



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Transitada em julgado

SENTENÇA Nº 2/2014

(Processo n.º 3-JRF/2013)

I – RELATÓRIO

1. O Exmo. Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 57º, 58º e 89º e sgs. da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento dos Demandados José Agostinho Ribau Esteves e Rui Manuel Pais Farinha imputando a prática de uma infracção financeira sancionável nos termos do disposto no artigo 65º, n.º 1-f) ao Demandado Ribau Esteves e uma infracção financeira sancionável pelo artº65-nº 1-b) da Lei de Organização e Processo (LOPTC) ao Demandado Pais Farinha. ¹

Articulou, para tal e em síntese que:

A) Quanto ao Demandado Ribau Esteves:

- *O Demandado José Agostinho Ribau Esteves integrava, no ano 2008, a Câmara Municipal de Ílhavo, exercendo funções de Presidente da Câmara Municipal, com o vencimento mensal de 2.833,95€.*

¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela pelas Leis nº 87-B/98, de 31 de Dezembro; 1/2001, de 4 de Janeiro; 55-B/2004, de 30 de Dezembro; 48/2006, de 29 de Agosto; 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril; 61/2011, de 7 de Dezembro; 2/2012, de 6 de Janeiro.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Em janeiro de 2008, o Município de Ílhavo apresentava um excesso de endividamento líquido calculado em 704.369,26 euros.*
- *Em 31 de dezembro de 2008 o Município de Ílhavo apresentava um excesso de endividamento líquido calculado em 3.488.383,17 euros.*
- *Os limites de endividamento para 2008 e respectivos cálculos foram estabelecidos pela Direcção-Geral da Administração Local, entidade competente em razão da matéria, nos termos do artigo 63º do Dec-Lei nº 41/2008 de 10 de março, e estão demonstrados no documento fotocopiado a fls. 316 e segs. do Volume II, do processo Inspetivo.*
- *O demandado José Agostinho Ribau Esteves, enquanto membro da Câmara Municipal e Presidente da Câmara Municipal de Ílhavo permitiu a ultrapassagem dos limites legais de capacidade de endividamento do Município.*
- *O demandado agiu voluntária e conscientemente, sem o devido cuidado diligência, podendo e devendo ter atuado conforme os preceitos legais aplicáveis indicados, que acabou por desrespeitar.*
- *Cometeu, pois, a título de negligência, a infracção p. e p. dos artigos 65º nº 1 alínea f), da Lei nº 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), com referência aos artigos 37º nº 1 da Lei nº 2/2007, de 15 de janeiro (Lei das Finanças Locais), 68º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, na redacção da Lei nº 5-A/2002 de 11 de janeiro, e artigo 4º alínea a), subalínea i), do estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei nº 29/87, de 30 de junho, na redacção da Lei nº 52-A/2005, de 10 de outubro.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

B) Quanto do Demandado Pais Farinha

- *O Demandado Rui Manuel Pais Farinha, técnico superior, exercia no ano de 2009, o cargo de Chefe de Divisão da Administração Geral da Câmara Municipal de Ílhavo, auferindo o vencimento mensal de 2.240,92€.*
- *E, nessa qualidade autorizou, no ano de 2009, a prestação de trabalho extraordinário às trabalhadoras, suas subordinadas, identificadas no mapa seguinte, sendo que o pagamento era, em regra, efectuado no mês seguinte ao da respectiva prestação do serviço:*

NOME da trabalhadora	CARREIRA	REMUN. BASE	MÊS C/+DE 60% REMUNERAÇÃO BASE	VALOR EM EXCESSO	TOTAL
Isabel Maria de Sousa Nunes Pereira	Assistente Técnica	961,20€	Março 619,17€ Maio 601,23€	42,45€ 24,51€	66,96€
Maria Arminda Ferreira de Carvalho	Assistente Operacional	532,08€	Março 325,31€ Abril 334,73€ Junho 385,62€ Julho 327,69€ Setembro 360,66€ Dezembro 358,46€	5,96€ 15,48€ 66,37€ 8,44€ 41,41€ 39,21€	176,88€
Maria Isabel Ferreira Oliveira Ré	Assistente Operacional	501,20€	Outubro 308,97€	8,97€	8,97€
					252,81€

- *Na sequência de tais autorizações foram pagas, indevidamente horas extraordinárias, para além de 60% das respectivas remunerações base, no montante global de 252,81 euros.*
- *O demandado, enquanto Chefe de Divisão da Administração Geral, não cuidou de verificar e controlar a prestação de trabalho extraordinário, das trabalhadoras acima indicadas, podendo fazê-lo, bem sabendo que tais autorizações implicavam necessariamente a ultrapassagem do limite*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

remuneratório máximo estabelecido no artigo 161º nº 2, do Anexo I (Regime do Contrato em funções Públicas, aprovado pela Lei nº 59/2008, de 11 de Setembro).

