivos da organização e competências das denominadas "estações competentes"», que, em abstrato, evidenciam a organização em causa e outros factos, apurados em concreto e de acordo com os meios de prova assinalados que as sustentam, que expressamente indicam a situação factual ocorrida num período em causa (2006 a 2013) nomeadamente que «a Divisão Administrativa e Financeira da Câmara não foi informada nem recebeu orientações sobre as funções e quantias recebidas pelo vice-presidente».
3. Tratando-se de factos diferentes, uns referidos à situação em concreto verificada e, outros, referidos à situação «em abstrato», referentes à estrutura organizacional, não estão em qualquer «modo de colisão» entre si, inexistindo qualquer contradição entre os factos provados.
4. Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 9 de março, na sua redação após a entrada em vigor da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente.
5. A omissão de informação sobre um facto essencial à tomada de decisão da «estação competente» por parte de quem autorizou os pagamentos indevidos, que, a ser efetuada,

poderia permitir evidenciar a ilegalidade da decisão relativa aos pagamentos indevidos efetuados, não permite a imputação de qualquer responsabilidade aos titulares da referida «estação competente», sendo, por isso exclusiva a responsabilidade a quem autorizou os pagamentos.

6. No domínio do conhecimento e objeto do recurso a regra é a de o objeto do recurso ser delimitado pelas conclusões das alegações do recorrente, nos termos dos artigos 635º, n.º 4 e 639º, n.º 1, ambos do CPC, ex vi do artigo 80º da LOPTC.
7. O artigo 99º n.º 3 da LOPTC consagra, no entanto, uma exceção a este regime regra, quando estabelece que, nos casos em que o Ministério Público não for o recorrente, «se no parecer [para o qual foi notificado, nos termos do artigo 99º n.º i] o Ministério Público suscitar novas questões, é notificado o recorrente para se pronunciar no prazo de 15 dias».
8. Esta exceção apenas se aplica, no entanto, aos casos que envolvam os recurso no domínio das questões relacionadas com a competência do Tribunal no domínio da fiscalização prévia, na medida em que, como se estabelece no artigo 100º n.º 2, se trata de matéria onde "o Tribunal pode conhecer de questões relevantes para a concessão ou recusa do visto, mesmo que não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente, se suscitadas pelo Ministério Público no respetivo parecer, cumprindo-se o disposto no n.º 3 do artigo 99º".
9. O regime normativo dos recursos no Tribunal de Contas, não permite, fora do âmbito das matérias relacionadas com a fiscalização prévia, que se altere o âmbito e o conhecimento do recurso determinado nas alegações e conclusões dos recorrentes.
10. Nos processos em que estejam em causa reposições que comportem os dois regimes legais, os juros de mora devido devem ser calculados, até 31 de março de 2015, segundo o regime previsto na anterior redação do número 6 do artigo 59º da LOPTC (segundo o regime da lei tributária) e, posteriormente, segundo o regime do artigo 55º do Código Civil

ERRO DE JULGAMENTO; CONTRADIÇÃO ENTRE FACTOS; ESTAÇÃO COMPETENTE;
IMPUTAÇÃO; QUESTÃO NOVA; MINISTÉRIO PÚBLICO; RECURSOS; JUROS

Conselheiro Relator: José Mouraz Lopes



Secção: 3.^a – S/PL
Data: 24/4/2019
RO N.º 1/2019
Processo: 9/2017

RELATOR: Conselheiro José Mouraz Lopes

TRANSITADO EM JULGADO

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

I – RELATÓRIO

1. R1 e R2 vieram interpor recurso da decisão que condenou os recorrentes como autores materiais de uma infração financeira sancionatória, sob a forma continuada, p. e p. pelo artigo 65.º n.º 1 da LOPTC, na multa de 40 UCs, no montante de € 4080,00; e, o primeiro recorrente como autor de uma infração financeira reintegratória, nos termos do art.º 59º, n.ºs 1, 4 e 6 da LOPTC, a repor a quantia de € 54 088,01,00, acrescida de juros de mora e o segundo como autor de uma infração reintegratória que o condenou a repor a quantia de € 25 778,88, acrescido de juros, não englobando o recurso esta ultima condenação.
2. Os recorrentes, nas suas alegações, apresentaram as seguintes conclusões:
 - a) O presente recurso é interposto da sentença 5/2018, proferida no âmbito do processo 1/2018-A-PRF-SRATC, que condenou os demandados, ora recorrentes, como autores materiais uma infração financeira sancionatória, sob a forma continuada, p.p. pelos artigos 65.º N.º 1 da LOPTC e 30.º n.º 2 do CP ex vi artigo 67.º n.º 4 da LOPTC, na multa de 40 ucs, no montante de 4.080,00€ a cada demandado (respetivamente als. A) e b) do dispositivo).

- b) O demandado R1, impugna igualmente infração financeira reintegratória a que foi condenado, nos termos do artigo 59.º ns. 1, 4 e 6 da LOPTC, no montante de 54.088,01€, acrescido de juros (cfr.al. c) do dispositivo).
- c) O presente recurso versa matéria de facto e de direito.
- d) Existem contradições insanáveis nos termos da al. b) do n.º 2 do art.º 410º do CPP, aplicável supletivamente ao caso concreto, sendo que as mesmas resultam do texto da própria decisão e deste com as regras da experiência comum como se passará a demonstrar.
- e) Os factos descritos sob os pontos 49 e 50 (quanto demandado R1) e 59 e 60 (quanto ao demandado R2 e apenas quanto à responsabilidade sancionatória) estão em contradição com o disposto nos pontos 66 e 67 dos factos dados como provados.
- f) Ou seja, não se pode por um lado dar como provado que era da competência da secção da contabilidade, inserida na Divisão Administrativa e Financeira, proceder aos pagamentos bem como alertar para eventuais ilegalidade ou incorrecções nesses pagamentos, ao mesmo tempo que se dá como provado que era obrigação dos demandados saberem essa ilegalidade.
- g) Tanto mais que toda a defesa foi estribada no facto do demandado R2, sobre quem impedia a obrigação de comunicar o exercício da atividade privada, o ter feito nos órgãos próprios (o que é dado como provado nos pontos 17, 18, 24 e 25 da fundamentação.).
- h) As estações competentes, conforme dado como assente nos pontos 66 e 67 eram quem deviam ter dado o tratamento adequado a essa informação.
- i) Pelo que os pontos 19 26 da matéria de facto dada como provado, terão que ser dados como não provados, ou então dados como provados com a menção de que “por culpa não imputada aos demandados”.
- j) Do mesmo passo, o disposto nos pontos 66 e 67 da matéria de facto dada como provada está em clara contradição com o disposto no ponto 31, devendo este ser igualmente dado como não provado ou então, com a menção de que “por culpa não imputável aos demandados”.
- k) Isto é, se a divisão administrativa e financeira não foi informada – o que não vislumbramos como pode ser dado como provado – tal facto apenas pode ser imputado a esta.
- l) Aliás, aquando do relato a Interveniante 1 foi interrogada e disse desconhecer, como bem lhe convinha, mas nem tão pouco foi arrolada como testemunha da acusação.
- m) Não competia aos demandados ir com a ata às estações competentes para que fosse dado o respetivo tratamento, assim como não lhes competia arquivar tal informação no processo individual do demandado R2.

