



SENTENÇA Nº 13/2007

(Processo n.º 13-JRF-2006)

I – RELATÓRIO

1. O Exmº Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 58º, n.º 1, alínea b), 59º, nº 2 e 3, 61º a 65º, e 89º e segs. da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento dos Demandados, Mário Hermenegildo Moreira de Almeida (D1), Abel Manuel Barbosa Maia (D2), Maria Elisa Carvalho Ferraz (D3), José Manuel Carvalho Barros Laranja (D4), António Maria Silva Caetano (D5), José Manuel Santos Cruz (D6), Ernesto Manuel Costa Ramalho (D7), Óscar Augusto Nogueira (D8) e José Miguel Dias Paiva e Costa (D9), imputando-lhes a prática de infracções financeiras sancionatórias e reintegratórias, nos termos do disposto nos artigos 59º-nº 2 e 65º da referida Lei.

Articulou, para tal e em síntese que :

- *No ano de 2002 os Demandados desempenhavam funções na Câmara Municipal de Vila do Conde (M.V.C.), o 1º como Presidente, o 2º como Vice-Presidente e os restantes como Vereadores.*
- *Em 19 de Março de 2002 o executivo camarário celebrou um contrato de "empréstimo de curto prazo", válido até 31 de Dezembro de 2002, junto da Caixa Geral de Depósitos, no montante de 832.259,00 Euros para ocorrer a dificuldades de Tesouraria.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Sucedeu, todavia, que o Município não procedeu à amortização deste empréstimo dentro do prazo previsto no contrato, ou seja, até final do respectivo exercício (31/12/02).*
- *Por tal motivo, o Município procedeu à sua transformação contabilística, com efeitos a partir daquela data, convertendo-o em "empréstimo de médio/longo prazo", tendo em vista a sua amortização logo que possível.*
- *Mas, fê-lo sem que tivesse obtido prévia autorização da Assembleia Municipal respectiva.*
- *Foram responsáveis pela prática de todos os factos atrás referidos os membros do executivo camarário, em exercício de funções em 2002, cometendo pois, cada um dos ora Demandados, uma infracção financeira sancionatória prevista na alínea f) do artº 65º da Lei nº 98/97.*
- *Por despacho de 7 de Janeiro de 2002, o D2 adjudicou, por ajuste directo, a um ex-chefe de divisão, aposentado, a aquisição de serviços de assessoria... "nos termos do disposto na alínea d) do nº 1 do artº 86º do Decreto-Lei nº 197/99 de 08/06, conjugado com o nº 3, alínea b) do artº 81º do mesmo Decreto-Lei", afirmando-se que... "é o único técnico que conhece em pormenor o cadastro de águas pluviais, as infra-estruturas e equipamentos básicos e as obras em curso nas freguesias".*
- *No mesmo dia foi celebrado o "contrato de prestação de serviços", em regime de avença, tendo por objecto... "a prestação de serviços técnicos na área dos serviços municipais, acompanhamento de projectos em curso e acompanhamento de obras na área do Concelho fixando-se a remuneração mensal ilíquida de 2.126,66 Euros correspondente a 90% da verba salarial fixada a um Chefe de Divisão, acrescida de IVA à taxa legal em vigor".*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Por despacho de 15 de Janeiro de 2002, o D2 adjudicou, por ajuste directo, a um ex-Vereador aposentado, a aquisição de serviços de assessoria... "nos termos do disposto na alínea d) do nº 1 do artº 86º do Decreto-Lei nº 197/99 de 08/06, conjugado com o nº 3, alínea b) do artº 81º do mesmo Decreto-Lei".*
- *Em 19.01.02 foi celebrado o "contrato de prestação de serviços", em regime de avença, que teve por objecto a assessoria nas áreas da cultura e turismo e recebendo, como contrapartida, a importância mensal ilíquida de 2.207,34 Euros... "correspondente à verba salarial fixada para o adjunto do gabinete da Presidência, nos termos do artº 74º nº 2 da Lei nº 169/99 de 18/09, acrescida de IVA à taxa legal".*
- *A circunstância de se tratar de funcionários aposentados era do conhecimento dos D1 e D2 os quais autorizaram as despesas e os pagamentos resultantes das contratações.*
- *A responsabilidade dos dois aludidos demandados é directa e solidária (cfr. artºs. 62º e 63º da Lei nº 98/97 de 26/08), pelo que devem ser condenados, solidariamente a reintegrarem, nos cofres do Município de Vila do Conde, o montante total de (18.908,00+20.249,00) = 39.157,00 Euros, referentes aos pagamentos que excederam o limite legal de 1/3 das remunerações (artº 78º do Decreto-Lei nº 498/72).*
- *Deverá, ainda, o D2 ser, igualmente, condenado na prática de duas infracções financeiras sancionatórias, previstas na alínea b) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97, por preterição do procedimento, legalmente prescrito, para a contratação destes dois prestadores de serviços – o qual implicava a consulta prévia obrigatória a cinco prestadores, dado que os valores eram inferiores a 50.000,00 Euros (cfr. artºs. 78º e 81º do Decreto-Lei nº 197/99).*
- *O D1 foi eleito Administrador da "Metro do Porto, S.A." em 29 de Julho de 2002, não informou, por escrito, os Serviços do MVC e durante os*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

restantes meses do exercício – Agosto a Dezembro recebeu, por inteiro, a sua remuneração como Presidente da Câmara.

- O Demandado, podendo acumular os dois cargos, não poderia, contudo, auferir mais do que 50% do respectivo salário como eleito local (alínea b) do nº 1 do artº 7º da Lei nº 29/87).*
- Os pagamentos ilegais e indevidos, ascenderam a 13.118,60 Euros e foram autorizados pelos D1 (6.280,00 Euros) e D2 (6.839,00 Euros), sendo ambos, directa e solidariamente responsáveis pela reintegração daquele montante (artº 59º-nº 2, 62º e 63º da Lei nº 98/97).*
- Para além disso, ao ordenarem pagamentos sem fundamento legal, cometeram, cada um, uma infracção financeira sancionatória prevista na alínea b) do nº 1 do artº 65º do mesmo diploma legal.*
- Nos termos do Decreto-Lei nº 118/83, de 25.02, os descontos para a A.D.S.E passaram a ser receita do Orçamento do Estado e teriam que ser registados no mapa Modelo 6/TC – "Conta de Operações de Tesouraria".*
- Todavia, no acto da aprovação do respectivo Orçamento para 2002, que todos os Demandados viabilizaram, quer pelo seu voto afirmativo, quer pela sua abstenção, não fizeram incluir, na respectiva rubrica, a obrigatoriedade do registo destes valores como receita do Estado.*
- Ao procederem desta forma, provocaram uma retenção indevida, a favor da Autarquia, de uma receita que, legalmente, lhe não era devida e, sim, ao Estado, o que constitui uma ilegalidade geradora de responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea c) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97, imputável a todos os Demandados.*
- A empresa M. Cerca Ramos, Lda. apresentou as facturas nºs. 016/025/031, relativas a serviços de fornecimento e montagem de diverso material para Escolas Públicas, Parques Públicos e Parques Infantis do Concelho de Vila do Conde, respectivamente de*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

09.05.02/03.06.02/15.07.02, nos montantes de 4.340,91/4.663,76/3.955,47 Euros, no total de 12.960,14 Euros, a que acresceu o IVA (17%), perfazendo uma despesa global de 15.242,48 Euros, liquidada pela Ordem de Pagamento nº 7291 de 30 de Agosto de 2002.

- A escolha deste prestador de serviços não foi precedida dos procedimentos pré-contratuais legalmente prescritos, em função do nível da despesa pública envolvida no contrato, a qual determinava a obrigatoriedade de consulta prévia, pelo menos, a três prestadores, e as despesas foram assumidas sem prévia informação expressa de cabimento orçamental e, de respectiva cativação, do montante a despendar.*
- A autorização para a realização desta despesa pública e a determinação para o seu subsequente pagamento, nas condições referidas, foram da única responsabilidade pessoal do D2, o qual conhecia os procedimentos a que o Organismo Público estava vinculado e bem assim, o montante da despesa pública necessária para a aquisição daqueles serviços, o que configura a prática de uma infracção financeira sancionatória prevista na alínea b) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97.*
- "António Rocha Ferreira – Construtor Civil" e "Construções Alvarez,Lda" executaram, em 2002, trabalhos de construção civil em diversas Escolas Públicas do Município, por ajustes directos autorizados pelos D2 e D3.*
- Os montantes globais das diversas facturas apresentadas são de 21.426,51 e 20.924,16 (com IVA), foram pagos em 16 de Agosto e 27 de Novembro de 2002 com prévia autorização do D2.*
- Quer num caso, quer no outro, os D2 e D3 adoptaram procedimentos atomísticos no sentido de obterem o fraccionamento da despesa pública com o intuito de fazê-la subtrair ao regime jurídico imperativo*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

constante dos artºs. 8º nº 2, 47º e 48º do Decreto-Lei nº 59/99 de 02/03, uma vez que os montantes dispendidos justificavam a adopção do procedimento por consulta prévia a três entidades, configurando a prática da infracção financeira sancionatória prevista na alínea b) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97.

- *Acresce que o M.V.C. liquidou o IVA à taxas de 17% e 19% nestas despesas públicas quando o deveria ter feito à taxa única de 5%, que é a aplicável às empreitadas em imóveis que sejam propriedade de Autarquias Locais o que se traduziu na assunção, pelas finanças municipais, de pagamentos ilegais e indevidos de IVA, no montante total de 4.659,27 Euros, infracção financeira reintegratória imputável ao D2 (artº 59º-nº 2 da Lei nº 98/97).*

Concluiu pedindo a condenação dos Demandados nas seguintes multas :

- **Mário Hermenegildo Moreira de Almeida (D1)**

- a) Empréstimos de curto prazo.....1.750 Euros
- b) Remunerações de Presidente da Câmara.....1.750 Euros
- c) Descontos para a ADSE.....1.750 Euros

- **Abel Manuel Barbosa Maia (D2)**

- a) Empréstimos.....1.400 Euros
- b) Acumulação de Funções/Aposentados.....2.800 Euros
- c) Remunerações do PC.....1.400 Euros
- d) Descontos para a A.D.S.E.....1.400 Euros
- e) Aquisições de Serviços.....1.400 Euros
- f) Ajustes directos em obras e instalações públicas.....1.400 Euros



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Maria Elisa Carvalho Ferraz (D3)**
 - a) Empréstimos de curto prazo.....1.400 Euros
 - b) Descontos para a A.D.S.E.....1.400 Euros
 - c) Ajustes directos em obras e instalações públicas.....1.400 Euros

- **José Manuel Carvalho Barros Laranja (D4)**
 - a) Empréstimos de curto prazo.....1.400 Euros
 - b) Descontos para a A.D.S.E.....1.400 Euros

- **António Maia Silva Caetano (D5)**
 - a) Empréstimos de curto prazo.....1.400 Euros
 - b) Descontos para a A.D.S.E.....1.400 Euros

- **José Manuel Santos Cruz (D6)**
 - a) Empréstimos de curto prazo.....1.000 Euros
 - b) Descontos para a A.D.S.E.....1.000 Euros

- **Ernesto Manuel Costa Ramalho (D7)**
 - a) Empréstimos de curto prazo.....1.000 Euros
 - b) Descontos para a A.D.S.E.....1.000 Euros

- **Óscar Augusto Nogueira (D8)**
 - a) Empréstimos de curto prazo.....1.000 Euros
 - b) Descontos para a A.D.S.E.....1.000 Euros

- **José Miguel Dias Paiva e Costa (D9)**
 - a) Empréstimos de curto prazo.....1.000 Euros
 - b) Descontos para a A.D.S.E.....1.000 Euros



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Mais pediu a condenação solidária dos D1 e D2 na reposição e juros legais desde a prática das infracções pelos seguintes factos articulados:

- a) Acumulação de Funções/Aposentados..... 39.157,00 Euros;
- b) Remunerações de Presidente da Câmara.....13.118,60 Euros

E pediu, ainda, a condenação do D2 na reposição e juros legais desde a prática da infracção relativa ao IVA a 19% e 17% liquidado nos pagamentos de obras e instalações públicas no montante de 4.659,27 Euros.

2. Citados, os Demandados contestaram o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando em síntese, que :

A) D1; D2; D3; D4; D5

- *Não se conhece norma legal que defina o conceito de "empréstimo de curto prazo", e doutrinamente, consideram-se empréstimos de curto prazo aqueles cujo vencimento ocorre, normalmente, num prazo igual ou inferior a um ou dois anos, o que foi o caso porque o empréstimo foi liquidado no prazo de um ano (Março 2003).*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Para além disso, o empréstimo não foi amortizado até à data inicialmente prevista por absoluta falta de liquidez ou disponibilidades financeiras, ou seja, por se ter verificado não ser, objectivamente, possível fazê-lo.*
- *A contratação, por ajuste directo, dos assessores aposentados foi legal porque os contratados eram as únicas pessoas capazes de exercer eficazmente, no período em apreço, as funções para que foram escolhidos.*
- *O Eng^o. Octávio da Mata Lima havia trabalhado no Município durante cerca de 40 anos e conhecia, como ninguém mais, o traçado das redes de abastecimento de água, de saneamento e de drenagem de águas pluviais, incluindo os troços, realizados há muitos anos, de que não existem projectos ou plantas nos arquivos do Município.*
- *Identicamente, o Dr. António Saraiva Dias reunia uma experiência ímpar em áreas como a organização da Feira do Artesanato, a actividade do Centro de Estudos Regionais e as iniciativas do Solar das Rendilheiras .*
- *Por outro lado, entende-se que a fixação das respectivas remunerações não constitui violação de lei, uma vez que, como assessores, não existia remuneração pré-definida para as funções a exercer.*
- *De resto, mostra-se inconstitucional entendimento diverso do acima propugnado porque violaria o princípio da autonomia do poder local e o princípio da igualdade.*
- *A percepção da totalidade das remunerações de Presidente da Câmara no período de Julho a Dezembro de 2002 afigurava-se consonante com o expedido no Parecer n^o 52/1994, da Procuradoria-Geral da República.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Tratava-se, aliás, de uma situação pouco clara, resultante duma lacuna legal, que era necessário preencher, num quadro legislativo melindroso e tecnicamente deficiente.*
- *O pagamento das participações com os encargos de saúde dos funcionários e agentes do município é e tem sido sempre suportado pelo Orçamento Municipal — quer os apresentados directamente pelos funcionários e agentes, quer os apresentados pela ADSE, contrariamente ao que se verifica na Administração Central.*
- *Sempre se entendeu que a melhor interpretação do artº 5 do Decreto-Lei nº 118/83 era no sentido de que os descontos efectuados sobre os vencimentos deveriam reverter para o próprio Município como receitas orçamentais, pois só assim o produto desses descontos pode ser destinado a suportar os encargos de saúde dos funcionários e agentes do Estado.*
- *Em diversas inspecções e auditorias ao M.V.C. jamais foi chamada a atenção dos membros do Executivo ou dos titulares dos cargos de direcção dos serviços para a apontada ilegalidade.*
- *As aquisições de bens e serviços referenciados na petição inicial foram legais uma vez que foram feitas em momentos diferentes, em locais diversos e o valor de cada não obrigava a consulta prévia.*
- *No que concerne ao cabimento orçamental e cativação das despesas em análise, o que aconteceu foi que quer a cabimentação, quer a cativação foram efectuadas simultaneamente, na própria data do despacho de autorização da despesa.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Quanto à execução de trabalhos em obras públicas e instalações desportivas, não se tratam de empreitadas mas de aquisições de bens e serviços em que a mão-de-obra constituía a componente de maior peso financeiro.*
- *E não ocorreram fraccionamentos de despesa, sendo os diversos ajustes directos legais face ao valor de cada um e estando o IVA correctamente liquidado.*
- *Os Demandados agiram de boa-fé e sustentados por pareceres dos Serviços.*
- **Os Demandados devem ser absolvidos do pedido.**

B) D6; D8 e D9

- Os Demandados não votaram favoravelmente as deliberações da Câmara Municipal aqui em causa, antes, abstiveram-se.
- A aprovação do orçamento do município é competência única e exclusiva da Assembleia Municipal pelo que aos Demandados não pode ser imputada qualquer infracção pois se limitaram a elaborar uma simples proposta.
- Não se elencam factos que demonstrem o dolo ou negligência dos Demandados.
- **Os Demandados devem ser absolvidos do pedido**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

C) D7

- O Demandado não votou favoravelmente nenhuma das decisões objecto do processo.
- O Demandado era Vereador sem pelouros e sem espaço físico disponível na Câmara, pelo que recebia as propostas em casa, via correio.
- O Demandado não suspeitava de quaisquer ilegalidades porque as propostas eram preparadas pelos Serviços, constituídos por pessoal de reconhecido mérito.
- **O Demandado deve ser absolvido do pedido**

3. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção a obstar ao prosseguimento dos autos, procedeu-se, subsequentemente, a julgamento, com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação, tudo conforma consta da acta de julgamento elaborada e junta aos autos.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

II - OS FACTOS

A factualidade relevante e provada nos termos do artº 791º , nº 3 do Código do Processo Civil, aplicável subsidiariamente à audiência de julgamento nestes autos (artº 93º da Lei nº 98/97) é, conforme consta do despacho proferido, a seguinte:

"Factos Provados:

1º

Os Demandados constituíram o elenco do executivo da Câmara Municipal de Vila do Conde (MVC) durante a gerência de 2002.