- Ao não controlar a legalidade da execução do trabalho extraordinário o demandado deu origem a que fosse assumida despesa ilegal, posteriormente objecto de autorização de pagamento por parte do Presidente da Câmara Municipal.*
- O demandado Rui Manuel Pais Farinha, agiu voluntária e conscientemente, sem o devido cuidado e diligência, podendo e devendo ter actuado conforme os preceitos legais aplicáveis indicados, que acabou por desrespeitar.*
- Encontra-se, pois, incurso na infracção financeira sancionatória prevista e punida pelos artigos 65º nº 1 alínea b), (assunção de despesa pública ilegal), 61º nº 4 e 67º nº 3, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), com referência ao artigo 161º nº 2, do Anexo I (Regime do Contrato em Funções Públicas, aprovado pela Lei nº 59/2008, de 11 de Setembro).*

Conclui pedindo que os Demandados sejam condenados, cada um, na multa de 15 unidades de conta (1.530,00€) pela prática de uma infracção financeira prevista na alínea f) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (Demandado Ribau Esteves) e a prevista na alínea b) do mesmo preceito relativamente ao Demandado Pais Farinha.

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A) Demandado José Agostinho Ribau Esteves

- *A Câmara Municipal de Ílhavo, foi notificada pela DGAL, da ultrapassagem do seu limite de endividamento líquido pelo ofício DGAL nº 2906, de 28/07/2009, o qual mereceu o devido contraditório da CMI pelo seu ofício nº 8094, de 12/08/2009.*
- *Decorridos 7 meses veio aquela Direcção-Geral, pelo seu ofício nº 100, de 2010/03/11, notificar a Câmara Municipal de Ílhavo de que mantinha o entendimento segundo o qual teria existido em 2008 aumento do endividamento líquido da autarquia, mas sem se pronunciar em relação a qualquer dos argumentos aduzidos pela CMI em abono da sua tese em sentido contrário.*
- *Nessa sua comunicação a DGAL informou a CMI de que - em consequência dessa ultrapassagem dos limites de endividamento líquido - lhe seriam retidos 10% da transferência do duodécimo do FEF, nos termos do artº 37º, nº 2 da LFL.*
- *Por isso, e de novo, em sede de audiência dos interessados, a CMI, a coberto do seu ofício nº 3925, de 26/03/2010, reagiu contra essa proposta de decisão para SE o Secretário de Estado Adjunto e Orçamento dando, na mesma data, conhecimento dessa oposição à DGAL pelo ofício CMI nº 3928.*
- *Neste momento a Câmara Municipal de Ílhavo aguarda ainda resposta a esta oposição que dirigiu a SE o Secretário de Estado Adjunto e Orçamento, em Março de 2010 (!!!).*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Sendo certo que, até esta data o Município de Ílhavo ainda não foi sujeito a qualquer retenção de 10% do FEF.*
- *Importa, por outro lado, referir, e para concluir, que, mesmo que SE o Secretário de Estado Adjunto e Orçamento e a DGAL não viessem a aceitar a bondade dos nossos argumentos - o que, sem conceder, por mera cautela se admite -, a verdade é que o Município de Ílhavo reduziu logo, em 2009, o montante (aleadamente) em excesso de € 3.488.383,17 que se teria verificado em 2008 para um endividamento de € 2.639.165,00, inferior em 24,34 ao do ano anterior, o que supera em muito a necessidade de redução de 10% do FEF, previsto no nº 2 do artº 37 da Lei das Finanças Locais.*
- *Acontece que o endividamento líquido do Município de Ílhavo, no ano de 2008, se viu afetado pelo facto de ali se encontrar em execução uma empreitada de obras publicas de significativa envergadura quer física quer financeira (concretamente o Centro Cultural de Ílhavo), cujo processo de adjudicação se iniciou quase três anos antes da publicação da nova LFL, e que por força de um relativo atraso na sua execução, veio a ter uma significativa expressão no volume da despesa de 2008;*
- *Sendo que o valor de faturação, em 2008 e referente a essa empreitada (que só por contingências da sua execução não se concluiu nem foi faturada em 2007) se cifrou em 2.678.157,02€.*
- *Por outro lado assistiu-se, no período, a uma incorreta contabilização das refeições escolares, que a serem contabilizadas de forma adequada com regime previsto no ponto 3.2 - do POCAL, teriam gerado, em 2008, uma receita adicional de pelo menos 126.510,45€.*
- *Daí que o excesso verificado resulte, não de compromissos assumidos em 2007 ou de 2008, (pós LFL) , mas antes da assunção de um compromisso*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

muito anterior à da publicação da LFL e de um procedimento contabilístico menos correcto.