- n) Tal facto resulta claro das regras da experiência comum.
- o) Para além dos erros notórios na apreciação da prova, com reflexo na decisão recorrida, desde logo na determinação da culpa, existem questões de direito que importam também sindicar, desde logo a introdução de um argumento novo, pelo tribunal ad quo, que não constava da ação – não ter sido comunicada que o demandado R2 exercia a atividade remunerada.
- p) Na ausência de não se poder contornar que o demandado comunicou a quem de direito que iria exercer a atividade: a) privada; b) em regime de acumulação; c) de modo continuado... mas não foi dito que seria “remunerada”? só nos ocorre, com alguma perplexidade, que tal dúvida seja possível.
- q) Dos factos dados como provados resulta abundantemente que o exercício da atividade privada foi amplamente discutida na Assembleia Municipal, em fóruns privados, objetos de dois pareceres jurídicos, um interno, um da Direção Regional da Administração Pública (DROAP), todos visando o exercício da atividade privada, continuada, em acumulação, e nunca ninguém se questionou ou questionou se seria privada.
- r) A Interviente 1, em sede de auditoria, vem dizer convenientemente que não conhecia a situação, que nunca lhe foi comunicado, e que não constava do processo individual do demandado, cujos serviços por ela chefiados tinham obrigação de manter atualizado, assim como processar os vencimentos e zelar pela legalidade dos pagamentos (factos 66 e 67).
- s) As “estações competentes” ficam isentas de culpa, e são quem tem competência para apurar a legalidade dos pagamentos, e os demandados agem com culpa porque não usaram de todo o dever de cuidado.
- t) O dever de cuidados esgotou-se na comunicação, no debate da acumulação e no pedido de pareceres jurídicos que nunca inviabilizaram o exercício da atividade privada e continuada, que se presume onerosa.
- u) Presume-se onerosa de facto (ninguém acreditaria que o demandado exercesse atividade privada para entidades lucrativas graciosamente) e de direito artigo 1158.º nº 1 d o Código Civil parte final ex vi artigo 1156.º CC.
- v) É lamentável que perante uma culpa evidente das estações competentes – leia-se serviços administrativos – esta seja substituída por uma culpa “presumida” dos demandados2.
- w) Os demandados agiram com o cuidado que lhes cabia, num assunto – repete-se – amplamente debatido, aliás, seria insanidade manter dois mandatos com este “gato escondido de rabo de fora”, numa questão que era amplamente debatida e badalada.

- x) A decisão recorrida, carece assim de correção dos factos nos termos supra expostos e consequentemente da absolvição dos demandados da responsabilidade sancionatória e do demandado R1 igualmente da responsabilidade reintegratória.
 - y) A decisão recorrida viola os artigos 59.º ns. 1, 4 e 6 e 65.º n.º 1 da LOPTC.
3. O Ministério Público emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso, com excepção da questão relativa aos juros. Sobre esta matéria o Ministério Público suscitou uma nova questão e conclui, essencialmente, nos seguintes termos:
- a) os juros moratórios devem ser calculados segundo a lei vigente no período em que decorre a mora. No caso vertente existem dois períodos de mora distintos: um antes e outro depois da alteração ao artigo 59.º introduzida pela Lei n.º 20/2015, de 2015. No período de mora anterior à entrada em vigor da Lei 20/2015, de 9 de março (vide artigo 7.º), ou seja, até 31 de março de 2015, os juros devem ser calculados segundo o regime previsto na anterior redação do n.º 6 do artigo 59.º da LOPTC, sendo calculados segundo o regime da lei tributária, e posteriormente até integral pagamento, segundo o regime previsto no art.º 559.º do Código Civil.
 - b) quanto ao montante a repor pelo demandado R1. A douda sentença reduziu em metade a responsabilidade do demandado R1, relativa à reposição do montante global de € 108.176,02, fixando o quantitativo a repor em 54.088,01 € (vide pontos IV e V, da sentença condenatória). Afigura-se-nos que, tendo sido o montante global da reposição reduzido em metade, o que implica o fracionamento mensal do montante reduzido, as sucessivas taxas de juro aplicáveis devem, a nosso ver, incidir sobre metade da de cada remuneração mensal indevidamente paga, em consonância com o que acima se deixou expresso.
4. Os recorrentes, ouvidos nos termos do artigo 99º n.º 3 da LOPTC, nada disseram.

II – FUNDAMENTAÇÃO

5. A matéria de facto e a sua motivação que consta da decisão em apreciação é a seguinte:

Factos provados:

- 1) O Tribunal de Contas através da Secção Regional dos Açores realizou uma auditoria (ação 17-203-FS1) orientada para a apreciação dos atos relativos às remunerações atribuídas a R2, enquanto da Câmara Municipal de Ribeira Grande, tendo como critério de auditoria o estatuto remuneratório legalmente definido para os eleitos locais (doc.1.24).

- 2) A ação consta do programa de fiscalização da SRATC aprovada por Resolução do Plenário Geral em 15-12-2016, publicada no DR, 2ª série, nº 250, de 30-12-2016 e no Jornal Oficial, II série, nº 241, de 19-12-2016.
- 3) O âmbito temporal incidiu sobre os períodos de 1-1-2006 a 14-10-2013, data em que R2 cessou as funções de (doc.1.24).
- 4) A ação visou apurar se as atividades de natureza privada desenvolvidas pelo anterior, o foram a título remunerado (doc.1.24).
- 5) E foi desenvolvida na sequência de denuncia apresentada no Tribunal Administrativo e Fiscal de Ponta Delgada, posteriormente remetida ao Tribunal de Contas (doc.1.15 e 1.24).
- 6) R1 e R2 foram eleitos para a Câmara Municipal de Ribeira Grande nos mandatos de 2005-2009, 2009-2013 e 2013-2017 (doc.1.01 e 1.04).
- 7) Em consequência o órgão executivo do Município de Ribeira Grande resultante das eleições de 9 de outubro de 2005 (1º ciclo autárquico) foi constituído, entre outros, por R1, e R2, em regime de permanência (doc.1.01).
- 8) R2 iniciou funções em 26 de outubro de 2005 (doc.1.01).
- 9) Por despacho do da Câmara Municipal de 27 de outubro de 2005, foi designado (doc.1.02).
- 10) Por despacho do da Câmara Municipal de 31 de outubro de 2005, foi-lhe delegada a competências para, designadamente, aprovar projetos e autorizar a realização de despesas até ao limite de 149.639,37 € (doc.1.03).
- 11) Nas eleições autárquicas realizadas em 11 de outubro de 2009, correspondentes ao segundo ciclo autárquico (2009-2013) ambos foram reeleitos, tendo R2 retomado, em 23 de outubro de 2009, funções como em regime de permanência (doc.1.04).
- 12) O órgão executivo do Município de Ribeira Grande resultante das eleições de 11 de outubro de 2009 foi constituído, entre outros, por R1, e R2, em regime de permanência (doc.1.04).
- 13) Por despachos do da Câmara Municipal de 23 e 28 de outubro de 2009, R2 foi de novo designado, assumindo, em termos de governação, as áreas de atividade e funções integradas na (doc.1.05 e 1.07).
- 14) Nas eleições autárquicas realizadas em 29 de setembro de 2013 (mandatos autárquicos de 2013 a 2017), R2 foi reeleito, tal como R1, tendo ambos assumido funções de, em regime de não permanência (doc.1.16).
- 15) Em 16 de outubro de 2013 R2 renunciou ao mandato (doc.1.17).
- 16) No período de janeiro de 2006 a outubro de 2013, foram efetuados, a título de remuneração mensal, despesas de representação e subsídios extraordinários, ao então

da Câmara Municipal da Ribeira Grande, R2, pagamentos no montante global de 324.012,09€ que se discriminam: (doc.3.05.004 a 3.05.105 e 3.06.01 a 3.06.94).

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

17) Através de carta não datada, mas recebida no Município em 2 de dezembro de 2005, R2 comunicou à Assembleia Municipal da Ribeira Grande o «*exercício continuado da sua atividade de*» (doc.3.04.05).