2º

O Demandado Mário Hermenegildo Moreira de Almeida (D1) exercia as funções de Presidente, o Demandado Abel Manuel Barbosa Maia (D2) as funções de Vice-Presidente e os restantes Demandados as funções de Vereadores.

3º

A Demandada Maria Elisa Carvalho Ferraz (D3), o Demandado José Manuel Carvalho Barros Laranja (D4), o Demandado António Maria Silva Caetano (D5) bem como os D1 e D2 auferiam pelas suas funções os vencimentos mensais líquidos constantes do ponto nº 1 da petição inicial e que se dão aqui como reproduzidos.

4º

Os Demandados José Manuel Santos Cruz (D6), Ernesto Manuel Costa Ramalho (D7), Óscar Augusto Nogueira (D8) e José Miguel Dias Paiva e Costa (D9) não tinham pelouro atribuído e não auferiam vencimento.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

5º

O D1 exerceu funções autárquicas no M.V.C. desde Junho de 1974, tendo sido Vereador substituto do Presidente até Abril de 1981 e Presidente desde essa data até ao presente.

6º

No período compreendido entre 1990 e 2002 o D1 foi o Presidente da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (A.N.M.P.).

7º

O D1 é Engenheiro Técnico e fora docente no ensino secundário.

8º

O D2 é Licenciado em Direito, exerce advocacia e foi Vice-Presidente do M.V.C. desde 1997 a 2005.

9º

A D3 é Licenciada em Química, exerceu actividade docente no ensino secundário e é Vereadora do M.V.C. desde 1998 até ao presente, com o pelouro da educação.

10º

O D4 é bancário aposentado e foi Vereador no M.V.C. desde 1986 a 2005, com os pelouros do ambiente, património e urbanismo.

11º

O D5 é Licenciado em Engenharia Civil e é Vereador no M.V.C. desde 5.01.02 até ao presente com o pelouro das obras municipais.

12º

O D6 é Licenciado em Física e é Vereador no M.V.C. desde 5.01.02 até ao presente.

13º

O D7 é Licenciado em Direito, exercendo advocacia, e foi Vereador na M.V.C. no mandato que se iniciou a 05.01.02 .

14º

O D8 é Licenciado em Gestão e foi Vereador no M.V.C. desde 5.01.02 e durante um período de dezoito meses.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

15º

O D9 é Licenciado em Economia e é Vereador no M.V.C. desde 5.01.02 até ao presente.

16º

Em 19 de Março de 2002 o executivo camarário celebrou um contrato de empréstimo junto da Caixa Geral de Depósitos, no montante de 832.259,00€ com vencimento em 31 de Dezembro de 2002.

17º

O empréstimo visava ocorrer a dificuldades de Tesouraria.

18º

O empréstimo não foi amortizado no prazo previsto por falta de disponibilidades financeiras do Município.

19º

Em 27 de Dezembro de 2002 o 1º Demandado subscreveu o ofício à Caixa Geral de Depósitos (ofício nº 20381), solicitando a prorrogação do prazo de vigência do empréstimo por um período de três meses em virtude das mencionadas dificuldades de tesouraria.

20º

Em 18 de Janeiro de 2003 a Caixa Geral de Depósitos oficiou ao M.V.C. informando que a solicitação tinha sido deferida e que o prazo do empréstimo fora prorrogado por mais três meses até 31.03.03.

21º

O empréstimo foi liquidado em Março de 2003.

22º

Em 30.12.02, e através da guia de receita nº 25236, a Tesouraria do M.V.C. contabilizou como empréstimo a médio prazo o montante de 832.259,00€ que havia sido contratado pelo mútuo de 19.03.02, tendo anotado na coluna "observações" o seguinte: "Passagem de empréstimo de curto a médio prazo".

23º

Tal procedimento resultou do facto dos Serviços terem entendido que, com o P.O.C.A.L., implementado no M.V.C. a partir de 01.01.03, os empréstimos de curto prazo deixavam de ser



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

movimentados contabilisticamente como operações de tesouraria, passando a ser movimentados por operações orçamentais.

24º

A prorrogação do prazo inicial do empréstimo não foi objecto de qualquer análise e ou deliberação do executivo camarário nem foi submetida à Assembleia Municipal.

25º

Os D6, D7, D8 e D9 desconheciam que tivesse sido proposta e aceite a prorrogação do prazo do empréstimo em causa.

26º

O D1, ao propôr a prorrogação do prazo do empréstimo, estava convicto da legalidade do procedimento face aos pareceres dos Serviços e ao entendimento da A.N.M.P. que consideravam como sendo de curto prazo os empréstimos com prazo não superior a um ano.

27º

A prorrogação do prazo do empréstimo não foi objecto de processo de fiscalização prévia deste Tribunal.

28º

Em 7 de Janeiro de 2002 o Demandado Abel Maia exarou um despacho em que adjudicou os serviços de assessoria de Octávio Mata Lima mediante ajuste directo.

29º

Para fundamentar o ajuste directo, o despacho alega que Octávio Mata Lima é "o único técnico que conhece em pormenor o cadastro de águas pluviais, as infraestruturas e equipamentos básicos e as obras em curso nas freguesias" e invoca o disposto no artº 86º-nº 1-d) e 81º-nº 3-b) do Decreto-Lei nº 197/99.

30º

No mesmo dia foi celebrado o contrato de prestação de serviços "técnicos na área de serviços municipais, acompanhamento de projectos em curso e acompanhamento de obras na área do concelho" (Cláusula 1ª), em regime de avença, por um período de seis meses com renovação automática mas podendo ser feito cessar a todo o tempo, por qualquer das partes, com aviso prévio de sessenta dias (Cláusula 5ª).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

31º

Como contrapartida do trabalho prestado, o M.V.C. obriga-se ao pagamento de uma "avença ilíquida mensal de 2.126,66€, correspondente a 90% da verba salarial fixada de um Chefe de Divisão, acrescida de I.V.A. à taxa legal em vigor" (Cláusula 2ª).

32º

O prestador de serviços teria, ainda direito "a um valor igual a esta avença mensal, por cada seis meses de prestação de serviços, equivalente a meio subsídio de férias e meio subsídio de natal" (Cláusula 3ª).

33º

O referido Octávio Mata Lima ingressara no Município em 01.04.69, como Agente Técnico de Engenharia Civil e de Minas, fora Chefe de Divisão de Vias e Espaços Exteriores, enquanto Engenheiro Técnico Especialista, desde 28.02.89 até 03.12.92, passando então a Chefe de Divisão de Obras por Empreitada até 11.12.01, data em que passou à situação de aposentado pela C.G.A. com o número de subscritor 399185.

34º

Em virtude das funções que exerceu o referido Octávio Lima conhecia, como ninguém mais, o traçado das redes de abastecimento de águas, de saneamento e de drenagem de águas pluviais, incluindo os troços realizados há muitos anos de que não existiam projectos e plantas.

35º

Em 24.01.03 foi aberto o concurso internacional para a "Concessão da exploração e gestão dos sistemas de abastecimento de água para consumo público e de recolha, tratamento e rejeição de efluentes do concelho de Vila do Conde" publicitado no DR III série, de 14.02.03 cujo objecto integrava ainda "a construção, extensão, reparação, renovação, manutenção e melhoria de todas as instalações, infraestruturas e equipamentos que compõem os serviços concessionados, bem como as obras necessárias à execução do plano de investimentos da concessionária".

36º

Atentos os conhecimentos que adquirira no Município e já referenciados em 34º, a colaboração do Eng. Octávio Lima era indispensável para se poder disponibilizar toda a informação necessária aos concorrentes no concurso internacional a que se aludiu no facto anterior.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

37º

Em 15 de Janeiro de 2002, o 2º Demandado exarou um despacho em que adjudicou os serviços de assessoria de António José Lima Saraiva Dias mediante ajuste directo.

38º

Para fundamentar o ajuste directo, o despacho alega que o referido António Dias, enquanto ex-vereador da Câmara, tinha adquirido "profundo conhecimento dos sectores e serviços Municipais, interna e externamente, nomeadamente nas áreas da Cultura e do Turismo" bem como "o reconhecimento local das suas capacidades evidenciadas como Presidente da Associação de Defesa do Artesanato e do Património de Vila do Conde" e invoca o disposto no artº 86º-nº 1-d) e 81º-nº 3-b) do Decreto-Lei nº 197/99.

39º

No dia 19 de Janeiro de 2002 foi celebrado o contrato de prestação de serviços "de assessoria nas áreas da Cultura e Turismo" (Cláusula 1ª) em regime de avença, por um período de um ano, com renovação automática mas podendo ser feito cessar a todo o tempo, por qualquer das partes, com aviso prévio de sessenta dias (Cláusula 5ª).

40º

Como contrapartida do trabalho prestado, o M.V.C. obriga-se ao pagamento de uma "avença ilíquida mensal de 2.207,34€, correspondente à verba salarial fixada para o Adjunto do Gabinete da Presidência, nos termos do artº 74º-nº 2 da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, acrescida de IVA à taxa legal" (Cláusula 2ª).

41º

O prestador de serviços teria, ainda, direito "a um valor igual a esta avença mensal, por cada seis meses de prestação de serviços, equivalente a meio subsídio de férias e meio subsídio de natal" (Cláusula 3ª).

42º

O Dr. António Saraiva Dias adquirira, pelo exercício das funções referidas no facto nº 38, uma experiência impar em áreas da Cultura e Turismo, designadamente:

- a) Organização da Feira de Artesanato que é o maior evento cultural anual do Município chamando milhares de visitantes nacionais e estrangeiros;*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- b) *Centro de Estudos Regionais – cuja direcção integrava, mantendo com os herdeiros de José Régio um relacionamento próximo;*
- c) *Preservação e divulgação das rendas de bilros de Vila do Conde.*

43º

A experiência e os conhecimentos adquiridos pelo referido António Saraiva Dias justificavam que a sua colaboração nas actividades de Cultura e Turismo do M.V.C. fosse considerada como imprescindível ao êxito e sucesso dos eventos em causa e já descritos.

44º

À data da celebração do contrato de prestação de serviços, António Saraiva Dias encontrava-se aposentado, como eleito local, tendo o número de subscritor 1181539 da Caixa Geral de Aposentações.

45º

As remunerações constantes destes contratos de prestação de serviços foram determinadas por acordo das partes.

46º

O 1º e 2º Demandados conheciam que os outorgantes nos contratos de prestação de serviços se encontravam na situação de "aposentados da função pública".

47º

Decorrentes dos contratos de prestação de serviço foram pagos os seguintes montantes anuais:

- a) *Octávio Mata Lima :* 29.773,24€
- b) *António José L. Saraiva Dias:* 30.902,76€

48º

Os pagamentos foram sendo autorizados pelos 1º e 2º Demandados.

49º

Os 1ºs e 2ºs Demandados autorizaram os pagamentos na convicção de que eram legais, uma vez que a Divisão de Recursos Humanos e o Departamento de Administração Geral e Financeira se tinham pronunciado no sentido da legalidade do procedimento dos ajustes directos.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

50º

O 1º Demandado foi eleito Administrador da Sociedade "Metro do Porto, SA", em reunião da Assembleia Geral de 29.07.02.

51º

O Demandado não informou, por escrito, os Serviços do MVC sobre o seu início de funções e a remuneração respectiva enquanto Administrador da Sociedade "Metro do Porto, S.A."

52º

Os Serviços Administrativos do Departamento de Administração Geral e Financeira do MVC tomaram conhecimento formal do exercício de tais funções e da remuneração global dos membros do C.A., com o relatório de gestão e contas da Sociedade "Metro do Porto", S.A. relativa ao ano de 2003, recepcionado em 04.03.04, e enviado pelo D1, para conhecimento, a reunião do executivo camarário de 11.03.04.

53º

Os pagamentos das remunerações auferidas pelo 1º Demandado na Metro do Porto, S.A. relativas aos meses de Julho a Dezembro de 2002 só foram processados por transferência bancária de 27 de Agosto de 2003.

54º

Uma vez que o 1º Demandado, em coerência com posição assumida como membro da Assembleia Geral, vinha entendendo que os Administradores Não Executivos só deveriam receber senhas de presença.

55º

E só assentiu no recebimento dessas remunerações mensais face aos pareceres produzidos em que se considerava como correcta a percepção da remuneração mensal.

56º

Nos meses de Agosto a Dezembro de 2002 o 1º Demandado recebeu a totalidade da remuneração mensal de Presidente do M.V.C., no valor global de 26.237,20€.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

57º

Os pagamentos foram autorizados pelos 1º e 2ºs Demandados nos montantes referenciados no ponto 5.8 da petição inicial.

58º

O 1º Demandado, em despacho de 21.11.03 e na sequência de informação do Director de Departamento de Administração Geral e Financeira, determinou que fosse imediatamente reduzida em 50% a sua remuneração como eleito local.

59º

O 2º Demandado, em ofício datado de 03.12.03, solicitou ao Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente que fosse emitido parecer jurídico esclarecedor sobre a questão analisada pelo Parecer da PGR nº 77/02, homologado em 01/07/03 sobre incompatibilidades dos eleitos locais e estatuto remuneratório dos eleitos locais.

60º

A Tutela (D.G.A.L.) respondeu em 27 de Abril de 2004 informando que a doutrina do Parecer da PGR deveria ser respeitada e cumprida.

61º

Os D1 e D2 autorizaram os pagamentos referidos na convicção de que os mesmos eram legais, porque se lhes afigurava serem consonantes com a doutrina do Parecer nº 52/1994 da P.G.R. e o entendimento perfilhado no mesmo sentido pela A.N.M.P.

62º

No ano de 2002 os Serviços do M.V.C. procederam ao desconto nos vencimentos do pessoal de 1%, nos termos do Decreto-Lei nº 118/83, de 25.02 – descontos para a A.D.S.E..

63º

Os descontos efectuados constituíam receita do M.V.C. conforme consta dos mapas da conta corrente da receita do MVC e das guias de receita que constam de fls. 159 a 218 no 2º Volume.

64º

E não foram entregues à A.D.S.E..



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

65º

Que, porém, nunca os reclamou formalmente ao M.V.C.