- A aplicação dos princípios da boa-fé e da tutela dos legítimos interesses da autarquia e dos seus Municípios, impõe por isso, que o valor respeitante à facturação da empreitada do Centro Cultural de Ílhavo/Parque de Estacionamento/Lojas Comerciais do ano de 2008, que atingiu o montante de €2.678.157,02 bem como o montante de €128.510,45 respeitante ao valor de facturação de refeições escolares anteriores a 01 de Janeiro de 2009, sejam deduzidos ao montante de endividamento, passando assim o Município de Ílhavo, de uma situação de excesso de endividamento para uma situação de margem de endividamento, conforme se representa no quadro seguinte:*

<i>Data de reporte</i>	<i>Informação DGAL</i>	<i>Entendimento CMI</i>
<i>Saldo inicial</i>	<i>€ 704.369,26</i>	<i>€ 704.369,26</i>
<i>31-12-2008</i>	<i>€ 3.488.383,17</i>	<i>€ 683.715,70</i>
<i>Variação</i>	<i>€ 2.784.013,91 (excesso)</i>	<i>€ 20.653,56 (margem)</i>

B) Demandado Rui Manuel Pais Farinha

- Na secção de tesouraria, onde trabalhavam duas funcionárias, a Tesoureira e a Tesoureira Adjunta, esta última veio a adoecer de forma prolongada, conforme resulta da apresentação de sucessivos atestados médicos a partir de 27/08/2008, tendo ficado sob alçada da Junta Médica da ADSE até à sua aposentação em 01/04/2009, com 69 anos.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Também a Tesoureira titular, em 2008, com 60 anos, vinha dando indicações que pretendia solicitar a sua aposentação,*
- *Aposentação que se viria a concretizar a 01 de abril de 2012.*
- *Este enquadramento forçou a que se tomassem decisões, quanto à respetiva substituição, provisória numa primeira fase e definitiva posteriormente.*
- *E a escolha para assegurar o funcionamento da Tesouraria veio a recair exatamente na Assistente Técnica, D. Isabel Pereira.*
- *Por força dessa acumulação de responsabilidade, teve a Isabel Pereira necessidade de ir acumulando o seu trabalho na secção de contabilidade com a aprendizagem na tesouraria, acompanhando e aprendendo com a tesoureira titular, de modo a preparar-se para o exercício dessas novas funções;*
- *O que exigiu que a trabalhadora Isabel Pereira, de um momento para o outro, tivesse que aprender de forma mais intensa funções da tesouraria porque teria de ficar um período de tempo, sozinha, assegurando as funções na Tesouraria,*
- *E este intenso período de aprendizagem ocorreu durante o mês de maio, mês em que a tesoureira se prontificou a ficar no serviço depois da hora de expediente transmitindo os conhecimentos da tesouraria àquela trabalhadora que a iria substituir.*
- *Não havendo de facto nenhuma autorização para que essa atividade em horário pós laboral tivesse ocorrido, porque são situações que ocorrem normalmente - dos trabalhadores ficarem para além da hora de expediente aprendendo para depois poderem realizar o seu novo trabalho com melhor qualidade - e sem quaisquer consequências ao nível remuneratório.*



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

- *Foi pois com enorme perplexidade que, em meados de junho, o demandado foi confrontado pela apresentação de uma folha de horas extraordinárias, que a trabalhadora, D. Isabel Pereira, entendeu reclamar a título de trabalho realizado em funções aprendizagem em horário pós laboral . Ao contrário da própria Tesoureira que tendo ficado ao serviço, em horário pós laboral, o mesmo ou semelhante número de horas, entendeu não solicitar o respetivo pagamento a título de horas extraordinárias.*
- *Perante este facto e o entendimento exposto pela trabalhadora D. Isabel Pereira, não restou ao Chefe de Divisão, outra solução senão a de assinar a folha de picagens.*
- *Que, todavia, não corresponderam a trabalho em horas extraordinárias solicitadas nem autorizadas pelo demandado.*
- *O demandado, é também acusado de ter autorizado a D. Maria Arminda Ferreira de Carvalho, a realizar trabalho extraordinário, sem ter tido o cuidado de controlar e de verificar e controlar a prestação do mesmo.*

Ora,

- *Esta trabalhadora, assistente operacional, desenvolve o seu trabalho na direta dependência da área do Gabinete de Apoio ao Presidente e Eleitos Locais (GAPEL),*
- *Atividades essas de que o chefe DAG não tem conhecimento, não solicita, não autoriza nem acompanha.*
- *E obviamente também não é chamado a visar a respectiva folha de picagem/horas extraordinárias.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *As quais são autorizadas diretamente pelo Presidente da Câmara.*
- *O demandado é acusado de ter autorizado a D. Maria Isabel Ferreira Oliveira Ré, a realizar trabalho extraordinário, sem ter tido o cuidado de controlar e de verificar e controlar a prestação do mesmo.*

Ora,

- *Esta trabalhadora, assistente operacional, desenvolve uma parte importante do seu trabalho com dependência funcional da área do Gabinete de Apoio à Presidência e Eleitos Locais,*
- *Para os quais não carece de autorização do chefe de divisão, Rui Farinha, nem este tem conhecimento, das tarefas que lhe são distribuídas.*
- *Mas fosse qual fosse esse valor, a verdade é que, repete-se, o aqui demandado nada contribuiu para a realização de tais trabalhos, pois que não os solicitou, não autorizou a sua execução em período pós laboral, nem sequer dele teve conhecimento.*
- *E por consequência, não foi chamado a visar/assinar a folha da realização das horas extraordinárias,*
- *Nem tinha que ser.*

Concluem os Demandados que, sendo inexistente ou diminuta a culpa devem ser relevadas as suas responsabilidades.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

2. 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.