18) Na ata da reunião da Assembleia Municipal da Ribeira Grande, de 13 de dezembro de 2005, onde estiveram presentes o da Câmara e o, fez-se correspondentemente constar o seguinte: “*Foi presente uma comunicação do da Câmara Municipal da Ribeira Grande, R2 levando ao conhecimento desta Assembleia Municipal em cumprimento dos artigos 3.º do Estatuto dos Eleitos Locais e 6.º da Lei 64/93, de 26 de Agosto, do exercício continuado da sua atividade de*” (doc. 3.04.06).

19) A comunicação à Assembleia Municipal (em 13-12-2005) não foi enviada a reunião de Câmara, nem consta do processo individual de R2 existente na Secção de Recursos Humanos (doc. 3.04.03).

20) Em 21 de março de 2007, a pedido de R2, o Gabinete de Estudos e Planeamento pronunciou-se sobre a «*verificação de incompatibilidades no exercício das atividades desenvolvidas pelo Exmo. Sr. R2, enquanto [daquela] autarquia e nos quadros de uma empresa de construção civil*» (doc.3.06.96 e 3.15).

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

- 22)** No parecer emitido pela DROAP em 27 de março de 2007, refere-se, quanto ao n.º 1 do artigo 3.º do Estatuto dos Eleitos Locais, que *«tal regime não obsta, no entanto, à aplicação de outras incompatibilidades estabelecidas por diploma próprio das diversas atividades profissionais»*, alertando para o *«dever de imparcialidade na atuação dos eleitos locais, previsto na alínea c) do número 1 do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, cujo reflexo está patente no número 6 do artigo 90.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro - impedindo o legislador no momento da discussão e votação, a presença dos eleitos locais que se encontrem impedidos»* (doc.3.03.10).
- 23)** Na ata da reunião de Câmara de 27-10-2009, onde estiveram presentes o de Câmara e o, em ata secretariada por A., fez-se constar que o, R1, deu a conhecer que *«...designou para as funções de, o senhor R2...»* e à interpelação de um vereador sobre se os vereadores em regime de permanência iriam exercer o seu mandato, em regime de exclusividade, o esclareceu que *«...nos termos previstos nos Estatutos dos Eleitos Locais e no Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos, os senhores Vereadores podem exercer outras atividades, cabendo-lhes, apenas, comunicá-las, quanto à sua natureza, ao Tribunal Constitucional e à Assembleia Municipal, quando do exercício continuado...»* (doc.1.06).
- 24)** Na ata da reunião de Câmara de 3-11-2009 - que é sequencial à reunião de 27-10-2009 - onde estiveram presentes o da Câmara e o, secretariada por B., fez-se constar que se discutiu as razões da não aprovação da ata de 27-10-2009 por omitir e não transcrever todas as declarações nela proferidas, designadamente a interpelação de um vereador do teor seguinte *«...se os vereadores em regime de permanência a tempo inteiro iriam exercer o seu mandato em regime de exclusividade, ou se iriam fazê-lo, desempenhando outras atividades privadas de forma continuada...»*, tendo o, R2, respondido que *na qualidade de iria exercer a atividade privada de forma continuada e da mesma natureza...»* (doc.1.08).
- 25)** Em 9-11-2009 o, comunicou à Assembleia Municipal a *«continuação do exercício da sua atividade de,»* (doc.3.04.08).
- 26)** A comunicação à Assembleia Municipal (em 9-11-2009) não foi enviada a reunião de Câmara nem consta do processo individual do requerido **R2** existente na Secção de Recursos Humanos (doc.3.04.03).
- 27)** Na ata da reunião da Assembleia Municipal de 24-11-2009, onde estiveram presentes o da Câmara e o, fez-se constar que *“o (...) esclareceu que, este ponto da ordem de trabalhos trata de dar conhecimento, de acordo com o consignado legalmente, de que o continuará, episodicamente, a exercer atividade de elaboração de”* (doc.3.04.09).
- 28)** Na ata da reunião de Assembleia Municipal de 23-2-2010, onde estiveram presentes o da Câmara e o, fez-se constar que *“o, R2, também interveio para dizer que: é, que faz projetos, que a Câmara não dá pareceres sobre os projetos das especialidades e que exerce e vou continuar a exercer porque estudou 5 anos e queimou as pestanas e como tal vai continuar. Para finalizar, o da Câmara Municipal de Ribeira Grande explicou que desde o mandato anterior e neste também que se trouxe esta questão até à Assembleia até porque tinha já havido uma queixa ao IMOPPI”* (doc.1.09).
- 29)** Entre 2006 e 2013, o então, R2, desenvolveu atividades privadas relacionadas com a sua área de formação académica (.....), designadamente enquanto autor de projetos de

instalações elétricas, de telecomunicações e de fichas de segurança contra incêndios (doc.1.13, 1.14, 3.03.13, 3.03.15, 3.03.18 a 3.03.23).

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

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

32) Era do conhecimento do então da Câmara, **R1**, que **R2**, então seu exercia, simultaneamente com as funções de autarca, atividade privada remunerada relacionada com a sua área de formação académica, a (facto admitido por acordo e assumido no contraditório).

33) R2 auferiu, entre 1 de janeiro de 2006 e 14 de outubro de 2013, a totalidade das remunerações (**324.012,09€**, cf. artº16 da matéria provada) devidas aos em regime de permanência que exercessem exclusivamente funções autárquicas ou em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas.

34) Por força do disposto no art.º 7º, nº 1, b) do EEL, R2, apenas poderia ter auferido 50% do correspondente ao valor de base.

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

Anos	Remunerações Mensais	Despesas de representação	Subsídios		Total
			Extraordinários		
			JULHO	SETEMBRO	
2006	15.455,52		1.290,54	1.287,96	18.034,02
2007	15.691,20		1.310,22	1.307,60	18.309,02
2008	16.017,60	-127,92	1.337,47	1.334,80	18.561,95
2009	16.481,04		1.376,17	1.373,42	19.230,63
2010	16.000,35		1.304,75	1.304,75	18.609,85
2011	13.706,79	-272,26	1.137,20	1.137,20	15.708,93
2012	13.706,79	-272,26			13.434,53
2013	10.888,97	-204,21	2.113,82	897,12	13.695,71
Totais	117.948,26	-876,65	9.870,17	8.642,85	135.584,64

36) Os pagamentos foram autorizados pelo então da Câmara Municipal da Ribeira Grande, **R1**; pelo anterior da Câmara Municipal, **R2**, e também, pelo atual da Câmara Municipal.

37) Concretamente **R1**, autorizou os seguintes pagamentos em excesso:

Ano de 2006: **16.746,06** euros;

Ano de 2007: **17.001,42** euros;

Ano de 2008: **13.254,73** euros;

Ano de 2009: **10.987,36** euros;

Ano de 2010: **14.764,27** euros;

Ano de 2011: **13.469,84** euros;

Ano de 2012: **22.314,98** euros;

Ano de 2013: **9.637,37** euros,

no total de **108.176,02** euros.

38) E **R2** autorizou, a si próprio, os seguintes pagamentos em excesso:

Ano de 2006: **1.287,96** euros;

Ano de 2007: **1.307,60** euros;

Ano de 2008: **5.307,22** euros;

Ano de 2009: **8.243,27** euros;

Ano de 2010: **3.845,58** euros;

Ano de 2011: **2.239,09** euros;

Ano de 2012: **1.119,54** euros;

Ano de 2013: **2.428,62** euros,

no total de **25.778,88** euros.

39) C., atual de Câmara autorizou, em outubro de 2013, pagamentos em excesso no montante de **1.629,73€**.

40) A despesa pública de **135.584,64€**, consumada, não teve contraprestação efetiva.

41) Nas condições descritas, não era, nem é permitido ao Município de Ribeira Grande, entre 2006 e 2013, realizar esta despesa pública, por violar o no art.º 7.º, n.º 1, alínea b), do EEL em conjugação com a alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.

42) Razão por que o pagamento não podia ser autorizado, nem realizado.