66º

Este procedimento vinha sendo seguido no M.V.C. nos anos anteriores uma vez que o pagamento das participações com os encargos de saúde dos funcionários e agentes do Município vinha sendo suportado pelo orçamento municipal, quer os apresentados directamente, quer os apresentados pela própria A.D.S.E..

67º

No acto da aprovação do orçamento para 2002 e na sequência do entendimento e dos procedimentos anteriores, não foi incluída, na rubrica respectiva, a obrigatoriedade do registo dos valores obtidos com os descontos de 1% como receita do Estado.

68º

Aquando da votação do orçamento, nenhum dos Demandados se apercebeu nem os Serviços os informaram que as verbas resultantes dos descontos de 1% não estavam contabilizadas como receita do Estado.

69º

Dada a tecnicidade da questão nenhum dos Demandados se poderia ter apercebido do tratamento contabilístico efectuado pelos Serviços relativamente às verbas resultantes dos descontos, no âmbito da análise da extensa documentação que integra o orçamento municipal.

70º

O procedimento que vinha sendo adoptado pelos Serviços do M.V.C. nunca foi questionado em anteriores inspecções ao Município, concretamente as efectuadas pela Inspeção Geral da Administração do Território em 1987 e 1996 e pela Inspeção-Geral de Finanças em 1985 e 1997.

71º

Na sequência da auditoria deste Tribunal o procedimento foi alterado e os descontos efectuados passaram a ser processados como receita do Estado.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

72º

Na sequência da proposta de 22.09.06 do M.V.C., subscrita pelo 1º Demandado, a ADSE e o MVC acordaram na forma de pagamento da dívida do Município.

73º

Assim, pelo ofício nº 153/DIR/2006, de 22.11.06, o Director Geral da ADSE formalizou junto do 1º Demandado, as condições aceites pela ADSE para o pagamento da dívida do M.V.C.

74º

Especificando-se que uma das condições seria o pagamento, até 31.12.06, de uma verba de 1.506.677,25€.

75º

Tal verba correspondia ao valor da dívida acumulada até 31.12.02, que o M.V.C. se propunha, desde logo, liquidar no ofício nº 19509 de 20.10.06 dirigido à ADSE pelo 1º Demandado.

76º

O pagamento concretizou-se em 28.12.06.

77º

No exercício de 2002 a empresa "M. Cerca Ramos, Lda" prestou ao M.V.C. serviços de fornecimento e montagem de diverso material para escolas públicas, parques públicos e parques infantis.

78º

As prestações de serviços foram feitas mediante ajuste directo.

79º

As prestações de serviço estão tituladas pelas seguintes facturas:

- a) factura nº 16, de 09.05.02, no montante de 4.340,91€ (mais IVA);*
- b) factura nº 25, de 03.06.02, no montante de 4.663,76€ (mais IVA);*
- c) factura nº 31, de 15.07.02, no montante de 3.995,47€ (mais IVA).*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

80º

Em 30 de Agosto de 2002, o 2º Demandado autorizou, através da ordem de pagamento nº 7291, a liquidação do montante global das prestações de serviço, acrescidas de I.V.A., no valor de 15.242,48€.

81º

As prestações de serviço eram distintas, ocorreram em diferentes locais do Município, que é composto por 30 freguesias dispersas e decorreram de solicitações avulsas dos seus representantes e de pedidos das associações locais.

82º

Para ocorrer a este tipo de solicitações, imprevisíveis, pontuais e, em regra, urgentes, o M.V.C., quando não tinha possibilidades de efectuar directamente os serviços, socorria-se de uma lista de fornecedores e empresas que estavam referenciadas em anteriores concursos onde tinham apresentado preços competitivos.

83º

A assunção destas despesas foi feita pelo 2º Demandado sem prévia informação expressa de cabimento.

84º

Estas despesas tinham cabimento orçamental e só foram assumidas porque os Serviços transmitiam, prévia e verbalmente, essa informação.

85º

Na gerência de 2002, o M.V.C. adjudicou, por ajuste directo, diversos trabalhos de construção civil a António Rocha Ferreira e a Construções Alvarez, Lda.

86º

Relativamente ao Construtor Civil António Rocha Ferreira, esses trabalhos foram facturados como segue:

- a) Factura nº 755, de 07.05.02, no valor de 4.214,84€ (mais IVA), com a seguinte descrição:
"Desaterro, muros, drenagem de águas pluviais na Escola de Fornelo".*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

b) *Factura nº 760, de 07.05.02, no valor de 3.070,00€ (mais IVA), com a seguinte descrição:
"Colocação de betomilha sobre brita no Jardim de Infância de Vila Chã".*

c) *Factura nº 772, de 31.05.02, no valor de 3.566,40€ (mais IVA), com a seguinte descrição:
"Desaterro, brita e massame na Escola de Malta".*

d) *Factura nº 773, de 31.05.02, no valor de 3.132,45€ (mais IVA), com a seguinte descrição:
"Execução de massame, lancis e fornecimento e espalhamento de areia lavada em
Parques Infantis"*

e) *Factura nº 780, de 31.05.02, no valor de 4.329,56€ mais IVA, com a seguinte descrição:
" Movimento de terras, brita e massame na Escola de Fornelo"*

87º

Tais facturas correspondem a oito solicitações da Divisão de Obras Municipais datadas de 30.04.02 (3), de 28.05.02 (4) e 25.06.02 (1).

88º

Tais solicitações foram formuladas por António Alberto Craveiro, Chefe de Divisão de Obras Municipais, que indicou, para cada, um custo inferior a 5.000€, dirigidos à 3ª Demandada Elisa Ferraz, que detinha, como referido, o pelouro da educação, e que autorizou as despesas em causa.

89º

As facturas em causa foram pagas pelo 2º Demandado conforme Ordem de Pagamento nº 6984, de 16.08.02, no valor global de 21.426,51€ (3.113,26€ a título de IVA a 17%).

90º

Relativamente à Construtora Alvarez,Lda, esses trabalhos foram facturados como segue:

a) *Factura nº 96, de 08.11.02, no valor de 4.867,00€ (mais IVA), com a seguinte descrição:
"Revestimento de pavimentos em parques infantis"*

b) *Factura nº 97, de 08.11.02, no valor de 4.720,00€ (mais IVA) com a seguinte descrição:
"Execução de pintura geral na Escola de Touguinhó"*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

c) *Factura nº 98, de 08.11.02, no valor de 4.236,00€ (mais IVA) com a seguinte descrição:
"Execução de pintura geral interior no Jardim de Infância de Vairão"*

d) *Factura nº 99, de 08.11.02, no valor de 3.760,33€ (mais IVA) com a seguinte descrição:
"Execução de pintura geral na Escola de Caxinas".*

91º

Tais facturas correspondem a quatro solicitações da Divisão de Obras Municipais, todas datadas de 17.10.02.

92º

Tais solicitações foram formuladas pelo já referido Chefe de Divisão de Obras Municipais, que indicou para cada, um custo aproximado mas sempre inferior a 5.000€, igualmente dirigidas à 3ª Demandada, que as autorizou.

93º

As facturas foram pagas pelo 2º Demandado, conforme Ordem de Pagamento nº 9018, de 27.11.02, no valor global de 20.924,16€ (3.340,83€ a título de IVA a 19%).

94º

As solicitações formuladas pela Divisão de Obras Municipais resultaram de pedidos formulados pelos professores, pelos pais dos alunos e pelas Juntas de Freguesia respectivas bem como das observações feitas "in loco" pelo Chefe de Divisão.

95º

A empresa Construções Alvarez, Lda. bem como o construtor geral António Rocha Ferreira estavam referenciados na Divisão de Obras Municipais por terem apresentado preços competitivos em anteriores concursos.

96º

As aquisições de serviços e os trabalhos solicitados às empresas M. Cerca Ramos, Lda., António Rocha Ferreira e Construções Alvarez representaram uma percentagem muito pequena relativamente à globalidade dos trabalhos e serviços contratados em 2002 no M.V.C.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Factos Não Provados

- 1º** Não se provou que os D2, D3, D4 e D5 sabiam que tivesse sido proposto e aceite a prorrogação do prazo do empréstimo contraído em 19 de Março de 2002.
- 2º** Não se provou que nas despesas com as adjudicações às empresas de construção civil António Rocha Ferreira e Construções Alvarez, Lda. a componente de maior expressão financeira tivesse sido a de mão-de-obra.
- 3º** Não se provou que os D2 e D3 autorizaram as despesas e os pagamentos resultantes dos ajustes directos com António Rocha Ferreira e Construções Alvarez com o intuito de fraccionarem a despesa pública.
- 4º** Não se provaram todos os restantes factos articulados que, directa ou indirectamente, estiverem em contradição com os factos dados como provados.”

III – O DIREITO

A) O ENQUADRAMENTO LEGAL

A Lei n.º98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a Organização e o Processo do Tribunal de Contas, previu, no Capítulo V dois tipos de responsabilidades financeiras: na Secção II, a responsabilidade reintegratória, na Secção III, a responsabilidade sancionatória.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

No que respeita à responsabilidade sancionatória, os factos que vêm imputados aos Demandados consubstanciam incumprimento das normas invocadas pelo M. Público, sendo pois, em tese, idóneos a integrar o conceito de infracções financeiras – artº 65º nº 1-b), c) e f) da Lei nº 98/97 – enquanto violadores da disciplina dos dinheiros públicos.

As infracções que vêm imputadas aos Demandados, como aliás, todas as que estão elencadas no artigo 66º, e, ainda, todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória, exige que o comportamento do agente seja culposo: vide artigos 65º-nº4 e 5, 66º-nº 3, 67º-nº 2 e 3 e 61º-nº 5 da Lei nº 98/97.

*

O Ministério Público, no requerimento inicial, considerou, ainda, que os pagamentos ordenados pelos 1º e 2º Demandados, relativamente aos assessores contratados, às remunerações do D1 como Presidente da Câmara e ao IVA liquidado nas obras em instalações da Autarquia, para além de ilegais, constituíam pagamentos indevidos, pelo que nos iremos referir, ainda que em traços gerais, a esta fonte geradora de responsabilidade reintegratória.

A análise incidirá sobre a redacção à altura da propositura da acção do artº 59º da Lei nº 98/97 uma vez que o conceito de “pagamentos indevidos” expresso no nº 2 daquele preceito veio a ser alterado pela Lei nº 48/06, de 29 de Agosto.

Na verdade, a Lei nº 48/06 alargou o conceito, que passou a integrar os pagamentos que, apesar de corresponderem a uma contraproposta efectiva, esta *“não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade”* (artº 59º-nº 4).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

No caso dos autos, as situações ocorreram antes da entrada em vigor da nova redacção do preceito, mais desfavorável para os Demandados, pelo que nos pronunciaremos com base na norma em vigor à altura dos factos praticados.

O conceito de responsabilidade reintegratória está densificado no art.º59.º da Lei e tem, como elemento unificador, a obrigação de reposição, ao património público, das quantias ou valores que o agente, pela sua acção ou omissão, culposamente, subtraiu ou não arrecadou.

Esta obrigação de repor, de integrar no património público, os dinheiros ou valores que existiriam se a infracção não tivesse sido praticada pelo agente, ocorrerá quando se comprovarem factos que constituam alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos, pagamentos indevidos ou falta de arrecadação de receitas - art.º59.º e 60.º da Lei.

O conceito de "pagamentos indevidos" está expresso no n.º2 do art.º59.º da LOTC:

" pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública, por não terem contraprestação efectiva".

Assim e quando os pagamentos tiverem sido feitos com violação das normas legais, mas não tenham causado dano efectivo ao património público, já não haverá lugar a reposição, sem prejuízo de eventual responsabilidade sancionatória.

Anote-se que só no domínio da Lei n.º98/97, no referido art.º59.º-n.º2, se definiu o conceito de "*pagamentos indevidos*": até então, e, designadamente, na vigência da Lei n.º86/89, de 8 de Setembro, o conceito não tinha definição legal, embora justificasse a reposição dos dinheiros públicos. Assim, no art.º49.º-n.º1 da Lei n.º86/89, estatua-se que:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

“ No caso de alcance ou de desvio de dinheiros ou outros valores, ou de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar os responsáveis a repor nos cofres do Estado as importâncias abrangidas pela infracção, sem prejuízo de efectivação da responsabilidade criminal e disciplinar a que eventualmente houver lugar”.

Ora, a jurisprudência do Tribunal era pacífica e uniforme no entendimento de que a reposição só era exigível se os pagamentos ilegalmente efectuados não tivessem uma contrapartida para o património público, ou seja, a responsabilidade reintegratória e a reposição consequente só ocorreria se, tendo o pagamento sido feito em violação de lei, também daí tivesse ocorrido um dano para o património público, por ausência de contraprestação¹.

Se a ilegalidade do pagamento tivesse subjacente uma prestação, então a reposição não se justificaria porque a isso também impediria o conceito de “enriquecimento sem causa”:

“aquele que, sem causa justificativa, enriquecer à custa de outrem, é obrigado a restituir aquilo com que injustamente se locupletou”- art.º473.º-n.º1 do C. Civil.

O pedido formulado pelo Ministério Público – a reposição dos pagamentos efectuados impõe, “ *prima facie*” que se analise e decida se as referidas autorizações de pagamentos são ilegais. Só após tal decisão é possível analisar se os pagamentos daí resultantes foram indevidos: como já assinalámos, o conceito financeiro de “pagamento indevido” densificado no artº 59º - nº 2 da Lei nº 98/97 pressupõe e exige que:

¹ Ver, por todos, o Acórdão n.º213/95, da 2ªSecção, de 20.10.95, in Colectânea de Acórdãos 1995-1996, pág.381 e segs, em que se consignava : “Quando os pagamentos indevidos correspondam a contraprestações efectivas fundamentadas em reais necessidades de Serviço Público e não se evidenciando nos autos um



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- a) O acto que determinou o pagamento seja declarado ilegal;
- b) Não tenha havido contraprestação efectiva;

B) DA ILICITUDE DOS FACTOS

Começamos, então, por analisar se ficou provada materialidade susceptível de integrar as infracções financeiras, designadamente, as indicadas pelo Ministério Público no seu requerimento inicial.

1. EMPRÉSTIMO

A factualidade relevante à apreciação desta matéria consta dos factos aprovados nºs 16º a 28º e do facto não provado nº 1.

Da análise da mesma, resulta, desde logo, que os Demandados, com excepção do D1, são alheios à eventual ilegalidade do procedimento adoptado.

Na verdade, provou-se que a prorrogação do prazo inicial do empréstimo não foi objecto de qualquer análise e ou deliberação do executivo camarário (nº 24).

Também ficou provado que os D6, D7, D8 e D9 desconheciam que tivesse sido proposta e aceite a prorrogação do prazo do empréstimo (nº 25).

propósito de favorecer injustificadamente os beneficiários dos pagamentos, nem que aos gerentes tenha advindo vantagens ilícitas ou ilegítimas, é relevada a responsabilidade”.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Relativamente aos D2, D3, D4 e D5 não se provou que sabiam que tivesse sido proposto e aceite a prorrogação do empréstimo contraído em 19 de Março de 2002 (facto não provado nº 1).

Assim, o Ministério Público não demonstrou que a alegada ilegalidade do procedimento era imputada a acção destes Demandados, como invocara no ponto nº 3.14 do seu requerimento inicial pele que falece o nexo de imputação do facto ilícito ao agente, imprescindível na individualização da responsabilidade financeira.

No que concerne ao D1, a matéria de facto evidencia que o procedimento adoptado era do seu conhecimento e concordância até porque subscreveu o pedido de prorrogação do prazo do empréstimo (nº 19). Vejamos, então, se o procedimento foi ilícito.

O que se provou permite evidenciar que um empréstimo de "*curto prazo*" celebrado com a C.G.D. em 19 de Março de 2002 e com prazo de amortização em 31 de Dezembro de 2002 foi prorrogado até Março de 2003 a solicitação do D1 uma vez que não fora possível, por falta de disponibilidades financeiras do M.V.C., amortizá-lo no prazo inicialmente acordado.