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

O Demandado José Agostinho Ribau Esteves foi Presidente da Câmara Municipal de Ílhavo (C.M.I) desde Janeiro de 1998 até 29 de Setembro de 2013.

2º

No ano 2008, o Demandado auferia o vencimento mensal de 2.833,95€.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

3º

Em Janeiro de 2008 o Município de Ílhavo apresentava um excesso de endividamento líquido calculado em 704.369,26€.

4º

Em 31 de Dezembro de 2008 o Município de Ílhavo apresentava um excesso do endividamento líquido calculado pela Direcção Geral da Administração Local (D.G.A.L.) em 3.488.383,17€.

5º

No âmbito do contraditório exercido pela D.G.A.L. o Demandado, enquanto Presidente da C.M.I. contestou o montante do excesso de endividamento nos termos do ofício nº 8094, de 12 de Agosto de 2009, a fls. 56 e segs. e que se dão como reproduzidos.

6º

Em 11 de Março de 2010 foi o Demandado, enquanto Presidente da C.M.I., notificado, através do ofício 100 do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, que a D.G.A.L. e a Direcção Geral do Orçamento mantinham a posição já expressa de que, em 31 de Dezembro de 2008, o excesso de endividamento líquido da Autarquia era de 3.488.383,17€, mais 2.784,013,91€ relativamente ao ano anterior.

7º

Nos termos deste ofício 100, também era o Demandado, enquanto Presidente da C.M.I., notificado para se pronunciar sobre o teor do projecto de despacho dos Secretários de Estado do Orçamento e da Administração Local em que, ao abrigo do artº 37º-nº 2 da L.F.L. (Lei das Finanças Locais, Lei nº 2/07) determinava a redução de 10% da transferência do Fundo de Equilíbrio Financeiro (F.E.F.) para 2010 e seguintes até perfazer o montante de 2.854.450,84€.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

8º

Em 26 de Março de 2010, o Demandado, enquanto Presidente da C.M.I., respondeu ao Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, contestando os cálculos que determinaram o excesso de endividamento líquido da Autarquia em 31 de Dezembro de 2008 nos termos constantes dos documentos de fls. 196 e segs, que se dão como reproduzidos, onde concluía que o endividamento líquido não só não ultrapassava o existente em 1 de Janeiro de 2008 como fora reduzido em 20.653,56€.

9º

A Direcção de Serviços de Análise e Finanças Públicas elaborou a informação nº 39 de 26 de Setembro de 2013, remetida pelo Secretário de Estado Adjunto do Orçamento com despacho de concordância a este Tribunal, nos termos da qual se reproduzem excertos de uma informação daquela Direcção de Serviços, datada de 23.06.10, na qual, embora reiterando o entendimento anterior sobre o montante do endividamento líquido da C.M.I. em 31.12.08, se propunha a não aplicação de qualquer sanção à C.M.I. por conta do endividamento líquido do ano de 2008 uma vez que se constatara que a C.M.I. reduzira, em 2009, o endividamento em 35%, relativamente ao ano anterior (artº 19º-nº1-a) da Lei nº 38/08).

10º

O Demandado, enquanto Presidente da C.M.I. não recebeu, até ao momento, qualquer resposta ao ofício que remetera no âmbito da audição prévia sobre o projecto de despacho dos Secretários de Estado Adjunto e do Orçamento e da Administração Local que determinava a redução de 10% da transferência do Fundo de Equilíbrio Financeiro. (F.E.F.).

11º

Até este momento o Município de Ílhavo não foi sujeito a qualquer retenção de 10% do F.E.F.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

12º

Em 2008 encontrava-se em final de execução uma empreitada de obras públicas – o Centro Cultural de Ílhavo – adjudicada em 2005, que determinou pagamentos nesse exercício de 2.678.157,02€, pela C.M.I. face à facturação apresentada e à não libertação atempada dos Fundos Comunitários que tinham sido aprovados para a comparticipação da empreitada.

13º

O Demandado agiu, enquanto Presidente da Câmara Municipal de Ílhavo, convicto da legalidade das suas decisões e actos e continua convicto de que a C.M.I. cumpriu os limites legais do endividamento líquido relativo ao ano de 2008.

14º

O Demandado Rui Manuel Pais Farinha exercia, no ano de 2009, o cargo de Chefe de Divisão da Administração Geral da C.M.I., auferindo o vencimento mensal de 2.240,92€.

15º

No ano de 2009 e nos meses referenciados no ponto nº 14 do requerimento inicial do Ministério Público, as trabalhadoras Isabel Maria de Sousa Nunes Pereira, Maria Arminda Ferreira de Carvalho e Maria Isabel Ferreira Oliveira Ré prestaram trabalho extraordinário na C.M.I. a que correspondem os pagamentos referenciados no ponto nº 14 do requerimento inicial e que se dão como reproduzidos.

16º

Dos pagamentos efectuados, foram pagos 252,81€ para além do limite de 60% das respectivas remunerações estabelecido no artº 161º-nº 2 do Anexo I do Regime do Contrato em Funções Públicas, aprovado pela Lei nº 59/2008, de 11 de Setembro.