43) A despesa referida (**135.584,64€**) foi autorizada e realizada por **R1**, enquanto da Câmara e autor das correspondentes ordens de pagamento referida em 37º da matéria provada, e por **R2**, enquanto e autor das correspondentes ordens de pagamento referidas em 38º da matéria provada.

44) O Ministério Público emitiu despacho para pagamento voluntário de multa e reposição de quantias.

45) **R1** foi da Câmara da Ribeira Grande entre 2005 e 2013.

46) Nesse período acumulou essas funções com as de do Conselho de Administração da AMISM.

47) É licenciado em, tendo assumido em diferentes períodos cargos de direção em

diversos organismos e entidades públicas da RAM.

48) Tem experiência do exercício de funções de gestão, direção e administração, conhecendo, por isso, as normas relativas à assunção de despesa pública.

49) Não podia ignorar, não sendo de resto admissível e/ou razoável que ignorasse, que lhe estava vedado autorizar e pagar as despesas indicadas no nº 37º da matéria de facto provada.

50) Não cuidou, devendo fazê-lo, de certificar-se de que podia legalmente autoriza-las e realizá-las, admitindo a possibilidade de a sua conduta não ser conforme à lei e, consequentemente, proibida e financeiramente sancionável, tendo - se conformado com tal resultado.

51) Não tendo adotada atitude de zelo de modo a evitar a consequência resultante das despesas ilegais no montante de 108.176,02 € que podia e devia prever.

52) Despesas essas que se consumaram e são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória por terem causado dano ao erário público.

53) Na sua qualidade de da Câmara decidiu-se, livremente e de forma consciente, quando autorizou e realizou os pagamentos que vêm sendo referidos.

54) À data dos factos descritos não foram identificados antecedentes em matéria financeira, transitados em julgado, respeitantes a R1.

55) R2 foi da Câmara Municipal de Ribeira Grande entre 2005 e 2013.

56) Não repôs qualquer montante da quantia recebida em excesso a título remuneratório (doc.3.03.01).

57) É licenciado em, tendo integrado de 2010 a 2013, e integrando, ainda, o Conselho Diretivo da Região dos Açores da Ordem dos

58) Tinha experiência do exercício de funções autarcas.

59) Não podia por isso ignorar, não sendo de resto admissível e/ou razoável que ignorasse, que lhe estava vedada a autorização e pagamento, a si próprio, das despesas indicadas em 38º.

60) Não cuidou, devendo fazê-lo, de certificar-se de que podia legalmente autoriza-las e realizá-las, admitindo a possibilidade de a sua conduta não ser conforme à lei e, consequentemente, proibida e financeiramente sancionável, tendo - se conformado com tal resultado.

61) Não tendo adotada atitude de zelo de modo a evitar a consequência resultante dessas despesas ilegais no montante de 25.778,88€ que podia e devia prever.

62) Despesas essas que se consumaram e são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória por terem causado dano ao erário público.

- 63) Agiu voluntária, livre e conscientemente.
- 64) À data dos factos descritos não foram identificados antecedentes nem recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas em matéria financeira, a R2.
- 65) R2 colaborou com o Tribunal quanto aos esclarecimentos e remessa de documentos.
- 66) De acordo com os regulamentos vigentes na época, competia à Secção de Contabilidade, integrada na Divisão Administrativa e Financeira, verificar as folhas de vencimento e outros abonos de pessoal, e à, superintender o desenvolvimento dos trabalhos respetivos.
- 67) Eram estas as estações competentes às quais caberia informar quanto à legalidade dos pagamentos.
- 68) A responsabilidade de C. - atual da Câmara Municipal da Ribeira Grande que autorizou o pagamento a R2 da remuneração relativa ao mês de outubro de 2013 e dos correspondentes subsídios extraordinários no montante de 1.629,73€ foi relevada.

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

- 69) Na ata da reunião de Câmara de 28-11-2013 onde esteve presente R1, fez-se constar que no «...*No uso da palavra o munícipe ...referiu que de 2009 a 2012 o anterior assinou 32 projetos e que o anterior da Câmara sabia o que se passava, conforme uma ata da Câmara de 2009...acrescentou que a alínea b) do artigo 7.º do Estatuto dos Eleitos Locais, ao referir que “Aqueles que exerçam funções remuneradas de natureza privada percebem 50% do valor de base da remuneração,...” aplica-se ao anterior, e, portanto, existem verbas recebidas pelo anterior com a colaboração do anterior que vão ser colocadas no Tribunal...na sequência da intervenção do referido munícipe, a senhora Vereadora... referiu que os climas de suspeição há muito desenvolvidos a incomodavam, referindo haver locais próprios para o tratamento destas situações. Acrescentou que a documentação do primeiro ponto exposto lhe causava estranheza uma vez que a elaboração de 32 projetos em 48 meses ao serviço da Câmara Municipal da Ribeira Grande não dava sequer um projeto por mês, sendo, portanto, uma atividade esporádica...mais acrescentou que os 50% do valor base de remuneração aplica-se a atividades exercidas em contínuo, que lhe parecia não ser o caso, face ao apresentado... o senhor referiu que estes assuntos iam ser analisados por este executivo...»(doc.3.06.97).*
- 70) Na reunião de assembleia municipal de 19-12-2013, no período de intervenção pública, conforme se fez contar em ata, foi suscitada questão «...sobre a (i)legalidade do exercício de atividade particular de forma continuada, por parte do, R2, enquanto exercia o cargo de a tempo inteiro, com as competências delegadas nas áreas das, ao longo dos dois mandatos, sendo remunerado de forma diversa da prevista na legislação em vigor, prejudicando assim financeiramente o município...» (doc. 1.19).
- 71) Em sequência de uma solicitação em 16-1-2004 do da Assembleia Municipal, ao da Câmara, foi emitido em 12-2-2014, o Parecer Jurídico da Divisão Administrativa e Financeira «sobre o estatuto remuneratório que foi aplicado ao então R2 durante o

exercício dos seus 2 mandatos e se foi apresentado pedido formal de acumulação de funções privadas com públicas», onde se conclui que: (doc.3.09.10)

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

Para efeito de cálculo remuneratório, apurou-se ainda que o R2 não apresentou qualquer declaração [de] funções remuneradas de natureza privada para efeito de acumulação de funções, tendo o mesmo sido remunerado de acordo com a legislação em vigor, no 5 anos em que o mesmo exerceu funções como em regime de permanência, nomeado para o cargo de desta edilidade, nos termos do art.º 7.º, n.º 1, al. a), do Estatuto dos Eleitos Locais...» (doc.3.14.15).

72) E é tudo quanto a matéria provada.

«»

Factos não provados

Com fundamento na mesma avaliação julga-se:

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

«»

Motivos para a decisão sobre a matéria de facto

Quanto aos factos provados,

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

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

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

Na análise crítica teve-se em conta:

- a) Os factos admitidos por acordo de que resulta, logo, a prova de todos os factos indicados no art.º 1º da contestação.