O Ministério Público alega que, por não ter sido amortizado na gerência de 2002, o empréstimo se transformou em empréstimo de médio/longo prazo; o D1 invoca que o empréstimo manteve a natureza de "curto prazo" porque foi liquidado no prazo de um ano.

À altura dos factos, a Lei não era expressa sobre esta questão. Assim, a Lei nº 42/98, de 6 de Agosto – Lei das Finanças Locais – estipulava, no seu artº 24º-nº 1, relativo ao endividamento municipal que:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

"os empréstimos de curto prazo são contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante médio anual exceder 10% das receitas provenientes das participações do município nos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal" (redacção dada pela Lei nº 94/01, de 2001).

O mesmo diploma, no artº 27º, relativo ao regime de crédito das freguesias, estipulava que os empréstimos de curto prazo *"são concedidos pelo prazo máximo de um ano"*, e *"são contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante exceder, em qualquer momento, 10% do F.F.F. respectivo"*.

Esta ligação funcional entre empréstimos de curto prazo e dificuldades de tesouraria não era nova, antes, decorria de normativos anteriores como a que constava da anterior Lei das Finanças Locais (Lei nº 1/87 – artº 15º-nº 4):

"Os empréstimos a curto prazo podem ser contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante ultrapassar, em qualquer momento um décimo da verba do F.F.F. que cabe ao município"

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho, que reformou o modelo orçamental e contabilístico das autarquias locais, considerava, no seu artº 36º, como operações de tesouraria os empréstimos de curto prazo (nº 1-alínea a)), não sendo *"as operações de tesouraria objecto de inscrição orçamental"* (artº 2º do mesmo artigo).

Daí que o Tribunal de Contas sempre tenha entendido que, com a publicação da Lei nº 86/89, e atenta a redacção do seu artº 13º, os empréstimos de curto prazo, enquanto operações de tesouraria não eram sujeitos à fiscalização prévia (Vidé Parecer nº 47-GE/90, de 15 de Outubro e, por todos, o Acórdão nº 152/91, proferido em 10.04.91 pela 1ª Secção).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

E porque os "*empréstimos de curto prazo*" configuram operações de tesouraria visando superar dificuldades de tesouraria, o Tribunal de Contas sempre entendeu que os empréstimos deveriam ser amortizados na gerência em que são contraídos (Vidé, entre outros, o Acórdão nº 95/95, de 6 de Abril da 2ª Secção e de 20.02.97, da 1ª Secção).

Na verdade a natureza e a finalidade destes empréstimos integra-os no conceito de "*dívida pública flutuante*" constante do artº 3º-a) da Lei nº 7/98, de 3 de Fevereiro (regime geral de emissão e gestão da dívida pública): "*dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada*".

Conceito esse que se aplica nas finanças locais face ao disposto no artº 18º deste diploma legal.

Conforme consta do facto nº 23, o Município de Vila do Conde só implementou o P.O.C.A.L. a partir de 01.01.03, uma vez que deveria ter sido obrigatoriamente aplicado no exercício relativo ao ano de 2002 (Decreto-Lei nº 315/00 de 2 de Dezembro).

E é invocando a implementação do P.O.C.A.L. que os Serviços justificaram o procedimento apurado no facto nº 22, alegando que os empréstimos de curto prazo deixaram de ser movimentados contabilisticamente como operações de tesouraria, passando a ser movimentados por operações orçamentais.

No entanto, tal justificação não explica porque é que o empréstimo de curto prazo contraído em 19.03.02 passou, em 30.12.02, a ser contabilizado como empréstimo a médio prazo tendo sido expresso na guia de receita "*passagem de empréstimo de curto a médio prazo*".



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Na verdade, com o P.O.C.A.L., os empréstimos de curto prazo passaram a integrar o orçamento das autarquias como passivos financeiros.

Assim, no ponto nº 11 **Notas explicativas** e no subgrupo 11.2 **Contas de classificação económica – Receitas correntes** – o Capítulo 11 sobre passivos financeiros estatui que aí se consideram *"as receitas provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto e a médio e longo prazo pelas autarquias"*.

Daí que na classificação económica de contas do P.O.C.A.L. (ponto nº 10.2), os empréstimos de curto prazo se insiram como passivo financeiro do lado das receitas de capital e como activo financeiro do lado das despesas de capital.

Significa isto que, com o P.O.C.A.L. não há diferença relevante no tratamento contabilístico dos empréstimos de curto, médio ou longo prazo: todos passaram a ser movimentados por operações orçamentais, decerto por apelo e em obediência aos princípios orçamentais fixados no ponto nº 3.1.1, especificamente, os princípios da universalidade, do equilíbrio e da especificação aí referidos.

Não procede, assim, o argumento invocado para a aludida movimentação contabilística: se se entendia que o empréstimo contraído em 19 de Março de 2002 e não amortizado na gerência se mantinha como empréstimo de curto prazo, então, os procedimentos exigidos pelo P.O.C.A.L. eram exactamente os mesmos, pois passaria a integrar o orçamento como passivo financeiro.

Do exposto, só uma justificação coerente subsiste para o procedimento adoptado em 30.12.02: o empréstimo de curto prazo foi transformado em empréstimo a médio prazo por não ser possível a amortização até final do ano, e porque já tinha produzido efeitos jurídicos e financeiros na gerência como, aliás, foi expressamente consignado na guia de receita nº 25236 e se reconhece na



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

declaração do Director do Departamento Administrativo e Financeiro que consta a fls. 52 do 1º volume.

Este procedimento é, aliás, consequência e coerente com o pedido formulado à Caixa Geral Depósitos pelo D1 uns dias antes (em 27.12.02) em que se solicitava a prorrogação do prazo de vigência por mais três meses (facto nº 19).

Uma vez que a prorrogação do prazo não foi submetida a deliberação do executivo camarário nem foi submetida à Assembleia Municipal, a transformação do empréstimo de curto prazo em empréstimo de médio prazo violou o disposto no artº 53º-nº 2-d) da Lei nº 169/99, de 18/09 por ser exigível a prévia autorização da assembleia municipal face ao disposto no artº 23º-nº 5 da Lei nº 42/98.

*

Analisemos, agora, se a ilicitude financeira do procedimento permanece após a publicação da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro, que aprovou a Lei das Finanças Locais, revogando a Lei nº 42/98.

Tal exercício justifica-se porque, como estamos em sede de responsabilidade financeira sancionatória, é subsidiariamente aplicável o Código de Processo Penal (artº 80º-c) da Lei nº 98/97) bem como os princípios enformadores do direito penal, especificamente, o princípio da aplicação do regime que, concretamente, se mostrar mais favorável ao agente (artº 2º-nº 4 do C. Penal) e o princípio da despenalização da conduta se o facto tiver sido eliminado do elenco infraccional (artº 2º-nº 2 do C. Penal).

A Lei nº 2/07 não alterou, porém, o regime que se previa no artº 23º-nº 5 da Lei nº 42/98, reproduzindo "*ipsis verbis*" o seu conteúdo no artigo 38º-nº 6:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

"O pedido de autorização à assembleia municipal para a contracção de empréstimos de médio e longo prazos é obrigatoriamente acompanhado de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município".

- Ou seja: Os empréstimos de médio prazo contraídos pelas autarquias continuam a exigir prévia deliberação favorável da assembleia municipal, o que não sucedeu nos autos quando, em 30.12.02, não havendo condições para o liquidar até final do ano, se procedeu à passagem do empréstimo de curto para médio prazo, com posterior negociação da prorrogação do prazo junto da Banca.

Dir-se-á, no entanto, que a Lei nº 2/07 veio a definir que os empréstimos de curto prazo têm a duração máxima de um ano após a sua contracção, o que resulta do artº 38º-nº 3 do diploma.

Mas tal observação não é pertinente à situação em análise porque não estamos a falar de um empréstimo de curto prazo mas de um empréstimo de médio prazo por decisão do M.V.C. O facto do empréstimo ter sido amortizado um ano após a sua contracção só relevará para efeitos de avaliação da culpa e da pena porque o ilícito não é o empréstimo não ter sido amortizado na gerência mas no facto do mesmo ter sido transformado em médio prazo sem que, para tal, se tenham observado os requisitos legais prévios, como a autorização da assembleia municipal. Nada impedia que, não tendo sido possível proceder à amortização na gerência, não pudesse ser reformulado e transformado para empréstimo a médio prazo. Mas, para tal, havia que observar os procedimentos legais. O que não sucedeu.

Anote-se, para finalizar, que o facto da Lei nº 2/07 considerar como de curto prazo os empréstimos com duração máxima de um ano após a contracção exige dos



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

responsáveis autárquicos a observação de procedimentos muito exigentes e que, compreensivelmente, não existiam quando o empréstimo de curto prazo deveria amortizar-se na gerência.

Assim, o artº 39º-nº 4 da Lei nº 2/07 determina:

“Para efeitos do cálculo dos limites dos empréstimos de médio e longo prazo, consideram-se os empréstimos obrigacionistas, bem como os empréstimos de curto prazo e de aberturas de crédito no montante não amortizado até 31 de Dezembro do ano em causa” (sublinhado nosso).

Esta norma, inserida no artigo relativo ao limite geral dos empréstimos dos municípios evidencia que o facto do empréstimo até um ano após a sua contracção ser considerado de curto prazo (e, logo, não obrigatoriamente amortizável na gerência) tem reflexos no cálculo dos limites dos empréstimos de médio e longo prazo: a parte não amortizada até 31 de Dezembro, para além de integrada no passivo financeiro como decorre do P.O.C.A.L. e já se sublinhou, é relevante para os limites do endividamento municipal e para uma análise e deliberação subsequente da assembleia municipal.

Em conclusão, e sobre este ponto: mesmo que, artificialmente, se continuasse a invocar estarmos perante um empréstimo de curto prazo (pela duração final do mesmo) a actual estatuição legal, porque mais exigente e podendo envolver uma intervenção da assembleia municipal, não permitiria considerar uma alegada despenalização da infracção.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Dá-se, assim, por verificada a infracção financeira prevista no artº 65º-nº 1-d) da Lei 98/97, imputável ao D1 face à factualidade constante dos nºs 16º a 28º, especificamente os factos nºs 19º, 20º, 21º, 22º e 24º.**
- **Analisemos, então, se a infracção resultou de comportamento censurável do Demandado Mário de Almeida.**

Como é sabido, a responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos, pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei n.º 98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção, sendo pacífico que os conceitos ordenadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem adequar aos princípios e conceitos estruturantes do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvimento tratamento.

O Código Penal assinala, na parte introdutória que *"um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico-normativo uma culpa concreta"*.

Há pois que analisar se a concreta conduta do Demandado justifica uma censura e reprovação por não corresponder e se enquadrar nas que seriam exigíveis a um responsável da administração confrontado com o circunstancialismo apurado no processo.

No autos, ficou provado que o Demandado *" ao propor a prorrogação do prazo do empréstimo, estava convicto da legalidade do procedimento face aos pareceres dos*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Serviços e ao entendimento da A.N.M.P., que consideravam como sendo de curto prazo os empréstimos com prazo não superior a um ano” (facto n.º26).

- Esta materialidade permite, de forma inequívoca, afastar o dolo, em qualquer das suas formas – art.º 14.º do Código Penal.
- Mas, afastará a negligência, a falta de cuidado, que, segundo as circunstâncias concretas estavam obrigados e eram capazes – mesmo quando não chegam, sequer, a representar a possibilidade de realização do facto? (art.º 15.º do Código Penal).

O Demandado não era, de todo, uma pessoa sem experiência e conhecimentos autárquicos. Na verdade, desde Junho de 1974 que exercia funções na Autarquia, primeiro como Vereador substituto do Presidente, e depois como Presidente desde Abril de 1981- (facto n.º5).

Acresce que foi, até ao ano desta gerência, Presidente da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, cargo que exerceu durante doze anos - (facto n.º6). Associação que, já em 1991, através da Circular n.º79/91, de 15 de Novembro, transmitia o entendimento deste Tribunal (Acórdão n.º152/91, de 10 de Abril, a que já aludimos), que dispensava de visto prévio os contratos de empréstimo de curto prazo. Conforme consta do ofício de remessa do Acórdão, o Secretário Geral da A.N.M.P. esclarecia:

“o entendimento expresso no Acórdão mencionado é restrito aos contratos que não incluam cláusula prevendo a sua renovação e cujo prazo não ultrapasse o ano económico em que são formalizados”-doc. a fls.1314 no VI Volume.

(sublinhados nossos)



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Do exposto, entendemos, que a convicção do Demandado de que o procedimento era legal é censurável, por não se compatibilizar com os conhecimentos privilegiados adquiridos durante tão prolongado e relevante exercício funcional.

Não se compreende nem se aceita que um tão experiente e conhecedor autarca repouse no entendimento dos Serviços de que o empréstimo era de curto prazo por não ultrapassar o prazo de um ano, quando, como já se disse, essa não era a questão, antes, o facto do empréstimo ter sido transformado pelo próprio MVC em médio prazo sem conhecimento e sem deliberação da Vereação e da Assembleia Municipal.

O Demandado reunia, assim, condições únicas para acautelar a legalidade financeira, a qual exige aos responsáveis financeiros uma conduta que não se baste com a mera adesão às informações e pareceres dos Serviços.

- **Agiu, pois, o Demandado Mário de Almeida com negligência, punida nas infracções financeiras, sendo irrelevante que se tenha provado que agiu na convicção de que estava a observar os preceitos legais, uma vez que a convicção adquirida é censurável e não exclui a possibilidade da negligência (artº 16º-nº 3 do C. Penal).**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

2. CONTRATAÇÃO DE ASSESSORES APOSENTADOS

Sobre a matéria em causa foram dados como provados os factos constantes dos nºs 28º a 50º, facticidade que nos determinará a decidir sobre:

- a) Se as contratações obedeceram aos procedimentos legais reguladores do ajuste directo na aquisição;
- b) Se as remunerações auferidas respeitaram os normativos aplicáveis

*

Os ajustes directos invocaram o disposto no artº 86º-nº 1-d) e 81º-nº 3-b) do Decreto-Lei nº 197/99. No que respeita ao artº 81º-nº 3-b) nada se provou que permitisse integrar a previsão legal. Nada se provou nem, aliás, as contratações foram justificadas com base em facticidade integrável no preceito.

Na verdade, aquele preceito expressa que o ajuste directo é legalmente admissível na área de aquisição de bens e serviços se e quando:

"A natureza dos serviços a prestar, nomeadamente no caso de serviços de carácter intelectual e de serviços financeiros, não permita a definição das especificações do contrato necessárias à sua adjudicação de acordo com as regras aplicáveis aos restantes procedimentos, desde que o contrato não ultrapasse os limites estabelecidos no artº 191º".



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Basta reler os factos nºs 29º e 38º, onde se elenca a fundamentação para os ajustes directos para se concluir que nada do que aí é referido se compagina com aquela estatuição legal que se invocou.

*

Relativamente à invocação do artº 86º-nº 1-d) do Decreto-Lei nº 197/99 a fundamentação dos ajustes directos pode, em tese, subsumir-se à previsão legal.

Nos termos deste preceito, o ajuste directo é admissível desde que:

"Por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento de bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado".

Esta estatuição é particularmente exigente justificando uma abordagem, ainda que breve, sobre a sua correcta aplicabilidade na aquisição de bens e serviços.

Desde logo, importa sublinhar que não se pode confundir a exigência legal de só haver uma entidade apta a prestar certos serviços com a existência de vantagens em contratos com uma certa entidade, não sendo correcto tentar extrapolar do preceito conceitos que o mesmo não comporta.