17º

O valor de 252,81€ resulta dos pagamentos efectuados às trabalhadoras supra-identificadas, assim discriminado:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Isabel Maria de Sousa Nunes Pereira* — 66,96€
- *Maria Arminda Ferreira de Carvalho* — 176,88€
- *Maria Isabel Ferreira Oliveira Ré* — 8,97€

18º

Maria Arminda Ferreira de Carvalho desenvolvia o seu trabalho na directa dependência da área do Gabinete de Apoio do Presidente e Eleitos Locais (GAPEL), de acordo com o despacho do Presidente datado de 20 de Novembro de 2011.

19º

Maria Isabel Ferreira Oliveira Ré também desenvolvia o seu trabalho na dependência funcional da área do GAPEL de acordo com os despachos do Presidente de 29 de Janeiro de 2002, 26 de Março de 2004 e 7 de Agosto de 2009.

20º

O Demandado Rui Farinha não solicitou nem autorizou a realização de trabalho extraordinário à trabalhadora Isabel Maria de Sousa Nunes Pereira.

21º

O Demandado Rui Farinha tinha, porém, conhecimento de que aquela trabalhadora, no mês de Maio de 2009, se prontificara a ficar no serviço depois da hora de expediente para adquirir os necessários conhecimentos e se familiarizar com as funções de tesouraria que iria realizar em substituição de uma ausência forçada da titular, que se disponibilizou a transmitir-lhe os conhecimentos da tesouraria da C.M.I.

22º

O Demandado Rui Farinha foi confrontado, em meados de Junho de 2009, com a apresentação, pela trabalhadora Isabel Pereira, de uma folha de horas extraordinárias a



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

título das funções de aprendizagem em horário pós laboral e assinou a folha de picagens porque correspondia a horas de trabalho efectivamente realizadas em serviço da C.M.I.

23º

O Demandado estava convicto de que o limite de 60% para a prestação de horas extraordinárias se encontrava perfeitamente controlado pelo sistema informático existente na secção de recursos humanos que detectava os excessos de pagamentos de horas extraordinárias mas que, no caso, não funcionou.

24º

O Demandado Rui Farinha é reconhecido pela sua competência, tecnicidade, rigor e seriedade no desempenho das suas funções na C.M.I., que se iniciaram em 7 de Maio de 1990.

FACTOS NÃO PROVADOS

- 1º** *Todos os que foram articulados e que, directa ou indirectamente, estiverem em contradição com os factos provados.*

- 2º** *Não se provou que o Demandado Rui Manuel Pais Farinha tenha solicitado, autorizado ou tido conhecimento da prestação de trabalho extraordinário nem que tenha visado as respectivas folhas de picagem das horas extraordinárias por parte das trabalhadoras Maria Arminda Ferreira de Carvalho e Maria Isabel Ferreira Oliveira Ré.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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 (L.O.P.T.C.), previu, no seu artigo 58.º, diversas espécies processuais para a efectivação de responsabilidades financeiras indiciadas no âmbito da sua jurisdição.

As infracções que vêm imputadas aos Demandados exigem que o comportamento dos agentes seja culposos, como, aliás, todas as que estão elencadas no artº 66º e ainda, todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória – vide artigos 65º-nº 4 e 5, 66º-nº 3, 67º-nº 2 e 3 e 61º-nº 5 da Lei nº 98/97.

A culpa dos agentes pode bastar-se com a evidenciação da negligência – artº 65-nº 5 da Lei nº 98/97 – ou seja, de grau mínimo de culpa.

Vejamos, então, se a factualidade adquirida nos autos nos permite considerar verificada a materialidade das infracções; subseqüentemente, se for o caso, se os Demandados são responsáveis pelas infracções e se agiram culposamente.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

B) DA ILICITUDE DOS FACTOS

B₁ – Demandado José Agostinho Ribau Esteves

O Ministério Público imputa ao Demandado, enquanto Presidente da Câmara Municipal de Ílhavo (C.M.I.) a prática de uma infracção financeira sancionatória consubstanciada na ultrapassagem dos limites legais da capacidade de endividamento daquela Câmara Municipal no ano 2008.

Esta infracção está prevista no artº 65º-nº 1-f) da LOPTC e os factos apurados nos autos evidenciam, sem quaisquer dúvidas ou reservas, que, no ano de 2008, efectivamente se verificou uma ultrapassagem dos limites legais da capacidade de endividamento do Município.

Na verdade, ficou provado que:

- Em Janeiro de 2008 o Município de Ílhavo apresentava um excesso de endividamento líquido calculado em 704.369,26€.

(Facto nº 3º)

- Em 31 de Dezembro de 2008 o Município de Ílhavo apresentava um excesso do endividamento líquido calculado pela Direcção Geral da Administração Local (D.G.A.L.) em 3.488.383,17€.

(Facto nº 4º)



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Assim, em 31 de Dezembro de 2008, o excesso de endividamento líquido da Autarquia era de mais 2.784,013,91€ relativamente ao montante calculado em Janeiro de 2008.