- b) As atas das reuniões e deliberações que são a certificação e o testemunho escrito em que se apresenta o que aconteceu, constituindo prova dos factos que referem.
- c) Os factos provados por documentos:
- ata da instalação da Câmara Municipal da Ribeira Grande - mandato de 2005-2009 (doc.1.01);
 - ata da instalação da Câmara Municipal da Ribeira Grande - mandato de 2009-2013 (doc.1.04);
 - documentos comprovativos do exercício de atividade privada remunerada:
 - Projetos de instalações elétricas, de telecomunicações e fichas de segurança contra incêndios (doc. 1.13);
 - Declarações de rendimentos - IRS, referentes aos anos de 2006 a 2013 (documentos 3.03.13, 3.03.15, 3.03.18 a 3.03.23);
 - Ofício n.º 328-UAT I, de 02-03-2017 (doc. 3.01.1);
 - Carta de R2 (doc. 3.03.01).
 - folhas de vencimento e ordens de pagamento relativas à retribuição no período de janeiro de 2006 a outubro de 2013 (documentos 3.06.01 a 3.06.94);
 - Recibos de vencimento relativos ao período de janeiro de 2006 a outubro de 2013 (documentos 3.05.004 a 3.05.097);
 - Declarações anuais de rendimentos emitidas pelo Município da Ribeira Grande, referentes aos anos de 2006 a 2013 (documentos 3.05.098 a 3.05.105);
 - Declaração relativa à identificação de assinaturas (doc. 3.07.2).
 - Respostas obtidas em contraditório (documentos 6.6 e 6.7).
 - Registos dos pagamentos autorizados por **R1**, no montante de 108. 176,02 euros (Apêndice IV e documentos 3.06.01 a 3.06.07, 3.06.09 a 3.06.21, 3.06.23 a 3.06.31, 3.06.33, 3.06.34, 3.06.37 a 3.06.40, 3.06.43, 3.06.45, 3.06.47, 3.06.50 a 3.06.54, 3.06.57 a 3.06.61, 3.06.64 a 3.06.72, 3.06.74 a 3.06.88, 3.06.90 a 3.06.92);
 - Registos dos pagamentos autorizados por **R2**, no montante de 25.778,88 euros (Apêndice IV e documentos 3.06.08, 3.06.22, 3.06.32, 3.06.35, 3.06.36, 3.06.41, 3.06.42, 3.06.44, 3.06.46, 3.06.48, 3.06.49, 3.06.55, 3.06.56, 3.06.62, 3.06.63, 3.06.73, 3.06.89 e 3.06.93).
- d) O Relatório n.º 10/2017-FS-SRATC que tem inerente um conhecimento técnico e específico sobre os factos que evidencia.
- e) A deliberação da Assembleia Municipal de 28-11-2013 e o Parecer Jurídico emitido em 12-2-2014, assentes em documentos que constam do processo de auditoria, levados a contraditório e considerados ao abrigo dos poderes de cognição do Tribunal por serem um complemento dos factos alegados pelas partes (art.º 5º 2, b) do Cód. Proc. Civil).
- f) O depoimento das testemunhas:
D., Auditora-Chefe da SRATC, que depôs de forma isenta, credível e clara. A razão do seu conhecimento resulta da sua participação na auditoria, tendo concluído, no decurso dos trabalhos, que não havia conhecimento por parte da Divisão Administrativa e Financeira da acumulação remunerada, embora houvesse conhecimento da atividade privada desenvolvida pelo

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

factos do requerimento inicial.

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

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

I. (.....) e **J.** (atualmente a desempenhar funções de) que depuseram de forma clara e precisa, esclarecendo, no essencial, que a questão da acumulação de funções do nunca foi assunto tratado interna ou externamente sob o ponto de vista da remuneração e que quando se discutia a atividade privada do R2,, era sempre no âmbito da acumulação e não da remuneração auferida.

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

«»

Quanto aos factos não provados

Procedeu-se, igualmente, à análise crítica.

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

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

*

Decisão [quanto à condenação em juros]

(...)

- A.** Como autor de uma infração financeira reintegratória condeno **R1**, nos termos do art.º 59º, n.ºs 1, 4 e 6 da LOPTC **a repor a quantia de 54.088,01€**, acrescida de juros de mora contados a partir da data em que o Município de Ribeira Grande procedeu ao pagamento indevido da

primeira remuneração recebida por R2, na sequência do ato autorizador de despesa da sua responsabilidade.

- B. Como autor de uma infração financeira reintegratória condeno **R2**, nos termos do art.º 59º, n.ºs 1, 4 e 6 da LOPTC, a **repor a quantia de 25.778,88€**, acrescida de juros de mora, contados a partir do primeiro ato autorizador de despesa da sua responsabilidade.

*
*
*

Face às conclusões apresentadas pelo recorrente, bem como à questão nova suscitada pelo Ministério Público nas suas alegações, são as seguintes as questões que importa conhecer: (i) recurso da matéria de facto (contradição entre os factos provados e erro sobre a matéria de facto); (ii) ausência de culpa; (iii) montante dos juros.

(i) Recurso sobre a matéria de facto

6. Sobre esta dimensão do recurso importa antes de mais clarificar um ponto prévio.
7. Os recorrentes alegam que «Existem contradições insanáveis nos termos da al. b) do n.º 2 do art.º 410º do CPP, aplicável supletivamente ao caso concreto, sendo que as mesmas resultam do texto da própria decisão e deste com as regras da experiência comum como se passará a demonstrar». A partir desta afirmação desenvolvem todo um raciocínio discursivo sustentado na existência de erro da matéria de facto, por via de existência de contradições insanáveis e erro notório na apreciação da prova [(alíneas d) e e) e i) e j)], das conclusões, mais precisamente]
8. Deve começar por referir-se que nos termos do artigo 80º da LOPTC, o regime normativo subsidiariamente aplicável à matéria de recurso é o Código de Processo Civil (CPC) e nunca qualquer normativo do processo penal, nomeadamente após a alteração legislativa introduzida à LOPTC pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março. Por isso, conhecer-se-á do recurso dos recorrentes, em função e de acordo com o regime legal adequado, ou seja o CPC e, concretamente nesta parte por via do regime previsto nos artigos 640º e 662º daquele código (recurso em matéria de facto e modificabilidade da decisão de facto).
9. 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 3^a 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 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.

10. Para a concretização daquele efeito (modificabilidade da decisão de facto) o artigo 640^o do CPC impõe que os recorrentes ao impugnar a decisão sobre a matéria de facto tenham a obrigação de especificar «os concretos pontos de facto que consideram incorretamente julgados; os concretos meios probatórios constantes do processo ou da gravação que determinassem decisão diversa quanto ao teor do despacho sobre a matéria factual (cf. neste sentido a jurisprudência deste Tribunal nomeadamente o Ac. n.º 20/2016, 3^asecção de 11.5.2016).
11. Nas suas conclusões os recorrentes afirmam que «Os factos descritos sob os pontos 49 e 50 (quanto demandado R1) e 59 e 60 (quanto ao demandado R2 e apenas quanto à responsabilidade sancionatória) estão em contradição com o disposto nos pontos 66 e 67 dos factos dados como provados».
12. Os pontos 49 e 50 referem-se ao demandado R1 e referem o seguinte: (49) «Não podia ignorar, não sendo de resto admissível e/ou razoável que ignorasse, que lhe estava vedado autorizar e pagar as despesas indicadas no n.º 37º da matéria de facto provada»;(50) «Não cuidou, devendo fazê-lo, de certificar-se de que podia legalmente autoriza-las e realizá-las, admitindo a possibilidade de a sua conduta não ser conforme à lei e, conseqüentemente, proibida e financeiramente sancionável, tendo - se conformado com tal resultado».