Estamos num domínio – o ajuste directo – que, por natureza, é um procedimento excepcional pelo que não se consentem interpretações extensivas ou amplas das diversas estatuições previstas no artº 86º do Decreto-Lei nº 197/99 que afastam, não nos esqueçamos, os princípios gerais de índole constitucional, da legalidade, imparcialidade, da defesa da concorrência e da igualdade de oportunidades que todos reconhecem ser a trave mestra do ordenamento contratual da Administração



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Pública. (artº 81º- e), 266º da CRP e artigos 3º, 4º, 5º e 6º do C. P. Administrativo).

*

A estatuição prevista no artº 86º-nº 1-d) do Decreto-Lei nº 197/99 que, reconheça-se, restringe fortemente práticas de ajuste directo com base em valorações da Administração que frequentemente confundem condições singulares e únicas com condições preferenciais não é, aliás, uma novidade na contratação pública.

Assim, idênticos ou muito aproximados normativos se mostravam previstos nos anteriores diplomas sobre despesa com empreitadas públicas e aquisição de bens e serviços, como se discrimina:

- Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março – actual diploma sobre o regime do contrato de empreitada e de concessão de obras públicas: artigo 136º-nº 1-b);
- Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março – regime das despesas com empreitadas e aquisição de bens e serviços: artº 36º-nº 1-d) e redacção, ulterior, dada pelo Decreto-Lei nº 128/98 de 13 de Maio);
- Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro – regime da empreitada de obras públicas: artº 52º-nº 2-b).

*

A jurisprudência deste Tribunal sobre esta matéria é abundante e pacífica, assumindo uma interpretação adequada à excepcionalidade dos preceitos que



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

admitem os ajustes directos na contratação pública por razões diversas do reduzido valor dos contratos.

Fazendo uma breve excursão assinalaremos as seguintes decisões, das quais transcrevemos os excertos mais relevantes:

- Acórdão nº 2/2000, de 11 de Janeiro – da Subsecção da 1ª Secção (sobre o artº 36º-nº 1-d) do Decreto-Lei nº 55/95)

"O invocado pelos serviços para fundamentar o ajuste directo é manifestamente insuficiente na medida em que a lei – artº 36º nº 1 al. d) do referido Decreto-Lei nº 55/95 – exige para tal que o serviço apenas possa ser executado por um prestador determinado, o que não está demonstrado".

- Acórdão nº 36/00, de 4 de Abril – da Subsecção da 1ª Secção (sobre o preceito em causa nestes autos)

"Compreende-se a opção do legislador: se a Administração, face às especificidades técnicas de um certo fornecimento, verifica que só uma certa empresa ou entidade possui a técnica adequada para a execução perfeita do mesmo, então, não se justifica que o mesmo seja posto a concurso, pois tal procedimento seria desnecessário, implicaria gastos e percas de tempo inúteis: a empresa, a entidade que melhor serviria o interesse público estava definida, atentas as suas particulares e únicas capacidades e aptidões técnicas.

Não é, seguramente, o caso dos autos.

Fica evidenciado que este arquitecto terá aptidão técnica para o fornecimento do projecto, o que é diferente da estatuição legal: só este arquitecto pode executar o fornecimento do projecto."



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Acórdão nº 119/2001, de 12 de Junho – da Subsecção da 1ª Secção:

"É que não bastam razões de mera conveniência ou comodidade, ou relacionadas com o facto de o projecto ter tido determinada autoria, ou com a mera previsão de que aquele empreiteiro é o que tem melhores condições ou oferece as melhores contrapartidas como as que vêm indicadas na deliberação para preencher a hipótese legal. Hão-de ser motivos de tal modo fortes que levem inevitavelmente à conclusão de que a obra só possa ser confiada a uma entidade determinada, para usar os termos da lei" (sobre o artº136º-nº 1-b) do Decreto-Lei nº 59/99).

- Acórdão nº 101/03, de 14 de Outubro – da Subsecção da 1ª Secção (sobre o mesmo preceito em causa nestes autos – artº 86º-nº 1-d) do Decreto-Lei nº 197/99, e publicado na Revista do Tribunal de Contas nº 40, pág. 217 a 223):

"Ora, embora se tenha por inequivocamente adquirido o elevado gabarito do projectista que dá o nome à empresa contratante, não se pode ter por demonstrado que tal projectista é o único a poder elaborar os referidos projectos, sendo assim a referida alínea inaplicável ao caso sub júdice."

- Acórdão nº 65/05, de 5 de Abril – da Subsecção da 1ª Secção (sobre o preceito em análise nestes autos, e publicado na Internet em www.tcontas.pt/)

"Não se duvida das vantagens de o fornecedor ser o mesmo em relação à parte dos trabalhos ainda não efectuada.

No entanto, as circunstâncias não cabem, de todo, na alínea d) pois não está demonstrado que os trabalhos sejam tão especializados que não possam ser executados por outra empresa."



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Esta jurisprudência foi consolidada com Acórdãos proferidos na 3ª Secção deste Tribunal, dos quais referiremos o Acórdão nº 07/05, de 21 de Dezembro, in Revista do Tribunal de Contas nº 44 a pág. 436 e o Acórdão nº1/07, de 24.01.07 e ainda não publicado na Revista.

*

Feito o enquadramento jurídico, vejamos se a factualidade apurada permite preencher e satisfazer as exigências do preceito.

- Relativamente à contratação de Octávio Mata Lima o quadro factual permite integrar o ajuste directo na previsão do artº 86º-nº 1-d) do Decreto-Lei nº 197/99.

Na verdade, ficou provado que aquele "*conhecia, como ninguém mais, o traçado das redes de abastecimento de águas, de saneamento e de drenagem de águas pluviais, incluindo os troços realizados há muitos anos de que não existiam projectos e plantas*" (facto nº 34).

Este conhecimento específico e adquirido pelo exercício de funções no Município durante mais de 30 anos (facto nº 33) permite considerar que aquele técnico era o "*único que conhecia em pormenor o cadastro de águas pluviais, as infraestruturas e equipamentos básicos e as obras em curso nas freguesias*" como se fundamentou o ajuste directo (facto nº 29).

Acresce que os conhecimentos adquiridos e que só ele detinha revelavam-se indispensáveis para disponibilizar toda a informação necessária aos concorrentes no concurso internacional que o M.V.C. estava preparando e que foi aberto em 24.01.03 e cujo objecto integrava a construção, extensão, reparação, renovação,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

manutenção das infraestruturas e equipamentos que integravam os sistemas de abastecimento de água para consumo público e de recolha, tratamento e rejeição de efluentes do M.V.C. (factos nºs 35 e 36).

Não se discute, aqui, que se tivesse permitido que informação tão relevante estivesse concentrada numa só pessoa. Mas o facto é que se provou que o técnico em causa era o único (*"ninguém mais"*) que possuía informação tão relevante, parte da qual incidindo sobre *"troços realizados há muitos anos de que não existiam projectos e plantas"* (facto nº 34).

Daí que se revelaria de uma inutilidade e dispêndio desnecessário de dinheiros públicos proceder-se a uma consulta prévia a cinco prestadores de serviços quando se sabia que só aquele técnico a possuía, ou seja, detinha *"a aptidão técnica"* única para fornecer a informação indispensável ao M.V.C.

- **Pelo que, sem mais desenvolvimentos, e face à matéria de facto provada consideramos lícito o ajuste directo de Octávio Mata Lima por se preencher a estatuição legal do artº 86º-nº 1-d) do Decreto-Lei nº 197/99.**

*

- Relativamente à aquisição de serviços, por ajuste directo, do ex-Vereador António José Lima Saraiva Dias, o quadro factual provado também nos permite integrar o procedimento na previsão do citado artº 86º-nº 1-d).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Na verdade, provou-se que aquele adquirira, pelo exercício das funções de Vereador, uma experiência ímpar em áreas da Cultura e Turismo (facto nº 42), experiência e conhecimentos que "*justificavam que a sua colaboração nas actividades de Cultura e Turismo do M.V.C. fosse considerada como imprescindível ao êxito e sucesso dos eventos em causa e já descritos*" (facto nº 43).

Segundo o Dicionário da Língua Portuguesa (7ª Edição-Porto Editora), imprescindível é um adjectivo que significa "de que não se pode prescindir; absolutamente necessário". E o adjectivo "*ímpar*" significa "sem igual".

O que nos permite concluir que o referido António Dias possuía aptidões técnicas específicas para se considerar que a sua colaboração com o M.V.C. nas áreas da Cultura e Turismo (Cláusula 1ª do contrato) se impunha como absolutamente necessária uma vez que adquirira e detinha uma experiência sem igual na organização, com sucesso e êxito, de eventos relevantes como os referidos no facto nº 42.

- **Pelo que, sem mais desenvolvimentos, e face à matéria de facto provada, consideramos lícito o ajuste directo de António José Lima Saraiva Dias por se preencher a estatuição legal do artº 86º-nº 1-d) do Decreto-Lei nº 197/99.**

*

Vejamos, de seguida, se as remunerações estipuladas nos contratos dos assessores violaram o Estatuto da Aposentação e consubstanciaram infracções financeiras reintegratórias.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Está provado que os assessores eram aposentados da função pública, subscritores da Caixa Geral de Aposentações com os números 399185 (Octávio Lima) e 1181539 (António Dias) – factos nºs 33 e 44.

Ficou também provado que tal situação era do conhecimento dos D1 e D2 (facto nº 46) e que os assessores receberam, no ano de 2002, a totalidade das remunerações estipuladas nos contratos, no valor de 29.773,24 e 30.902,76€ respectivamente (facto nº 47) pagamentos autorizados pelos D1 e D2 (facto nº 48).

O Estatuto da Aposentação foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 498/72, de 09/12, o qual, no artº 78º e sob a epígrafe “Incompatibilidades”, estatuiu, à data dos factos, o seguinte:

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

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

“Nos casos em que aos aposentados seja permitido desempenhar outras funções públicas, é-lhes mantida a pensão de aposentação e abonada uma terça parte da remuneração que competir a essas funções, salvo se lei especial determinar ou o Conselho de Ministros autorizar abono superior, até ao limite da mesma remuneração” (sublinhados nossos).

Assim sendo, suscita-se a questão sobre se os aposentados em referência, a partir do momento em que passaram a prestar serviços, como assessores, na Câmara



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Municipal de Vila do Conde e mantendo o direito à pensão de aposentação, apenas poderiam ter sido abonados de uma terça parte da remuneração que competisse à função desempenhada.

Vejamos:

No preâmbulo do Decreto-Lei nº 498/72, afirma-se no ponto nº 6:

"Continua a manter-se o princípio geral de que os aposentados não podem exercer funções remuneradas nos serviços do Estado, institutos públicos (incluindo os organismos de coordenação económica), províncias ultramarinas, autarquias locais e pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, relegando-se as excepções para os preceitos especiais da lei, mas esclarece-se que a proibição não abrange a mera prestação de serviços, quando esta se verifique em condições que excluam o direito de inscrição na Caixa.

Os aposentados que, de futuro, nos casos em que o permita, passem a exercer funções públicas deixam de poder optar pela remuneração correspondente ao cargo exercido, ficando a receber a totalidade da pensão de aposentação e um terço da referida remuneração, salvo se maior percentagem for fixada" (sublinhados nossos).

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

Este é o princípio que se plasma no artº 78º-nº 1 já transcrito.

Como princípio geral, o princípio admite excepções:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

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

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

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Reitera-se que o preceito é claro e coerente. E que o artº 79º é instrumental e complementar do artº 78º, não podendo ser lido e interpretado sem esta ligação lógica.

Assim o entendia, já, a P.G.R., que, no Parecer do Conselho Consultivo nº 173/82, de 28.04.83, in B.M.J. nº 332 , pág. 187, a propósito desta questão e da análise dos artºs 78º-nº1 e 79º do Estatuto da Aposentação, afirmava:

"É importante reter a parte final do preceito reproduzido² enquanto excepção à regra da proibição estabelecida na primeira parte.

Só assim se compreende a instrumentalidade do artigo 79º, como exigência lógica e complementar da parte excepcional sobredita.

Ele não se justifica só por si, mas pressupõe, necessariamente, a parte final do nº 1 do artigo 78º, enquanto consubstancia a possibilidade de algumas situações de acumulação da pensão de aposentação com outras remunerações advindas da retomada de funções públicas.

Quando ocorrerem tais situações, é preciso saber até quanto vai o montante a receber por conta da remuneração.

Por outras palavras: É preciso saber quanto recebe o aposentado, ao todo. A resposta é dada pelo artigo 79º"

Analizando, agora, a factualidade que nos vem ocupando, conclui-se:

- a) Que os contratados, apesar de aposentados, podiam exercer as funções em causa uma vez que as mesmas eram efectivadas através de genuínos contratos de prestação de serviços (avenças);

² O preceito era o artº 78º-nº 1



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- b) Que só podiam receber 1/3 da remuneração correspondente às funções que exerceram e que, por acordo das partes (facto nº 45) foram fixadas nos contratos tendo, como referência, verbas salariais fixadas para um Chefe de Divisão e para um Adjunto do Gabinete da Presidência (factos nºs 31 e 40º).

Estando perfeitamente definida a remuneração dos contratos é despiciendo vir a alegar-se que não existiria remuneração pré-definida para Assessores (e, logo, não era calculável 1/3 da mesma) porque, para além do já referido, adquiriu-se a prova plena de que, por acordo das partes, foram fixadas remunerações mensais certas, concretas, delimitadas e correspondentes àquelas funções objecto dos contratos.

Nenhuma inconstitucionalidade se vislumbra e que nos impeça de prosseguir. A invocada inconstitucionalidade por alegada violação do princípio da autonomia do poder local³ não é sufragável.

- a) Porque não era o Primeiro Ministro o competente para autorizar o pagamento em montante superior a 1/3 mas, sim, o Conselho de Ministros;
- b) Porque, sendo matéria de interesse e âmbito nacional nunca seria justificável que os pagamentos a aposentados da função pública pudessem ser diferenciados por decisões casuísticas dos Presidentes dos cerca de 300 Municípios Portugueses.

Dir-se-á, ainda, que a impertinência desta questão é manifesta porque nem sequer se alegou que as remunerações resultavam de uma alegada autorização do

³ À possibilidade de fixação da remuneração do aposentado em montante superior a um terço para os dependentes da Administração Central, teria que corresponder idêntica faculdade para a Administração Local, correspondendo o Presidente da Câmara ao Primeiro Ministro.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Presidente da Câmara, que, aliás, não se identifica onde, como e quando teria sido dada. Não se alegou e, por isso, não foi objecto de prova.

Uma outra inconstitucionalidade foi alegada, agora, por violação do princípio da igualdade pois se discriminariam os aposentados relativamente aos restantes trabalhadores que, pelas mesmas funções, receberiam uma remuneração superior aos aposentados.

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

Aí se considerou que:

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

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

Entendeu, assim, o Tribunal Constitucional que *"em termos genéricos, não será feridente da lei fundamental e, designadamente, do que se consagra na já referida alínea a) do nº 1 do seu artigo 59º, norma infraconstitucional que venha estabelecer um limite à acumulação de remunerações advindas da pensão de reforma de um aposentado da função pública e da retribuição pelo exercício de funções ou cargos públicos que ele se encontre*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

legalmente autorizado a desempenhar, independentemente da concretização, numa ou noutra, desse limite.”

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

Não é, seguramente, o caso destes autos.

*

O Decreto-Lei nº 197/05, de 2 de Novembro, veio dar nova redacção aos artigos 78º e 79º do Decreto-Lei nº 498/72, restringindo, ainda mais, o exercício de funções públicas por aposentados as quais, nos termos do preâmbulo só se justificam por razões de interesse público.

Assim, o exercício dessas funções, ainda que através de contratos de tarefa ou de avença, que se caracterizam pela inexistência de subordinação hierárquica (Decreto-Lei nº 409/91, 17.10 – artº 7º) só é possível:

- a) Quando haja lei que o permita;
- b) Quando o 1º Ministro autorize, por razões de interesse público excepcional.