(Facto nº 6º)

Constata-se, do exposto, que no ano 2008 o Município não só incumpriu o estatuído no artº 37º-nº 2 da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais) pois não reduziu o excesso de endividamento líquido total em, pelo menos, 10% como aumentou, exponencialmente, o excesso do endividamento líquido de 704.369,26€ para 3.488.383,17€.

Os cálculos que aferiram e determinaram o excesso do endividamento líquido foram estabelecidos pela Direcção-Geral da Administração Local (DGAL), a entidade competente em razão da matéria, nos termos do artigo 63º do Decreto-Lei nº 41/2008 de 10 de Março e apesar de contestados pelo Demandado, enquanto Presidente da C.M.I. foram reconfirmados pela D.G.A.L. e pela Direcção Geral do Orçamento.

(Facto nº 6º)

- **A ilicitude do facto não oferece, pois qualquer contestação e, para além do mais, era sancionada com uma redução, no mesmo montante da ultrapassagem do limite do endividamento líquido, das transferências orçamentais devidas no ano subsequente pelo Estado, nos termos do artº 5º-nº 4 da Lei nº 2/07.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O Demandado, enquanto Presidente da C.M.I. era o primeiro responsável pela execução orçamental do Município e pelos procedimentos de autorização e realização de despesas e pagamentos no ano em causa nos termos do disposto no artº 68º-nº 1-f), g) e h) da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, na redacção da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro bem como nos termos do artº 4º-a), subalínea i) do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei nº 29/87, de 30 de Junho, na redacção da Lei nº 52-A/2005, de 10 de Outubro.

Anota-se que, conforme consta do requerimento inicial do Ministério Público, outros indigitados responsáveis procederam ao pagamento voluntário tendo-se extinguido o procedimento por responsabilidade sancionatória nos termos do artº 69º-nº 2 da LOPTC.

- **Do exposto, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos se conclui que ficou provada nos autos a factualidade integradora da infracção sancionatória alegada pelo Ministério Público no seu requerimento inicial bem como a imputação ao Demandado José Agostinho Ribau Esteves.**

B₂ – Demandado Rui Manuel Pais Farinha

O Ministério Público imputa ao Demandado Rui Manuel Pais Farinha a prática de uma infracção financeira sancionatória prevista no art 65º-nº 1-b) da LOPTC – assunção de despesa pública ilegal – por, enquanto Chefe de Divisão da Administração Geral da C.M.I. ter autorizado, no ano de 2009, a prestação de trabalho extraordinário a três trabalhadoras suas subordinadas e que justificaram que tivessem sido pagas, indevidamente, horas extraordinárias para além de 60% das respectivas remunerações no montante global de 252,81€.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Da matéria de facto resultam provados quer a prestação das horas extraordinárias quer o pagamento de 252,81€ para além das respectivas remunerações.

(Factos nºs 15º, 16º e 17º)

No entanto, ficou, também, provado que, duas das trabalhadoras em causa (Maria Arminda Ferreira de Carvalho e Maria Isabel Ferreira Oliveira Ré) desenvolviam o seu trabalho na dependência funcional do Gabinete de Apoio do Presidente e Eleitos Locais (GAPEL).

(Factos nºs 18º e 19º)

Acresce que não se deu como provado *"que o Demandado Rui Manuel Pais Farinha tenha solicitado, autorizado ou tido conhecimento da prestação de trabalho extraordinário nem que tenha visado as respectivas folhas de picagem das horas extraordinárias por parte das trabalhadoras Maria Arminda Ferreira de Carvalho e Maria Isabel Ferreira Oliveira Ré"*

(Facto não Provado nº 2)

- **Assim sendo, os pagamentos feitos àquelas trabalhadoras a título de trabalho extraordinário e que excediam 60% das respectivas remunerações-base, embora se integrem na infracção financeira prevista no artº 65º-nº 1-b) da LOPTC por ultrapassarem o limite remuneratório máximo estabelecido no artº 161º-nº 2 do Anexo I, aprovado pela Lei nº 59/2008 de 11 de Setembro, não são susceptíveis de ser imputados ao Demandado Rui Manuel Pais Farinha.**
- **O que determinará, necessariamente, a sua absolvição nesta parte.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

*

No que respeita ao pagamento, em excesso, da quantia de 66,96€ à trabalhadora Isabel Maria de Sousa Nunes Pereira (facto nº 17º) provou-se que:

- O Demandado Rui Farinha não solicitou nem autorizou a realização de trabalho extraordinário.

(Facto nº 20º)

- Mas tinha conhecimento de que aquela trabalhadora, no mês de Maio de 2009, se prontificara a ficar no serviço depois da hora de expediente para adquirir conhecimentos da tesouraria da C.M.I. junto da titular que iria substituir.

(Facto nº 21º)

- Quando foi confrontado, em meados de Junho de 2009, com a apresentação, pela trabalhadora de uma folha de horas extraordinárias, o Demandado assinou a "*folha de picagens*".