13. Os pontos 59 e 60 referem-se ao demandado R2 e referem o seguinte: (59) «Não podia por isso ignorar, não sendo de resto admissível e/ou razoável que ignorasse, que lhe estava vedada a autorização e pagamento, a si próprio, das despesas indicadas em 38º»; (60) «Não cuidou, devendo fazê-lo, de certificar-se de que podia legalmente autoriza-las e realizá-las, admitindo a possibilidade de a sua conduta não ser conforme à lei e, conseqüentemente, proibida e financeiramente sancionável, tendo - se conformado com tal resultado».
14. Por sua vez o ponto 66 refere que «De acordo com os regulamentos vigentes na época, competia à Secção de Contabilidade, integrada na Divisão Administrativa e Financeira, verificar as folhas de vencimento e outros abonos de pessoal, e à Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, superintender o desenvolvimento dos trabalhos respetivos». O ponto 67 refere que «Eram estas as estações competentes às quais caberia informar quanto à legalidade dos pagamentos».
15. Como refere, bem, o parecer do Ministério Público, os pontos 66 e 67 são «meramente descritivos da organização e competências das denominadas “estações competentes”, que, em abstrato ocorreriam na organização em causa. Ao contrário, a matéria de facto em causa provada, nomeadamente nos factos 49, 50, 59 e 60, apuradas em concreto e de acordo com os meios de prova assinalados que as sustentam, relacionam-se com a factualidade evidenciada em concreto, nomeadamente o facto provado, ponto 31 que expressamente indica a situação factual ocorrida no período em causa (2006 a 2013) e que ao caso importa. Na essência, o que se demonstrou é que a Divisão Administrativa e Financeira da Câmara não foi informada nem recebeu orientações sobre as funções e quantias recebidas pelo
16. Trata-se por isso de factos diferentes, uns referidos à situação em concreto verificada e, outros, referidos à situação «em abstrato», referentes à estrutura organizacional e que não estão em qualquer «modo de colisão» entre si. Não existe, por isso qualquer contradição entre os factos provados.
17. Numa leitura da própria decisão de facto e da sua fundamentação não há qualquer contradição objetiva na decisão, vista como um todo, na sua estrutura interna, nomeadamente na sua organização «sistematizada». É, aliás, de reconhecer a extensão da matéria de facto e o modo como está efetuada de modo a ser compreendida toda a narrativa

factual que imporá conhecer para, a partir daí, subsumir as consequências jurídicas que comporta.

18. Ainda sobre a matéria de facto os recorrentes invocam que o facto 19 deve ser dado como não provado ou acrescido do facto «por culpa não imputável aos demandados».
19. Estando em causa, nesta dimensão do recurso um eventual erro de julgamento da matéria de facto, importa constatar que para além de uma genérica referência às «regras de experiência comum», alegada, a invocada patologia não foi acompanhado por qualquer meio probatório utilizado no julgamento que pusesse em causa o referido facto. Como se referiu esse ónus incumbe aos recorrentes (cf. § 10). Não o tendo feito não há que pôr em causa o facto provado.
20. Assim improcede, totalmente o recurso na parte respeitante à matéria de facto.

(ii) ausência de culpa

21. Neste âmbito do recurso, os recorrentes invocam, em, síntese que «houve culpa evidente das estações competentes - leia-se serviços administrativos -», tendo os recorrentes, agido «com o cuidado que lhes cabia» (conclusões v e w), devendo por isso, serem absolvidos, ambos, da responsabilidade sancionatória e o demandado R1 da responsabilidade reintegratória.
22. Na argumentação que sustenta as conclusões, os requerentes afirmam essencialmente o facto de que «os serviços administrativos competentes sabiam do exercício da atividade privada» e que os recorrentes «fizeram tudo o que lhes competia, o demandado comunicou no início de cada mandato à Assembleia Municipal, tal facto foi debatido, foi objeto de discussão e até objeto de dois pareceres jurídicos».
23. A argumentação utilizada socorre-se dessa imputação a outrem (serviços administrativos e financeiros do Município) para, a partir daí, colocando a ênfase jurídica na responsabilização das estações competentes, beneficiarem os demandados das consequências da nova versão do artigo 61º n.º 2 da LOPTC, após a redação introduzida pelo artigo 248º da Lei n.º 41/2016, de 28 de dezembro.

24. Deve começar por referir-se que na apreciação da questão, está em causa, apenas, a matéria de facto provada e fixada na sentença de primeira instância e é sobre ela que a argumentação utilizada deve ser subsumida. Ou seja, não procedendo qualquer das dimensões do recurso de matéria de facto que sustentavam o recurso, são os factos fixados na sentença que importa analisar em relação à argumentação utilizada pelos recorrentes.
25. Está em causa, por isso, saber apenas se, com os factos provados fixados na sentença, são os recorrentes autores da infração ou, como pretendem, deve essa responsabilidade ser imputada aos serviços administrativos do Município.
26. A responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) é uma forma especial de responsabilidade, própria e autónoma, que recai sobre determinados sujeitos que gerem, administram ou recebem dinheiros públicos (contáveis) e que são, na sua diversidade, o agente ou agentes da ação, nos termos dos artigos 61º n.º 1, 59º e 67º n.º 3 da LOPTC.
27. A ilicitude financeira subjacente aos ilícitos financeiros estabelecidos na lei, quer de natureza sancionatória, quer reintegratória, tem na sua base a inobservância ou a violação de uma obrigação genérica de serviço com repercussões financeiras.
28. Nos termos do n.º 2 do artigo 61º da LOPTC, no caso específico dos contáveis que são membros do Governo (até à entrada em vigor da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que alterou a redação daquele artigo 61º n.º 2, apenas para eles,) a referida responsabilidade é exigida nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933.
29. Dispõe o artigo 36º citado, que «são civis e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado: 1º- os ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente; (...) 3º - os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei».

30. Trata-se de um requisito constitutivo da responsabilidade financeira, traduzido no «agir em função de informações necessárias» (assim, António Cluny, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, Coimbra Editora, 2011, p. 163), específico e apenas exigível para determinados servidores públicos (os membros do Governo e, após a Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, os titulares dos órgãos executivos das autarquias). Requisito que é cumulativo aos restantes elementos estabelecidos para os demais agentes e servidores públicos, constantes dos artigos 2º, 61º, e 62º n.º 1, 3 a 6 da LOPTC. É, por isso, um requisito que restringe, subjetivamente para aqueles servidores, e só para eles, o âmbito da responsabilização financeira.
31. A Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, através do seu artigo 248º, veio estabelecer que «a responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933».
32. A partir de 2 de janeiro de 2017, nos termos do artigo 276º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, exigiu-se como elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) dos responsáveis autárquicos referidos [titulares dos órgãos executivos das autarquias locais] os mesmos requisitos até então exigidos para a responsabilização financeira dos membros do Governo. Ou seja, (i) a não audição das estações competentes ou (ii) quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, hajam adotado resolução diferente.
33. Deve referir-se que a Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, com entrada em vigor em 1.01.2019, no seu artigo 3º, veio introduzir uma alteração à norma em causa, através de um aditamento à Lei n.º 73/203, de 3 de setembro [Lei das Finanças Locais], criando um novo artigo [artigo 80º-A], que expressamente refere o seguinte: «1 - Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 9 de março, na sua redação atual, recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente. 2 - A responsabilidade financeira prevista no número anterior recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o

órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei».

34. Como é visível, a norma em causa comporta uma explicitação/densificação que vem sublinhar, no domínio autárquico, a exclusividade de aplicação da mesma norma aos membros do órgão executivo das autarquias locais. E apenas a estes.
35. Como se referiu, está em causa um elemento típico da responsabilidade, específico para estes servidores públicos (membros do Governo e titulares dos órgãos executivos das autarquias) que restringe, subjetivamente para aqueles servidores, o âmbito da responsabilização financeira.
36. No que respeita às autarquias, trata-se de uma norma que se aplica exclusivamente aos titulares de órgãos executivos das autarquias locais e nenhum outro membro de órgão autárquico ou de um outro qualquer servidor público. A natureza específica daquela norma, tem como destinatários diretos e exclusivos aqueles agentes.
37. No caso em apreço aos recorrentes foi-lhes imputada a autoria, a cada um, de uma infração financeira sancionatória, cometida sobre a forma continuada p.p. pelos artigos 65º n.º 1 alínea b) e 30º n.º 2 do Código Penal, *ex vi* do artigo 67º n.º 4 da LOPTC, essencialmente por via de terem autorizados pagamentos indevidos ao recorrente R2, enquanto do Município da Ribeira Grande, por não terem dado conhecimento aos serviços municipais competentes de que o mesmo R2 exercia atividades remuneradas de natureza privada, atuação ocorrida sob a forma negligente na medida em que não cuidaram de verificar de todos os requisitos legais que impediam essa atuação, contrária à lei.
38. A factualidade demonstrada na sentença (cf. factos supra identificados no § 1, ponto 36) evidencia, de forma clara, que os pagamentos foram autorizados pelos agora recorrentes. Por outro lado está provado que a Divisão Administrativa e Financeira, que funciona na estrutura orgânica do Município como estação competente, entre 2006 e 2013 não foi formalmente informada da situação de profissional do recorrente R2, nomeadamente e de forma absolutamente inequívoca conforme consta no §1 ponto 31, «não foi formalmente informada de que o desenvolvia funções remuneradas de natureza privada; não recebeu orientações quanto ao valor de base da remuneração a auferir pelo mesmo enquanto autarca; não foi questionada quanto ao montante da remuneração a processar-

lhe e não prestou, nem lhe foi pedida, informação sobre o assunto por qualquer membro da Câmara Municipal da Ribeira Grande, nem foram emitidos pareceres jurídicos envolvendo o estatuto remuneratório dos eleitos locais».