E só permite, de acordo com os princípios adquiridos desde o Decreto-Lei nº 498/72, uma cumulação da pensão com um terço da remuneração que competir às funções em causa. Como novidade, admite, em alternativa e caso seja mais



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

favorável, o aposentado receber a totalidade da remuneração e um terço da pensão.

Ora, compulsados os autos, verifica-se que o regime concretamente mais favorável resultaria da opção pela percepção da totalidade das pensões, cujos montantes (2.299,96 e 2.716,84€) – fls. 105 do 1º Volume – são superiores às avenças contratadas (2.126,66 e 2.207,34€), pelo que a alteração legislativa só vem reforçar os princípios assumidos pelo legislador de 1972.

- **Dá-se, assim, por verificado a infracção financeira prevista no artº 59º nº 2 da Lei nº 98/97 por violação do disposto no artº 79º do Decreto-Lei nº 498/72 uma vez que aos serviços prestados por aposentados só corresponderia o pagamento de um terço das remunerações acordadas.**
- **A responsabilidade é imputada aos D1 e D2 que autorizaram os pagamentos.**
- **Analisemos, então, se a infracção resultou de comportamento censurável dos Demandados.**

Apurou-se que os Demandados “*autorizaram os pagamentos na convicção de que eram legais, uma vez que a Divisão de Recursos Humanos e o Departamento de Administração Geral e Financeira se tinham pronunciado no sentido da legalidade do procedimento dos ajustes directos*” - facto n.º 49.

Esta materialidade excluirá o dolo, mas não retira censurabilidade na apreciação da culpa dos Demandados. Na verdade, exige-se a responsáveis financeiros, designadamente, quando, como é o caso, autorizam despesas e pagamentos, um



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

cuidado e atenção que não se vislumbram nesta situação e atentos os perfis dos D1 e D2. É que os pagamentos afectam o património de todos nós, estão em causa dinheiros públicos, o que deverá exigir um especial cuidado a quem os autoriza.

O D1, já se disse a propósito da conversão do empréstimo de curto prazo, detinha uma experiência ímpar enquanto autarca e presidente da A.N.M.P.; O D2, por seu lado, era, igualmente, um autarca experiente, sendo, desde 1997, o Vice-Presidente do M.V.C. (facto n.º8). Era, também, licenciado em Direito, e advogado, daí retirando conhecimentos privilegiados para a apreciação da legalidade dos seus actos enquanto autarca.

Acresce que a legalidade do procedimento de contratação não está em causa, mas, sim, o “quantum” dos pagamentos contratados. Ora, já sublinhámos que a lei era clara, existia desde há muito no ordenamento jurídico, tinha sido apreciada a sua constitucionalidade quanto à redução a uma terça parte das remunerações a aposentados, pelo que não é aceitável a passividade dos Demandados, que, sabendo da aposentação dos contratados, pagaram a totalidade das remunerações estipuladas.

Também já se sublinhou que não se espera de responsáveis financeiros uma atitude de inacção e passividade perante os Serviços: por alguma razão, estes não são responsabilizados financeiramente, o que não se verifica com quem autoriza despesas e pagamentos.

- **Agiram, pois, os Demandados Mário de Almeida e Abel Maia com negligência, punida nas infracções financeiras, sendo irrelevante que se tenha provado que agiram na convicção de que estavam a observar os preceitos legais, uma vez que a**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

convicção adquirida é censurável e não exclui a possibilidade da negligência (artº 16º-nº 3 do C. Penal).

3. REMUNERAÇÕES DO 1º DEMANDADO

Os factos apurados e relevantes à apreciação e decisão sobre esta matéria, articulada pelo Ministério Público no ponto nº 5 do seu requerimento inicial, estão elencados nos números 50 a 62 do despacho proferido sobre a matéria de facto.

Apurou-se que o D1 foi eleito Administrador da Sociedade "Metro do Porto, S.A." em 29.07.02 (facto nº 50), que recebeu, em 2002, as remunerações pelo exercício dessas funções (facto nº 53), ao mesmo tempo que recebeu a totalidade da remuneração mensal de Presidente do M.V.C. (facto nº 56).

A "*vexata questio*" é esta: podia o D1 receber a totalidade da sua remuneração mensal de Presidente da Câmara acumulando-a com a remuneração de Administrador da "Metro do Porto"?

À altura dos factos, regulava a matéria a Lei nº 29/87, de 30 de Junho – Estatuto dos Eleitos Locais – que, no seu artº 7º, sob a epígrafe "*Regime de remuneração dos eleitos locais em regime de permanência*" estipulava:

- a) *Aqueles que exerçam exclusivamente as suas funções autárquicas recebem a totalidade das remunerações previstas nos nºs 2 e 3 do artigo anterior;*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

b) Aqueles que exerçam uma profissão liberal, quando o respectivo estatuto profissional permitir a acumulação, ou qualquer actividade privada, perceberão 50% do valor da base da remuneração, sem prejuízo da totalidade das regalias sociais a que tenham direito.

Não se colocam questões sobre a legalidade da acumulação de funções do D1 face ao disposto no artº 6º da Lei nº 64/93, de 26 de Agosto (represtinado por força do disposto no artº 1º-nº 3 da Lei nº 12/98).

No que concerne ao "quantum" remuneratório resultante da acumulação, não havia norma expressa à altura dos factos. Na verdade, o único preceito que poderia ser invocado era o já transcrito artº 7º-nº 1-b) da Lei nº 29/97, o qual, porém, só previa a redução, para 50% da base da remuneração enquanto autarcas em duas situações:

- a) Quando acumulassem as suas funções autárquicas com o exercício de uma profissão liberal;
- b) Quando acumulassem as suas funções autárquicas com qualquer actividade privada.

Ora, no caso dos autos, a acumulação verifica-se com o exercício de funções em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos (Metro, S.A.).

Daí que se tenha gerado incerteza e insegurança jurídicas sobre o correcto regime remuneratório aplicável a este tipo de acumulação de funções, tendo sido proferido o Parecer da P.G.R. nº 77/02, votado na sessão de 13 de Fevereiro de 2003, homologado pelo Secretário de Estado da Administração Local em 1 de Julho de 2003 e publicado no D.R. 2ª série, de 2 de Outubro de 2003.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Aí se concluiu que:

"a acumulação de cargo político de presidente ou vereador de Câmara Municipal com o cargo público de presidente ou membro do conselho de administração em empresa pública ou de sociedade anónima de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, de âmbito municipal ou regional, que prossigam fim de interesse público local ... confere ao titular o direito a perceber a remuneração do cargo de origem, reduzido em 50%..." (conclusões 4ª e 8ª).

Para fundamentar tal conclusão, o Parecer, considerou, face à constatação de que existia uma lacuna na lei, que o caso omissis deveria ser preenchido de acordo com o artº 10º-nº 1 do Código Civil "*segundo a norma dos casos análogos*" tendo entendido que as razões que justificavam a redução em 50% do vencimento mensal quando os presidentes e vereadores exerciam em acumulação, actividade privada ou uma profissão liberal, eram igualmente procedentes para os casos de acumulação com cargos públicos⁴.

*

A análise do enquadramento jurídico desta questão não finda por aqui: Na verdade, em 17 de Junho de 2004, é publicada a Lei nº 22/04, que veio dar nova redacção à Lei nº 29/87, concretamente, aos artigos 5º e 7º.

No que respeita ao artº 7º, o seu nº 1-a) passou a ter a seguinte redacção:

⁴ ..."Estar-se-á, perante uma lacuna da lei, a preencher, em primeiro lugar, «segundo a norma dos casos análogos»- nº 1 do artigo 10º do Código Civil – sem esquecer que a analogia, consoante o disposto no nº 2 do mesmo preceito, exige que no caso omissis procedam as razões justificativas da regulamentação do caso previsto na Lei" (Parecer citado, pág. 1409 do D. República referido no texto).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

"Aqueles que exerçam exclusivamente funções autárquicas, ou em acumulação com o desempenhado não remunerado de outras funções públicas ou privadas, recebem a totalidade das remunerações previstas no artigo anterior" (sublinhado nosso).

Quanto à alínea b) do nº 1, a redacção anterior não foi alterada.

Da comparação entre a anterior e a nova redacção da alínea a) do nº 1 do preceito, ressalta a evidência da intenção do legislador: equiparou os autarcas que exerçam as suas funções em exclusividade com os que as exerçam em acumulação com outras funções públicas ou privadas e não sejam remunerados por este desempenho.

E, ao manter a redacção da alínea b) do nº 1 equiparou acumulação de funções privadas com funções públicas dos autarcas para efeitos de "*quantum*" remuneratório – 50% das remunerações base auferidas enquanto autarca.

Acresce que, ao introduzir novo nº 2 o legislador foi expresso em consignar uma única excepção à redução de 50% quando se tratem "*de actividades de que remete a percepção de rendimentos provenientes de direitos de autor*".

No entanto, o artº 2º da Lei nº 22/04, à revelia dos princípios que regulam a entrada em vigor das Leis, veio estatuir um especial regime:

"A presente lei entra em vigor no dia imediato ao da sua publicação, com excepção do artº 7º, que reporta os seus efeitos a 1 de Outubro de 2003.

*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Uma breve apreciação dos trabalhos preparatórios que conduziram à elaboração desta lei permite evidenciar os seguintes pontos:

- a) O projecto da Lei (projecto nº 417/IX), publicado no Diário da Assembleia da República II-Série-A, de 13.03.04, começava por referir na exposição de motivos que:

"a presente iniciativa legislativa tem por objectivo clarificar preceitos do Estatuto dos Eleitos Locais cuja hermenêutica não tem sido unânime".

Quanto ao articulado, e no que releva para esta análise, só alterava o artº 7º da Lei nº 29/87 de forma muito clara, estabelecendo que a acumulação das funções autárquicas com outras funções públicas ou privadas determinava ou não a redução da remuneração como autarca consoante o exercício daquelas funções públicas ou privadas fosse ou não fosse remunerado (sublinhado nosso).

E já continha, no artº 2º, a norma que determinava a vigência da Lei (no dia imediato à publicação) mas reportava todos os seus efeitos a 1 de Outubro de 2003.

- b) A discussão na generalidade teve lugar em 18.03.04 (D.A.R., I Série, pág. 3570-3573) aí se realçando a já referida preocupação de clarificação legislativa.

Assim, o deputado M. Oliveira referiu:

"as questões relativas ao regime de incompatibilidades e impedimentos dos eleitos locais e respectivas incidências no regime remuneratório têm sido



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

objecto de análise especializada sem que a interpretação seja pacífica e unânime”

No mesmo sentido, o deputado H. Novo disse:

"o artº 7º do Estatuto dos Eleitos Locais tem suscitado algumas interpretações cuja aplicação em concreto pode arrastar situações de injustiça relativa ... a presente iniciativa legislativa procura clarificar o entendimento do legislador ... permanece claro que o eleito local que exerce funções autárquicas em acumulação com o desempenhado remunerado de outras funções só pode receber 50% do valor base da sua remuneração enquanto autarca. Isto é claro e mantém-se”.

- c) O Relatório de apreciação, na especialidade e respectivo texto final foi aprovado, por unanimidade na respectiva Comissão em 11.05.04 e publicado no D.A.R., II-Série-A, de 13.05.04 (pág. 2419 e 2420). Relativamente ao projecto evidenciava duas alterações relevantes:

C1 – alterava, também, o artº 5º-nº 1-t) e nº 2 da Lei nº 29/87.

C2 – condicionava e reportava a 01.10.03 os efeitos da nova redacção do artº 7º, e não de toda a lei.

- d) Em 20.05.04 a Assembleia da República votou, por unanimidade, o Decreto nº 173/IX, cujo teor é idêntico à Lei nº 22/04 (D.A.R. II-Série-A, de 27.05.04 – pág. 2564).

*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Feito todo o enquadramento jurídico normativo relevante é chegado o momento de decidir sobre a legalidade dos actos autorizadores dos pagamentos das remunerações ao D1 relativas aos meses de Agosto a Dezembro de 2002, actos praticados e imputados aos D1 e D2 (facto nº 57).

a) Responsabilidade sancionatória:

O Ministério Público considera que os D1 e D2, ao autorizarem tais pagamentos, cometeram, cada um, uma infracção financeira sancionatória, prevista no artº 65º-nº 1-b) da lei nº 98/97.

A ilegalidade dos pagamentos resultaria da violação do nº 1-b) do artº 7º da Lei nº 29/87, na medida em que a interpretação analógica dessa norma permitia integrar na estatuição do preceito a acumulação entre funções autárquicas com outras funções públicas como era o caso de administrador da Metro do Porto, S.A.. Interpretação que foi feita no Parecer nº 77/02 da PGR, já referenciado.

- O entendimento perfilhado pelo Ministério Público não procede.

Na verdade, resulta, inequivocamente, do artº 29º-nº 3 da Constituição que:

"não podem ser aplicadas penas ou medidas de segurança que não estejam expressamente, cominadas em Lei anterior" (sublinhado nosso).

Este é um princípio estrutural do direito penal e, daí, do direito sancionatório, onde se integra a responsabilidade financeira sancionatória: o princípio da legalidade, que



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

constitui uma das pedras angulares de todo o direito criminal na generalidade dos países evoluídos.

Daí que, logo no artº 1º do C. Penal se reafirme o princípio da legalidade, o qual, comporta três outros princípios:

- o princípio da legalidade na definição dos crimes e dos pressupostos das medidas de segurança criminal: "*nullum crimen sine lege*";
- o princípio da tipicidade, exigindo-se que a lei especifique clara e suficientemente os factos que integram o tipo legal do crime;
- o princípio da não retroactividade da lei penal (vidé artº 2º do C. Penal).

Retornando ao princípio da tipicidade, o mesmo abrange, entre outras exigências, a proibição da analogia na definição de crimes⁵.

É por isso coerente e compreensível que o C. Penal, no referido artº 1º-nº 3 estipule que:

"não é permitido o recurso à analogia para qualificar um facto como crime, definir um estado de perigosidade ou determinar a pena ou medida de segurança que lhes corresponde"(sublinhado nosso).

Dito isto, parece evidente que, à altura dos factos – autorizações de pagamento de Agosto a Dezembro de 2002 – não havia lei anterior que expressamente cominasse como infracção financeira tais autorizações porque não havia norma

⁵ Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3º edição-pág. 193.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

expressa que estatuísse, como ilegal, a percepção da totalidade da remuneração como autarca, àqueles, como o D1, que acumulassem com funções públicas.

Relembra-se que a lacuna da Lei foi expressamente reconhecida no Parecer da P.G.R. nº 77/02 e foi preenchida, nos termos do artigo 10º-nº 1 do C. Civil segundo "*a norma dos casos análogos*", recorrendo à analogia.

- **Ora, a analogia não é permitida, quer constitucionalmente quer no direito criminal (e sancionatório) para se qualificar um facto como crime.**
- **O que, sem necessidade de maiores desenvolvimentos, determina que se decida pela inexistência de ilícito financeiro sancionatório.**

b) Responsabilidade reintegratória:

O Ministério Público também imputa aos D1 e D2 a prática de infracção financeira reintegratória consubstanciada nas autorizações de pagamento, no montante global de 13.118,60 Euros.

Nos termos do artº 59º-nº 2 da Lei nº 98/97 (na redacção à data dos factos) a infracção "*pagamentos indevidos*" exige, cumulativamente, que os pagamentos tenham sido ilegais e que tenham causado dano ao património público por não terem contraprestação efectiva.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Nos termos do artº 59-nº 4 deste diploma, na redacção dada pela Lei nº 48/06, de 29 de Agosto, continua a fazer parte do tipo infraccional em causa que os pagamentos tenham sido ilegais.