(Facto nº 22º)

- **Resulta da factualidade adquirida nos autos que o Demandado Rui Manuel Pais Farinha, ao assinar a "*folha de picagens*" da trabalhadora Isabel Maria de Sousa Nunes Pereira determinou que fossem pagas as horas extraordinárias em causa, que excederam em 66,96€ o limite legal previsto na já referida Lei nº 59/08, o que consubstancia a infracção prevista no artº 65º-nº 1-b) da LOPTC.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

C) DA CULPA

C₁ – Demandado José Agostinho Ribau Esteves

A responsabilidade financeira, seja sancionatória ou reintegratória, exige que o comportamento do agente seja censurável, que resulte de acção ou omissão culposas, bastando-se a Lei com a mera culpa ou negligência (artº 64º-nº 2 e 65º-nº 5 da LOPTC).

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 nº 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 e 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"*.

- **Vejamos, então, se o ora Recorrente agiu como se exigiria a um responsável cuidadoso, com as funções que lhe estavam atribuídas, no concreto condicionalismo verificado.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Ficou provado nos autos que o Demandado agiu "*convicto da legalidade das suas decisões e actos e continua convicto de que a C.M.I cumpriu os limites legais do endividamento líquido relativo ao ano de 2008*".

(Facto nº 13º)

Este convencimento do Demandado afigura-se-nos ser censurável. Na verdade, o Demandado, por mais de uma vez, expôs os seus argumentos à I.G.A.L., à D.G.A.L. e à Direcção Geral do Orçamento mas não teve nenhuma resposta positiva e que acolhesse as suas teses.

O Demandado não podia, pois, deixar de configurar, como consequência possível, que ocorrera, em 2008, o incumprimento dos limites legais do endividamento líquido do Município de Ílhavo a que presidia.

Os cálculos feitos, pela DGAL estavam conformes a Lei como não podia deixar de se considerar face à tecnicidade e saber adquiridos, posição que foi transmitida e reiterada ao Demandado enquanto Presidente da Câmara.

- **Em síntese: O Demandado agiu com a convicção errónea a censurável de que a C.M.I. não excedera os limites do endividamento líquido em 2008, ou seja, agiu com culpa (nos termos do artº 15º-nº 1-a) do C. Penal).**

C₂ – Demandado Rui Manuel Pais Farinha

No que respeita a este Demandado entendemos que existem factos que nos permitem concluir que agiu sem culpa.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Na verdade, ficou provado que "o Demandado estava convicto de que o limite de 60% para a prestação de horas extraordinárias se encontrava perfeitamente controlado pelo sistema informático existente na secção de recursos humanos que detecta os excessos de pagamento de horas extraordinárias mas que, no caso, não funcionou"

(Facto nº 23º)

Relembre-se que estamos a analisar um excesso de 66,96€ (facto nº 17º), no âmbito da prestação de horas extraordinárias que não foram previamente autorizadas ou solicitadas pelo Demandado (facto nº 20) que acabou por ser, afinal, confrontado pela trabalhadora com a folha de horas extraordinárias.

(Facto nº 22º)

Aceita-se a boa-fé do Demandado e a sua convicção de que o limite legal de 60% para a prestação de horas extraordinárias não seria ultrapassado pois existia um específico sistema informático que detectava os excessos. É uma situação que o Demandado não podia conjecturar ou prever.

Em síntese: O Demandado actuou com diligência e actuou como um responsável cuidadoso e diligente faria naquela situação, pelo que agiu sem culpa, nos termos do artº 17º-nº 1 do C. Penal.

D) DA CULPA

O Ministério Público peticionou a multa de 1.530,00€ correspondente a 15 UC para o Demandado José Agostinho Ribau Esteves.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O Demandado veio, na contestação, requerer a aplicação do instituto da relevação das responsabilidades por ser diminuta a culpa, as condições e circunstâncias em que ocorreram os factos bem como o facto de não ter retirado qualquer benefício económico da alegada infracção.

No que concerne ao pedido de relevação das responsabilidades entende-se que o instituto não é aplicável à 3ª Secção deste Tribunal, estando restrita às 1ª e 2ª Secções (artº 65-nº 8 da LOPTC).

O instituto foi introduzido na LOPTC pela Lei nº 48/06, de 29 de Agosto, que para além do mais, veio adicionar um novo número (7) ao artº 65º – responsabilidades financeiras sancionatórias. A relevação das responsabilidades passou, assim, a ser uma nova competência das 1ª e 2ª Secções verificados os pressupostos e os requisitos da estatuição legal.

A Lei nº35/07, de 13 de Agosto, veio alterar o enquadramento legal do instituto da relevação das responsabilidades por infracção financeira apenas passível de multa, fazendo desaparecer a exigência da multa ser voluntariamente paga, pressuposto que na verdade, era incoerente e contraditório com o regime de extinção do procedimento sancionatório pelo pagamento da multa e que constava do artº 69º-nº 2-d) da LOPTC.

No entanto, o legislador manteve a delimitação da competência para a aplicação do instituto às 1ª e 2ª Secções (artº 65º-nº 8 da LOPTC, redacção introduzida pela Lei nº 35/07).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Justifica-se, plenamente, a expressa delimitação da competência reiterada pelo legislador em 2006 e 2007.