39. O que decorre da factualidade em causa é que a Divisão Administrativa e Financeira, como «estação competente», na estrutura organizatória, para efeitos de se pronunciar sobre a (i)legalidade do procedimento, nenhuma intervenção teve no íter desenvolvido que levou à concretização dos pagamentos indevidos. Mais, da factualidade provada (e é esse que importa apreciar) demonstra-se claramente que a não ser os aqui recorrentes (..... e do Município), não houve outro intermediário («estação») que tivesse um papel relevante.
40. Sublinha-se, nesse sentido, a bem fundamentada decisão em primeira instância que, quanto à subsunção da factualidade provada, decidiu, bem, que a responsabilidade sobre os pagamentos indevidos ocorridos, referentes aos montantes em causa (valores pagos que excedem 50% do valor base da remuneração) só podia ser imputada aos recorrentes em função da sua omissão da informação referente à acumulação de funções remuneradas do aqui recorrente R2 à Divisão Administrativa e Financeira.
41. Face a essa situação nenhuma dúvida impende sobre a imputação direta da factualidade ocorrida aos aqui recorrentes, na medida em que à «estação competente» não foi por aqueles dada a informação (que era do seu conhecimento) sobre um facto essencial (ao exercício de funções remuneradas do então R2) que, a ser efetuada, poderia, então sim, permitir uma decisão que, a ser ilegal, poderia ter como consequência a eventual responsabilização dos serviços pelos pagamentos indevidos efetuados.
42. A situação factual ocorrida comporta, sem qualquer dúvida, uma exclusão de imputação (e claramente de culpa) aos responsáveis pela Divisão Administrativa e Financeira, ou seja à estação competente e, ao contrário, como foi decidido em primeira instância, a imputação dos aqui recorrentes como agentes responsáveis pela infração, na medida em que autorizaram os pagamentos indevidos (§1 pontos 35, 36 e 37), o que nunca foi posto em causa, diga-se.
43. Não ocorreu, como é linear em toda a factualidade, qualquer responsabilidade nesta parte da «estação competente» que permita concluir pela ausência de culpa dos aqui recorrentes. Nessa medida, improcede, nesta parte o recurso.

III Sobre a questão (nova) dos juros (suscitada pelo Ministério público)

44. Como se referiu supra, o Ministério Público nas suas alegações veio suscitar uma questão nova envolvendo o montante de juros devidos, por via de discordância em relação ao decidido na primeira instância quanto à data do início da contagem dos mesmos e ao montante. Concretamente e em síntese, o MP alega que a taxa de juro deve incidir sobre cada pagamento e não sobre a quantia total indicada na sentença condenatória; os juros devem incidir sobre metade de cada remuneração mensal indevidamente paga e, finalmente, devem ainda os juros serem calculados segundo a lei vigente no período em que decorre a mora.
45. A decisão *sub judice*, na parte agora em apreciação condenou o recorrente R1, nos termos do art.º 59º, n.ºs 1, 4 e 6 da LOPTC a repor a quantia de 54.088,01€, acrescida de juros de mora contados a partir da data em que o Município de Ribeira Grande procedeu ao pagamento indevido da primeira remuneração recebida por R2, e condenou o recorrente R2, nos termos do art.º 59º, n.ºs 1, 4 e 6 da LOPTC, a repor a quantia de 25.778,88€, acrescida de juros de mora, contados a partir do primeiro ato autorizador de despesa da sua responsabilidade. Sobre esta última condenação, no entanto, a decisão transitou em julgado, na medida em que não foi objeto de recurso de qualquer dos recorrentes ou pelo Ministério Público.
46. A questão suscitada pelo Ministério Público na sua resposta ao recurso, conforma, três sub-questões.
47. A primeira tem a ver com o âmbito de interpretação do artigo 98º 3 da LOPTC, após a reforma de 2015, nomeadamente a sua adequação ao regime de recursos no âmbito da jurisdição de Contas e, concretamente, ao domínio da matéria da responsabilidade financeira.
48. A segunda prende-se com a questão substantiva subjacente ao pedido formulado do MP, tendo em conta que o recurso interposto pelos recorrentes está limitado, por um lado à condenação no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória em que os dois

recorrentes foram condenados e, por outro lado, à condenação por responsabilidade reintegratória que incidiu sobre o recorrente R1 (na medida em que o recorrente R2 expressamente se conformou com a decisão da primeira instância, na parte da condenação sobre responsabilidade reintegratória).

49. A terceira questão tem a ver com a questão do cálculo da taxa de juros devida.
50. O regime de recursos no âmbito do processo jurisdicional no Tribunal de Contas está regulado nos artigos 96º a 103º da LOPTC. Engloba, nas várias normas, decisões proferidas no âmbito das competências diversificadas do TdC, nomeadamente no domínio da fiscalização prévia, responsabilidade financeira, multas, emolumentos e recursos extraordinários, a que se aplica, subsidiariamente o regime normativo dos recursos em processo civil, por via do artigo 80º da LOPTC.
51. Nos termos daquele artigo 80º, «o processo no Tribunal de Contas rege-se pelo disposto na presente lei, pelo Regulamento do Tribunal e, supletivamente, pelo Código de Processo Civil». Trata-se, neste último caso de uma norma cuja versão decorre do artigo 2º da Lei n.º 20/2015, de 9 de março. A versão originária do regime comportava um normativo diverso. Assim o que se referia, quanto à lei aplicável, antes da referida alteração de 2015, era o seguinte: «O processo no Tribunal de Contas rege-se pelo disposto na presente lei e, supletivamente: a) no que respeita à 3ª secção pelo Código de Processo Civil; b) pelo Código de procedimento administrativo, relativamente aos procedimentos administrativos da Direção Geral do Tribunal de Contas, exceto quando esta atuar no âmbito da fiscalização e controlo financeiro e na preparação e execução de actos judiciais; c) pelo Código de Processo Penal, em matéria sancionatória».
52. O que decorre deste normativo é que, para além das especificidades estabelecidas nos artigos 96º a 103, após a reforma de 2015, é exclusivamente às normas do Código de Processo Civil, que importa acorrer, supletivamente, quando necessário para suprir todas as necessidades de carácter processual que sejam suscitadas.
53. Em regra, no domínio do conhecimento e objeto do recurso (com a consequente delimitação de conhecimento pelo Tribunal *ad quem*), a regra é a de o objeto do recurso ser delimitado pelas conclusões das alegações do recorrente, nos termos dos artigos 635º, nº 4 e 639º, nº 1, ambos do CPC, *ex vi* do artigo 80º da LOPTC.