Assim, e porque já concluímos que não houve violação de norma legal nas autorizações de pagamento em causa, fica prejudicada a análise dos restantes pressupostos do tipo infraccional "pagamentos indevidos".

Reafirma-se que não existia, à data, norma expressa que integrasse como tipo infraccional tais autorizações de pagamento do montante total da remuneração que o D1 auferia enquanto Presidente da Câmara, entendimento que não fica prejudicado com a publicação da Lei nº 22/04.

Na verdade, e para que não subsistam dúvidas, com a publicação da Lei nº 22/04:

- A acumulação de funções autárquicas com outras funções públicas ou privadas determina que o autarca só pode receber a totalidade das remunerações como eleito local se e enquanto não aufera remunerações pelo exercício das últimas;
- A violação deste normativo só tem consequências sancionatórias para o futuro, sendo irrelevante, nesta sede, o disposto sobre a produção de efeitos, sob pena de violação do princípio da legalidade.
- Só a partir da entrada em vigor da Lei (18.06.04) é que a violação do comando normativo poderia integrar uma infracção financeira sancionatória e ou reintegratória.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- A restrição dos efeitos da Lei a 01.10.03 só poderá compreender-se e ter sentido útil para eventuais pedidos de reposição de verbas/pedidos de indemnização formulados em contencioso administrativo/cível.
- **Do exposto o sem necessidade de maiores considerações decide-se pela não verificação da infracção reintegratória imputada aos D1 e D2.**

4. DESCONTOS PARA A A.D.S.E.

Sobre esta matéria apurou-se a factualidade constante dos nºs 62 a 77 do respectivo despacho sobre a matéria de facto.

A retenção, durante o ano de 2002, dos descontos efectuados aos funcionários do Município e que constituíram receita do mesmo foi provada, conforme facto nº 63.

Igualmente se provou que o produto dos descontos não foi entregue à A.D.S.E. (facto nº 64) pelo que não subsistem dúvidas sobre a ilicitude desta retenção: o Decreto-Lei nº 118/83, de 25 de Fevereiro, no artº 5º-c), impôs que a verba obtida dos descontos para a A.D.S.E. passasse a constituir uma receita do Estado:

"As verbas despendidas pela A.D.S.E. em produtos farmacêuticos adquiridos pelos trabalhadores das autarquias e seus familiares serão compensadas pelo desconto legal efectuado nos vencimentos daqueles, o qual constituirá receita do Orçamento Geral do Estado".



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O preceito é absolutamente claro, não permitindo outra interpretação – a receita obtida é do Orçamento Geral do Estado.

E não se pode invocar alegada inconstitucionalidade do preceito (por eventual violação do princípio da igualdade, como referem os Demandados) para não aplicar o comando legal. Se assim o entendiam, há muito (desde 1983) que deveria ter sido accionado o processo próprio junto do Tribunal Constitucional.

Acresce que, enquanto as normas não forem consideradas inconstitucionais, a Administração não pode deixar de as cumprir.

O mesmo se dirá do argumento invocado da “injustiça” do preceito. Todos sabemos que a Lei é para cumprir – *“dura lex sed lex”* – plasmado no artº 8º-nº 2 do C. Civil:

“O dever de obediência à Lei não pode ser afastado sob o pretexto de ser injusto ou imoral o conteúdo do preceito legislativo”.

Aliás, na sequência da auditoria deste Tribunal o procedimento foi alterado e os descontos passaram a ser processados como receita do Estado (facto nº 71) tendo-se, ainda, comprovado que o M.V.C. veio a efectuar o pagamento da dívida acumulada até 31.12.02 (factos nºs 72 a 77).

- **A retenção indevida dos descontos durante o exercício de 2002 consubstancia, para além da violação do artº 5º c) do Decreto-Lei nº 118/83, uma infracção financeira sancionatória prevista no artº 65º-nº 1-c) da Lei nº 98/97.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Esta retenção concretizou-se pelo não registo, no Orçamento de 2002, e no Mapa 6/TC – "Conta de Operações de Tesouraria" do valor da receita em causa para posterior entrega nos cofres do Estado, tendo o M.P. daí concluído que a infracção era imputável a todos os Demandados que com o seu voto, aprovaram a proposta de Orçamento.

- **O que se provou nos autos não permite, porém, estabelecer que a produção do acto ilícito resultou de acto censurável dos Demandados.**

Na verdade, ficou provado que nenhum dos Demandados se apercebeu, aquando da votação do orçamento, nem os Serviços os informaram que as verbas resultantes dos descontos não estavam contabilizadas como receita do Estado (facto nº 68).

E mais se provou:

"dada a tecnicidade da questão nenhum dos Demandados se poderia ter apercebido do tratamento contabilístico efectuado pelos Serviços relativamente às verbas resultantes dos descontos, no âmbito da extensa documentação que integra o orçamento municipal" (facto nº 69º).

- Ou seja: apesar da ilicitude da retenção resultante da falta de registo na respectiva rubrica, dos valores globais dos descontos como receita do Estado, não se apurou que tal tenha resultado de actuação censurável dos Demandados, que existiria se se tivesse apurado facticidade susceptível de integrar o conceito de "negligência", por não terem procedido com o cuidado que era exigível naquele concreto condicionalismo.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O que não foi o caso, antes, apurou-se que, naquele condicionalismo, e dada a tecnicidade da questão inserida num documento extenso como é o orçamento municipal, nenhum dos Demandados se poderia ter apercebido do facto.

- **Agindo sem culpa, e pese o ilícito do facto, não é possível censurar os Demandados (artº 61º-nº 5 e 67º-nº 3 da Lei nº 98/97) e aplicar-lhes qualquer sanção.**

5. AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS

A factualidade relevante apurada nos autos relativamente a esta matéria mostra-se elencada nos factos nº 77 a 85 do respectivo despacho.

O Ministério Público imputa ao D2 uma infracção financeira sancionatória, por aquele ter autorizado a despesa e o pagamento com preterição das formalidades pois o ajuste directo não teve base legal e não houve expressa informação prévia de cabimento orçamental.

- **Relativamente à legalidade do procedimento de ajuste directo, não se provaram factos que permitam consubstanciar a violação invocada.**

Na verdade, existiria infracção ao disposto no artº 81º-nº 1-b) do Decreto-Lei nº 197/99 se se tivesse provado que o M.V.C. havia contratado uma prestação de



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

serviços com a empresa M. Cerca Ramos, Lda pois o valor da despesa (inferior a 25.000€ – facto nº 80) exigira a consulta prévia a, pelo menos, três fornecedores.

No entanto, o que se provou foi bem diverso: a empresa em causa prestou, durante o ano, três serviços ao M.V.C., que tinham como objecto o fornecimento e montagem de diverso material para escolas públicas, parques públicos parques infantis (facto nº 77).

Tais serviços foram prestados em diferentes locais do Município, que é composto por 30 freguesias dispersas, em diferentes momentos (09.05; 03.06; 15.07) e na sequência de solicitações avulsas das comunidades locais (factos nº 79; 81).

Eram prestações distintas (facto nº 81) como se evidencia na descrição das facturas que se indicam no facto nº 79 e constam a fls 220, 222 e 224 no 2º Volume:

- factura nº 16: "*fornecimento e montagem de peças infantis*"
- factura nº 25: "*fabrico de vários mobiliário para Escolas*"
- factura nº 31: "*execução de peças em madeira tratada*"

Tais serviços foram facturadas em momentos diferentes como já assinalado. E cada uma das prestações foi inferior a 5.000€ (facto nº 79) pelo que o procedimento adoptado de ajuste directo se enquadra na previsão legal do artº 81º-nº 3-a) do Decreto-Lei nº 197/99.

Acresce que também se provou que as prestações de serviço decorriam de solicitações imprevisíveis, pontuais e, em regra, urgentes (facto nº 82) pelo que também seria correcto o procedimento por ajuste directo ao abrigo do artº 86º-nº1-c) do referido diploma.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Deve sublinhar-se que o único elemento aglutinador nas prestações de serviço daquela empresa foi a ordem de pagamento nº 7291, autorizada pelo D2, datada de 30 de Agosto de 2002 e que liquidou o montante global das três prestações de serviço. Ora, não é pelo facto ser um único o fornecedor nem pelo facto de os bens adquiridos terem sido pagos de uma só vez que se pode concluir tratar-se de uma única prestação de serviços.

- **Nestes termos, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos, decidimos que não se verificou a infracção imputada ao D2 por ilegal procedimento na aquisição dos serviços à empresa M. Cerca Ramos, Lda.**

*

No que respeita à cabimentação orçamental provou-se que a assunção destas despesas foi feita pelo 2º Demandado sem prévia informação expressa de cabimento (facto nº 83).

Fica, assim, demonstrada a prática de uma infracção ao disposto na alínea d) do ponto nº 2.3.4.2 do POCAL, em vigor à data dos factos ainda que não implementado no M.V.C. (em violação do disposto no artº 10º-nº 4 do Decreto-Lei nº 315/2000, de 2 de Dezembro).

- **Tal factualidade integra, sem quaisquer dúvidas, a previsão legal do artº 65º-nº 1-b) da Lei nº 98/97.**

A infracção financeira sancionatória é imputável ao D2, o qual autorizou as despesas em análise.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

No entanto, também se provou que "*estas despesas tinham cabimento orçamental e só foram assumidas porque os Serviços transmitiam, prévia e verbalmente essa informação*" (facto nº 84), ou seja, o 2º Demandado só autorizou as despesas porque sabia que as mesmas tinham cabimento orçamental.

Esta factualidade permite consolidar um juízo global favorável sobre a boa-fé que presidiu à acção do Demandado, num circunstancialismo específico de realização de despesas para acudir a solicitações imprevisíveis, pontuais e, em regra, urgentes o que, no complexo universo camarário, pode dificultar a exigência de verificação da observância de todos os requisitos procedimentais prévios à assunção das despesas.

Sublinha-se, ainda, que estão em causa despesas de valor muito reduzido e que os interesses patrimoniais públicos foram acautelados uma vez que a assunção das despesas públicas só se verificou porque o Demandado sabia que havia cabimentação orçamental.

Este Tribunal teve, já, oportunidade de analisar situações em tudo idênticas à presente tendo decidido que se justificava não censurar as acções em causa (Sentenças nº 14/06, de 28 de Dezembro de 2006 e nº 3/07, de 8 de Fevereiro).

- **Do exposto, e sem necessidade de mais desenvolvimentos, face ao concreto condicionalismo apurado nos autos entende-se que a actuação do 2º Demandado não é censurável.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

6. EXECUÇÃO DE TRABALHOS DE OBRAS PÚBLICAS EM ESCOLAS E INSTALAÇÕES DESPORTIVAS

A matéria de facto apurada e referente a esta matéria encontra-se enunciada nos nºs 85 a 96 e no facto nº 3 não provado constantes do respectivo despacho.

O Ministério Público imputa aos D2 e D3 uma infracção financeira sancionatória prevista no artº 65º-nº 1-b) da Lei nº 98/97 uma vez que aqueles teriam autorizado despesas e pagamentos por trabalhos de obras públicas em escolas e instalações desportivas efectuados por duas empresas, sem observância dos procedimentos concursais legalmente exigíveis adoptando, para esse efeito, procedimentos atomísticos de ajuste directo e assim obtendo o fraccionamento da despesa pública (ponto nº 8.9).

Nos termos do artº 16º-nº 2 do Decreto-Lei nº 197/99 "*é proibido o fraccionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma*". O preceito, que decorre do princípio da unidade da despesa – aplicável às empreitadas de obras públicas por força do artº 4º-nº 1-a) do mesmo diploma – exige um dolo específico do responsável público.

Ora, não se provou que os D2 e D3 autorizaram as despesas e os pagamentos resultantes dos ajustes directos com António Rocha Ferreira e Construções Alvarez com o intuito de fraccionarem a despesa pública. (facto não provado nº 3).

Mas a questão não se esgota com esta análise.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

É que, como já disse, a responsabilidade financeira, exigindo sempre a prova da culpa do agente, basta-se com o grau mais leve da culpa – a negligência (artº 64º-nº 2, artº 65º-nº 5, 7º, 8º-a) e 66º-nº 3 da Lei nº 98/97 na sua redacção actual).

Mas, previamente, há que apurar se os procedimentos foram ou não legais.

É o que faremos, de seguida:

a) Obras de construção civil facturadas e pagas ao Construtor António Rocha Ferreira

Provou-se que as cinco facturas corresponderam a trabalhos autorizados pela D3, na sequência de solicitações formais do Chefe de Divisão de Obras Municipais, o qual indicou, para cada, um custo inferior a 5.000€ (factos nºs 86/88).

Ora, compulsando os autos, verifica-se (fls. 263 e 264 nº 2º vol.):

- No dia 30.04.02 a D3 autorizou dois trabalhos afins de construção civil numa Escola e num Jardim de Infância, que vieram a ser facturados separadamente pelo construtor, ainda que no mesmo dia 07.05.02.
- No dia 28.05.02 a D3 autorizou três trabalhos afins de construção civil em duas Escolas e em parques infantis que vieram a ser facturados separadamente pelo construtor (três facturas) ainda que no mesmo dia 31.05.02.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

b) Obras facturadas e pagas à Construtora Alvarez, Lda.

Provou-se que as quatro facturas, todas datadas de 8 de Novembro de 2002 corresponderam a quatro solicitações do já referido Chefe de Divisão, todas datadas de 17.10.02 o qual indicou, para cada, um custo aproximado mas sempre inferior a 5.000€, solicitações dirigidas à D3 que as autorizou (factos nºs 90, 91, 92).

Três dos trabalhos autorizados e facturados consistiam na execução de pintura geral em três Escolas.

- **Este quadro fáctico justifica perplexidade e censura.**

Não se justifica nem se compreende que um responsável autárquico, com o pelouro da educação, autorize, no mesmo dia, vários trabalhos de construção civil em escolas e parques infantis, sem ter o cuidado elementar de verificar se, dada a natureza desses pequenos trabalhos, não se impunha que os mesmos fossem agregados e postos à consideração do mercado, respeitando-se os princípios da concorrência e da igualdade dos eventuais interessados (artºs 9º e 10º do Decreto-Lei nº 197/99 aplicáveis às empreitadas pelo artº 4º-nº 1-a)).

Na verdade, os trabalhos adjudicados, parcelar e directamente, no mesmo dia, à Construtora Alvarez, Lda., ultrapassavam, pela estimativa dos próprios Serviços, o montante de 5.000€, o que obrigaria a consultar, pelo menos, três interessados.

Por sua vez, os trabalhos adjudicados, parcelar e directamente, no mesmo dia, a António Rocha Ferreira ultrapassavam, pela estimativa dos Serviços, o limiar de 5.000€ que permite o ajuste directo, sem consulta obrigatória.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Do exposto, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos, decide-se considerar verificada a infracção financeira imputada à 3ª Demandada por incumprimento culposo dos preceitos relativos à escolha do tipo legal do procedimento para a celebração do contrato de empreitada, especificamente, a norma do artº 48º-nº 2-d) do Decreto-Lei nº 59/99.**

*

Relativamente ao 2º Demandado, só se provou que foi dele a autorização de pagamento nº 6984, de 16.08.02, no valor global de 21.426,51€, a qual correspondia às cinco facturas do referido António Rocha Ferreira (facto nº 89), bem como a autorização de pagamento nº 9018, de 27.11.02, no valor global de 20.924,16€, a qual correspondia às quatro facturas da Construtora Alvarez Lda (facto nº 93).

Nada mais se provou de relevante para o esclarecimento do exacto circunstancialismo em que os pagamentos foram autorizados e que nos permitissem avaliar ou não tal actuação. Daí que fosse temerário e injustificado proceder a juízos de censura sobre esta concreta conduta do Demandado, que se terá limitado a autorizar o pagamento de mais algumas facturas que respeitavam a trabalhos solicitados pelo Município e autorizados pela Vereadora do pelouro respectivo.

- **Do exposto, e sem mais desenvolvimentos, não existem elementos suficientes para imputar a acção ou omissão censurável do D2 a responsabilidade pela infracção sancionatória que lhe imputava o Ministério Público (artº 65º-nº 1-b) da Lei nº 98/97) por incumprimento dos preceitos legais relativos à autorização de pagamentos.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

7. I.V.A.

No âmbito dos pagamentos feitos pelos trabalhos de construção civil a que nos vimos referindo, foi liquidado o I.V.A. à taxa de 17% (Ordem de Pagamento nº 6984) e de 19% (Ordem de Pagamento nº 9018) – factos nºs 89 e 93).

Os pagamentos decorreram, como também já se disse e ficou provado, das empreitadas efectuadas pelos dois construtores civis já identificados em Escolas, Jardins de Infância e Parques Infantis propriedade da Autarquia.

Nos termos do Código do I.V.A. a taxa do imposto que deveria ter sido aplicada era de 5%, de acordo com o artº 18º-nº 1-a) e ponto nº 2.17 da Lista I anexa.

Daí resultou um pagamento a mais de 4.659,27 Euros, correspondente à diferença entre o IVA pago pelo M.V.C. (3.113,26 + 3.340,83€) e o I.V.A. devido (915,66 + 879,16€).

O Ministério Público imputa este pagamento ilegal e que causou um empobrecimento no património do Município ao D2 que autorizou os pagamentos.

Vejamos, então:

A responsabilidade financeira não é uma responsabilidade objectiva, exigindo, como já se reiterou, que o facto seja imputável a título de culpa ao ordenador da despesa.

No caso em apreciação não se adquiriu a evidência de que a actuação do Demandado fosse censurável, mesmo a título de mera negligência.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O quadro factual em que recorreram os pagamentos e que já apreciámos no item anterior não indicia que, ao autorizar aqueles pagamentos, o Demandado deveria ter agido com mais cuidado e diligência: é de difícil justificação considerar-se que a diligência exigível a um responsável autárquico a quem, funcionalmente, compete autorizar pagamentos, imponha que, em cada um, verifique se o I.V.A. cobrado é o I.V.A. correcto.

Desde logo porque não estamos a falar de um número limitado de ordens de pagamento mas de centenas de autorizações que lhe são presentes. E, porque, reconheça-se, não é, sequer, realizável tal esforço: são os Serviços que têm que apresentar as autorizações em conformidade com as normas e os princípios aplicáveis sendo que, nestes autos, não se questionou a sua eficiência e competência.

Sublinha-se, igualmente que estas foram as únicas ordens de pagamento emitidas na gerência de 2002 do M.V.C. em que a auditoria deste Tribunal detectou o pagamento ilegal do I.V.A.

Acresce que os Demandados, desde o contraditório em sede de auditoria, sempre alegaram que, no caso, não se estava perante empreitadas mas de fornecimentos de bens e serviços porque o M.V.C. tinha, essencialmente, adquirido e pago mão-de-obra, o que justificaria o I.V.A. aplicado.

No entanto, tal facto não se provou – facto não provado nº 2 – pelo que a argumentação não procede.

O que não significa que não possa ter sucedido, como sabemos. Neste processo e face a todos os elementos probatórios recolhidos e considerados relevantes é que



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

não se provou. Mas essa possibilidade não deve ser liminarmente rejeitada quando em sede de apreciação da concreta diligência e cuidado exigível ao Demandado.

- **Do exposto, e sem mais desenvolvimentos, decide-se não censurar financeiramente a acção do 2º Demandado quando, ao autorizar as ordens de pagamento nºs 6984, de 16.08.02 e 9018, de 27.11.02, determinou um pagamento de I.V.A. que não era exigido legalmente.**

C) A RESPONSABILIDADE DOS DEMANDADOS

1) Demandados José Manuel Carvalho Barros Laranja (D4), António Maria Silva Caetano (D5), José Manuel Santos Cruz (D6), Ernesto Manuel Costa Ramalho (D7), Óscar Augusto Nogueira (D8) e José Miguel Dias Paiva e Costa (D9)

O Ministério Público imputou a estes Demandados a prática de duas infracções financeiras sancionatórias no âmbito da prorrogação do prazo e conversão do empréstimo de 832.259,00 Euros e na matéria relativa à retenção dos descontos feitos ao pessoal do Município e não registados, como receita do Estado, na rubrica própria do orçamento do M.V.C..



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Conforme se analisou no ponto nº 1 da parte B) desta sentença, não ficou demonstrado que a ilegalidade do procedimento era imputável a acção ou omissão destes Demandados pelo que não se evidenciou e comprovou o nexo de imputação do facto ilícito ao agente, imprescindível na individualização da responsabilidade financeira.

No que concerne à retenção dos descontos para a A.D.S.E., conclui-se que, apesar da ilicitude da retenção, não se apurara que tivesse sido consequência de actuação censurável dos Demandados que terão agido sem culpa (ponto nº 4 da parte B desta sentença)

- **O que, inevitavelmente, determinará a sua absolvição.**

2) Demandada Maria Elisa Carvalho Ferraz (D3)

O Ministério Público imputou a esta Demandada três infracções sancionatórias (nº 9.1.3 do requerimento inicial).

Relativamente aos factos que envolveram a prorrogação e conversão do empréstimo e a retenção dos descontos para a A.D.S.E., nenhuma censura financeira haverá que fazer, pelos motivos e considerações que acabámos de elencar: não se provou que sabia que tinha sido proposto e aceite o empréstimo e não se provou que tenha agido culposamente na omissão do registo das verbas para a A.D.S.E. na rubrica respectiva do orçamento Municipal.

- **Vai, assim, ser proferida decisão de absolvição quanto a estas duas alegadas infracções financeiras.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

No que respeita às autorizações de despesa para a realização de trabalhos de obras públicas, da análise que fizemos da matéria de facto e das circunstâncias que envolveram a prática das autorizações concluímos que não há fundamentos para a ilibar da responsabilidade financeira que lhe foi imputada atenta a ilicitude das autorizações e a negligência evidenciada pela Demandada.

- **A medida concreta da pena será fixada no ponto seguinte desta sentença.**

3) Demandado Abel Manuel Barbosa Maia (D2)

O Ministério Público imputou a este Demandado seis infracções sancionatórias a três infracções reintegratórias (pontos nºs 9.1.2 e 10.1.2 do requerimento inicial).

No que concerne aos factos que envolveram a prorrogação e conversão do empréstimo e a retenção dos descontos para a A.D.S.E., nenhuma censura financeira haverá que fazer, pelos motivos e considerações que acabámos de elencar: não se provou que sabia que tinha sido proposto e aceite o empréstimo e não se provou que tenha agido culposamente na omissão do registo das verbas para a A.D.S.E. na rubrica respectiva do orçamento Municipal.

Quanto à alegada infracção financeira no procedimento de contratação dos dois assessores, conclui-se que o procedimento foi legal nos termos e com os fundamentos que constam no ponto nº 2 da parte B desta sentença e que se dão como reproduzidos.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Quanto à imputada infracção financeira sancionatória na autorização de pagamentos da totalidade das remunerações mensais, como autarca, do 1º Demandado, decidiu-se pela inexistência de ilícito financeiro no ponto nº 3 da parte B desta sentença.

Quanto à infracção relativa à retenção ilegal das verbas para a A.D.S.E., concluiu-se que este, como todos os Demandados agiram sem culpa, conforme já se referiu e nos dispensamos de reproduzir.

Quanto às aquisições de serviços por ajuste directo, à empresa M. Cerca, Lda, decidimos que o procedimento foi legal pelo que não se verificou a infracção financeira que o Ministério Público lhe imputava.

Ainda nesta matéria, considerámos que a assunção das despesas sem expressa informação prévia de cabimento integrava infracção financeira mas, atento o concreto condicionalismo apurado, entendemos que a actuação do 2º Demandado não era censurável nos termos desenvolvidos no ponto nº 5 da parte B desta sentença.

Quanto às autorizações de pagamento da responsabilidade deste Demandado no âmbito dos trabalhos de obras públicas também concluímos que a actuação deste responsável não merece censura por não ter procedido com culpa, conforme ponto nº 6 da parte B desta sentença.

No que respeita às infracções reintegratórias, a referente aos pagamentos das remunerações do Presidente da Câmara, foi julgada improcedente pelas mesmas razões e fundamentos com que julgámos inexistir qualquer ilícito financeiro (v. ponto nº 3 da parte B desta sentença).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Quanto à infracção reintegratória que lhe era imputada por, ao autorizar aqueles pagamentos, ter sido liquidado I.V.A. superior ao devido, entendemos que não era de censurar a actuação do responsável porque não agiu com culpa, tudo conforme conta do nº 7 da parte B desta sentença.

- **Do exposto, proferir-se-á decisão absolutória relativamente a todas as infracções sancionatórias e a estas duas infracções reintegratórias que o Ministério Público lhe imputava.**

Finalmente, no que concerne aos pagamentos feitos aos assessores aposentados decidiu-se que os pagamentos que excederam a terça parte das cláusulas remuneratórias constantes dos contratos de prestação de serviço são ilegais e indevidos (artº 59º-nº 2 da Lei nº 98/97) pelo que constituem ilícito financeiro reintegratório imputável a este Demandado (e ao 1º Demandado), que autorizaram os pagamentos.

- **A medida concreta da pena será fixada no ponto seguinte da sentença.**

4) Demandado Mário Hermenegildo Moreira de Almeida(D1)

O Ministério Público imputou a este Demandado três infracções sancionatórias e duas infracções reintegratórias (pontos nºs 9.1.1. e 10.1.1. do requerimento inicial).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Conforme já assinalámos, proferir-se-á decisão absolutória sobre a infracção sancionatória que teria ocorrido com a autorização de pagamentos, por parte do Demandado, da totalidade das suas remunerações mensais enquanto Presidente do M.V.C. bem como pela infracção reintegratória que daí decorreria a título de pagamentos indevidos, pelos fundamentos invocados no nº 3 da parte B da sentença.

Igualmente se proferirá decisão absolutória quando à infracção sancionatória por retenção ilegal dos descontos para a A.D.S.E. face à provada ausência de culpa do(s) Demandado(s).

No que respeita à infracção financeira sancionatória por ilegal conversão do empréstimo de curto prazo e à infracção financeira reintegratória por pagamentos indevidos aos assessores contratados decidir-se-á a medida concreta da pena na parte seguinte da sentença.

D) DA MEDIDA DA PENA

1) RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA

Nos termos do art.º 65.º - n.º 2 da Lei n.º 98/97, (na redacção anterior à Lei nº 48/06), as infracções aí previstas são punidas com multas que têm, como limite mínimo, metade do vencimento líquido mensal, e como limite máximo, metade do vencimento líquido anual dos responsáveis.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Se as infracções forem cometidas por negligência, o limite máximo será reduzido a metade (art.º 65.º n.º 4).

Os Demandados auferiram, durante o ano de 2002, os seguintes vencimentos líquidos mensais:

- Mário de Almeida – 3.449,20 Euros;
 - Maria Elisa Ferraz – 2.759,37 Euros;
- (facto nº 3)

No caso em apreço, e verificadas as infracções e o seu cometimento por negligência, temos que os Demandados poderiam ser sancionados, por cada infracção, com as seguintes multas:

- Mário de Almeida – de 1.724,60 a 10.347,60€
- Maria Elisa Ferraz – de 1.379,69 e 8.278,14€

O montantes das multas por infracções financeiras sancionatórias foram alterados pela Lei nº 48/06, a qual fixou como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC e como limite máximo o correspondente a 150 UC, ou seja, 1.440€ a 7.200€ (artº 65º-nº 2 e 5 da Lei nº 98/97), se, como é o caso dos autos, as infracções forem cometidas por negligência.

Assim, e nos termos do artº 2º-nº 4 do C. Penal aplicar-se-á o regime sancionatório da Lei nº 98/97 na sua versão à data dos factos à Demandada Maria Elisa Ferraz e o actual regime ao Demandado Mário de Almeida por serem, em concreto, os mais favoráveis.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O Ministério Público peticiona multas de 1.750 e 1.400€ respectivamente para os 1.º e 3.º Demandados e por cada infracção.

O Tribunal não está sujeito aos limites de multa peticionada pelo Ministério Público, conforme se estatui no artigo 94.º - n.º 1 da Lei, podendo até condenar em maior quantia.

A graduação da multa obedece aos critérios estipulados no n.º 2 do art.º 67.º da Lei:

“O Tribunal gradua as multas tendo em consideração a gravidade do facto e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal”:

O circunstancialismo em que as infracções ocorreram integra alguns factos que relevam em termos de atenuação da medida das penas. São eles:

- a) Amortização do empréstimo no prazo de um ano após a sua contracção (facto nº 20);
- b) Diminuto valor dos trabalhos de construção civil que foram autorizados (factos nºs 86 e 90) e que representaram uma percentagem muito pequena relativamente à globalidade dos trabalhos e serviços contratados em 2002 no M.V.C. (facto nº 96).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Do exposto, fixamos as seguintes penas de multa:**

Demandado Mário de Almeida – 1.500€ (artº 65º-nº 1-d) da Lei nº 98/97);

Demandada Maria Elisa Ferraz – 1.380€ (artº 65º-nº 1-b) da Lei nº 98/97.

2) RESPONSABILIDADE REINTEGRATÓRIA

No que concerne à peticionada reposição da quantia de 39.157,00 Euros, equivalente ao montante global dos pagamentos indevidos aos assessores contratados e que, como já decidimos, consubstanciam uma infracção financeira reintegratória, a medida concreta da pena deve ser aferida de acordo com as circunstâncias já elencadas e que diminuem a gravidade do facto e a responsabilidade dos Demandados. Responsabilidade que resulta de condutas negligentes, o que determina uma menor censurabilidade, logo, uma pena menos gravosa.

Nos termos do artº 64º-nº 2 da Lei nº 98/97, quando se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade dos Demandados, faculdade que se nos afigura ser de aplicar atento o circunstancialismo já descrito e que diminui a gravidade das condutas dos Demandados.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Do exposto, **entende-se ser de reduzir a responsabilidade financeira reintegratória** dos Demandados pelos pagamentos indevidamente autorizados **para o montante de 20.000,00 Euros** e que corresponde aproximadamente a 50% do montante global.

IV - DECISÃO

Atento o disposto decide-se:

- **Julgar totalmente improcedente os pedidos formulados pelo Ministério Público relativamente aos Demandados José Manuel Carvalho Barros Laranja, António Maria Silva Caetano, José Manuel Santos Cruz, Ernesto Manuel Costa Ramalho, Óscar Augusto Nogueira e José Miguel Dias Paiva e Costa, que vão absolvidos.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Julgar parcialmente procedente os pedidos formulados pelo Ministério Público relativamente aos Demandados Mário Hermenegildo Moreira de Almeida, Abel Manuel Barbosa Maia e Maria Elisa Carvalho Ferraz e, em consequência:**

a) Condenar o Demandado Mário Hermenegildo Moreira de Almeida na multa de 1.500 Euros;

b) Condenar a Demandada Maria Elisa Carvalho Ferraz na multa de 1.380 Euros;

c) Condenar os Demandados Hermenegildo Moreira de Almeida e Abel Manuel Barbosa Maia, solidariamente, na reintegração nos cofres públicos do montante de 20.000 Euros;

d) Absolver os Demandados Hermenegildo Moreira de Almeida, Abel Manuel Barbosa Maia e Maria Elisa Carvalho Ferraz dos restantes pedidos formulados.

A reposição vence juros de mora desde 31 de Dezembro de 2002 (artº 59º-nº 6 e 94º-nº 2 da Lei nº 98/97).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **São devidos emolumentos (art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio).**
- **Registe-se e Notifique.**

Lisboa, 20 de Novembro de 2007

O Juiz Conselheiro,

(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)