54. A norma do artigo 99º n.º 3 da LOPTC consagra, no entanto, uma exceção a este regime regra, quando estabelece que, nos casos em que o Ministério Público não for o recorrente, «se no parecer [para o qual foi notificado, nos termos do artigo 99º n.º 1] o Ministério Público suscitar novas questões, é notificado o recorrente para se pronunciar no prazo de 15 dias».
55. Esta exceção apenas se aplica, no entanto, aos casos que envolvam os recurso no domínio das questões relacionadas com a competência do Tribunal no domínio da fiscalização prévia, na medida em que, como se estabelece no artigo 100º n.º 2, se trata de matéria onde “o Tribunal pode conhecer de questões relevantes para a concessão ou recusa do visto, mesmo que não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente, se suscitadas pelo Ministério Público no respetivo parecer, cumprindo-se o disposto no n.º 3 do artigo 99.º”.
56. Conforme refere António Martins in “Recursos no Tribunal de Contas” intervenção no Seminário Reforma do Sistema de Recursos, Tribunal da Relação de Coimbra/Centro de Estudos Judiciários, 22.01.2019, (não publicada), «isto significa que, ao contrário do que ocorre no processo civil, em que o princípio do dispositivo conforma o objeto do recurso, na área da jurisdição do TdC, respeitante à fiscalização prévia, não se verifica tal limitação». Ainda segundo o autor, as «questões de que o TdC pode conhecer, em recurso, no caso de fiscalização prévia, são não só as que possam ser desfavoráveis ao recorrente, como também as que lhe possam ser favoráveis e mesmo que não tenham sido analisadas na decisão recorrida». E são absolutamente justificadas as razões para tal dualidade de regimes. Ainda segundo o autor «compreende-se este regime considerando o fim principal da fiscalização prévia, que, em última análise, consiste na emissão de um juízo acerca da legalidade financeira dos atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa, ou representativos de responsabilidades financeiras, que são submetidos à apreciação e decisão do Tribunal». Trata-se, por isso de uma possibilidade sustentada num juízo de aproveitamento de atos e procedimentos, desde que verificada e cumprida a legalidade que os deve sustentar.
57. Fora do regime de recursos que envolvem a fiscalização prévia, aplica-se, subsidiariamente, o regime de recurso do CPC, mesmo no domínio da responsabilidade financeira sancionatória, que nesta parte, ao contrário do sistema vigente até 2015, em que se aplicava o regime do Código de Processo Penal, segue hoje o mesmo regime. Inexistem

particularidades de relevo nos domínios da responsabilidade financeira, nas multas ou nos recursos extraordinários na tramitação estabelecida na LOPTC.

58. O regime normativo dos recursos no Tribunal de Contas, não permite, assim, fora do âmbito das matérias relacionadas com a fiscalização prévia [fundadas nas razões referidas no § 54] que se altere o âmbito e o conhecimento do recurso determinado nas alegações e conclusões dos recorrentes.
59. No caso *sub judice* o Ministério Público não recorreu da decisão. Por outro lado o âmbito do recurso (intentado pelos aqui recorrentes R1 e R2) está delimitado pelo requerimento da sua interposição, concretamente pelas conclusões, onde a matéria dos juros não foi questionada. Aliás, há uma dimensão da decisão que não está abrangida pelo recurso, nomeadamente a condenação do demandado R2 a repor a quantia de 25.778,88€, acrescida de juros de mora, contados a partir do primeiro ato autorizador de despesa da sua responsabilidade. Matéria sobre a qual, vinha agora o Ministério Público, questionar e que claramente estava antecipadamente fora do objeto do mesmo. O objeto do recurso, por isso, nesta parte, está bem delimitado pelas conclusões, de acordo, com o disposto no artigo 635º n.º 2 do CPV, *ex vi* artigo 80º da LOPTC.
60. Assim e em conclusão entende-se não ser possível conhecer das duas sub questões identificadas nos §§ 46 e 47 suscitada pelo Ministério Público nas suas alegações.
61. Quanto à questão do cálculo dos juros moratórios em função das sucessivas leis vigentes no período em que decorreu a mora, importa referir que a decisão *sub judice*, sobre essa questão, condena os recorrentes a pagar as quantias em causa, «acrescida de *juros de mora(...)*». Não se refere em nenhum momento ao montante e à forma de cálculo desses juros.
62. O artigo 59º n.º 6 da LOPTC dispõe que a reposição inclui os juros de mora sobre os respetivos montantes, nos termos previstos no Código Civil, contados desde a data da infração, ou não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência.
63. A norma em causa decorre da alteração introduzida na LOPTC por via da Lei n.º 20/2015, de 9 de março que modificou o regime substantivo do cálculo dos juros devidos no âmbito da responsabilidade financeira.

64. Até então a norma em causa estabelecia que «a reposição inclui os juros de mora sobre os respetivos montantes, aos quais se aplica o regime das dívidas fiscais, contados desde a data da infração, ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência».
65. Como se referiu no Acórdão deste Tribunal n.º 6/2017, de 29.3.2017, 3ªS/PL, no que respeita a esta alteração normativa respeitante aos juros, «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».
66. Ou seja, nos processos em que estejam em causa reposições que comportem os dois regimes legais, os juros de mora devido devem ser calculados, até 31 de março de 2015, segundo o regime previsto na anterior redação do número 6 do artigo 59º da LOPTC (segundo o regime da lei tributária) e, posteriormente, segundo o regime do artigo 55º do Código Civil.
67. A decisão *sub judice* não refere precisamente esta diferenciação. Mas não refere uma qualquer outra que a contradiga, passível e ser posta em causa. E nesse sentido é dessa forma que a mesma deve ser interpretada no cálculo dos juros devidos por via da condenação.
68. Em síntese, pelas razões expostas, julga-se não provido o recurso interposto pelos recorrentes.

III – DECISÃO

Pelo exposto, acordam os Juízes da 3.ª Secção, em Plenário, em julgar improcedente o recurso interposto, mantendo o teor da decisão recorrida.

São devidos emolumentos, nos termos do artigo 16º nº 1 do Regulamento dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Lisboa, 24 de abril de 2019

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)

(Helena Ferreira Lopes – Com voto vencido relativo ao ponto
III, que se anexa)

(José Manuel Ferreira de Araújo de Barros)

RO n.º 9/2017

Voto vencida quanto à inaplicabilidade do artigo 99.º, n.º 3, da LOPTC, nos recursos jurisdicionais a tramitar pela 3.º Secção.

Os argumentos são, muito em síntese, os seguintes:

- 1) Onde a lei não distingue não deve o interprete distinguir, pelo que o artigo 99.º, n.º 3, da LOPTC, é aplicável a todos os recursos – artigo 9.º do Código Civil;
- 2) Se o legislador quisesse excluir a aplicação do artigo 99.º, n.º 3, da LOPTC, aos recursos tramitados na 3.º Secção, bastar-lhe-ia prever o que já consta do artigo 100.º, n.º 2, da LOPTC, seguido da expressão seguinte: “*para o que deverá notificar o Recorrente para se pronunciar no prazo de 15 dias*”;
- 3) O Ministério Público no Tribunal de Contas intervém em defesa legalidade financeira, pelo que a *ratio* que preside a esta intervenção é aplicável também aos processos jurisdicionais a tramitar pela 3.ª Secção, e não apenas aos processos de fiscalização prévia, como defende o presente Acórdão;
- 4) O Tribunal de Contas, no que à 3.ª Secção se refere, tem sempre entendido que o artigo 99.º, n.º 3, da LOPTC, é aplicável aos recursos a tramitar pela 3.ª Secção – v., a título de exemplo, o Acórdão n.º 8/2018.

Assim, deveria o Acórdão conhecer de todas as questões suscitadas pelo M.P, sendo que, quanto a estas, estou inteiramente de acordo com o defendido pelo M.P.

Lisboa, 24Abril2019

A Juíza Conselheira

(Helena F Lopes)