Na verdade, no âmbito da 3ª Secção o apuramento de todo o circunstancialismo fáctico em que ocorreu a infracção bem como todos os elementos aferidores e graduadores da culpa é mais amplo, garantístico, decorrendo de toda a prova existente e carreada aos autos, sujeita a regras exigentes e próprias e num contraditório total de que a audiência de julgamento é o expoente máximo. Daí que a graduação das multas tenha em consideração, entre outros factores, o grau de culpa (artº 67º-nº 2 da L.O.P.T.C.) sendo a culpa e o respectivo grau apurada de acordo com os princípios estabelecidos e sedimentados há muito no nosso ordenamento jurídico-penal.

O instituto da "*relevação das responsabilidades*" baseia-se, pois, num juízo prévio, primário e falível – estamos a falar de indícios suficientes de negligência; no processo jurisdicional, como sabemos, os indícios suficientes nada valem para apurar e declarar a culpa e o seu grau.

Estas considerações não excluem, como referimos, a aplicação, na 3ª Secção, de institutos penais como a da atenuação especial e da dispensa da pena (artº 72º, 73º, 74º do C. Penal).

Na realidade, a jurisprudência da 3ª Secção tem vindo a aceitar, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, a aplicação subsidiária daqueles institutos tendo em conta a similitude dos princípios ordenadores do direito penal e sancionatório (vidé, entre outras, as Sentenças nº 01/02, de 24 de Janeiro; nº 04/03, de 5 de Maio; nº 08/03, de 15 de Maio; nº 11/03, de 2 de Julho; nº 14/05,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

de 21 de Dezembro; nº 06/06, de 7 de Julho, nº 03/08, de 20 de Maio; Acórdão do Plenário nº 04/09, de 26 de Outubro).

- **Vejamos, então se é de considerar a aplicação de um destes institutos.**

Revisitando a matéria de facto adquirida nestes autos devemos assinalar alguns factos que, não sendo relevantes para a qualificação da infracção, devem ser considerados em sede de aferição do grau de culpa do Demandado. Assim:

- O Demandado, enquanto Presidente da C.M.I. não recebeu, até ao momento, qualquer resposta ao ofício que remetera no âmbito da audição prévia sobre o projecto de despacho dos Secretários de Estado Adjunto e do Orçamento e da Administração Local que determinava a redução de 10% da transferência do Fundo de Equilíbrio Financeiro. (F.E.F.).

(Facto nº 10º)

- Até este momento o Município de Ílhavo não foi sujeito a qualquer retenção de 10% do F.E.F.

(Facto nº 11º)

- O endividamento, em 2009, da C.M.I. foi reduzido em 35%.

(Facto nº 9º)



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Em 2008 encontrava-se em final de execução uma empreitada de obras públicas – o Centro Cultural de Ílhavo – adjudicada em 2005, que determinou pagamentos nesse exercício de 2.678.157,02€, pela C.M.I. face à facturação apresentada e à não libertação atempada dos Fundos Comunitários que tinham sido aprovados para a comparticipação da empreitada.

(Facto nº 12)

O circunstancialismo descrito não pode deixar de ser tomado em consideração para que o julgador possa aferir do concreto grau de culpa do Demandado.

Na verdade, estávamos no primeiro ano de vigência da Lei nº 2/2007 – Lei das Finanças Locais – que, como sabemos, introduziu mudanças significativas no conceito "*endividamento municipal*" (artº 36º), penalizando assunção de compromissos que pudessem colocar em causa os imperativos nacionais do controlo do deficit orçamental e da dívida pública.

Sucedem que, como já evidenciámos, em 2008 o Município de Ílhavo teve que suportar vultuosos pagamentos decorrentes de um contrato de empreitada que fora adjudicada em 2005, e que resultaram da facturação apresentada e que o Município teve que assumir, no momento, face à não libertação atempada dos fundos comunitários aprovados para a comparticipação da empreitada.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Os pagamentos, no montante de 2.678.157,02€, representaram quase a totalidade do excesso de endividamento líquido da Autarquia relativamente ao ano anterior (2.784.013,91€).

Este circunstancialismo justifica que se considere diminuta a culpabilidade do Demandado, confrontado com a necessidade de autorizar pagamentos de obra facturada e que, em rigor, não eram novos encargos assumidos mas encargos decorrentes de contrato celebrado em 2005, em fase final de execução.

- Tendo, ainda, em conta a redução significativa do endividamento líquido da C.M.I. em 2009 (35%), facto que justificara a proposta de não aplicação de qualquer sanção, à C.M.I. pelo endividamento líquido de 2008 como consta de uma informação, de 26 de Setembro de 2013, da Direcção de Serviços de Análise e Finanças Públicas da Direcção Geral do Orçamento.

(Facto nº 9º)

- Face à inexistência de prejuízos para o erário público e a ausência de antecedentes por parte do Demandado.
- **Determina-se a dispensa da pena nos termos do artº 74º-nº 1 do C. Penal como é jurisprudência aceite por esta 3ª Secção no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

IV - DECISÃO

Atento o disposto decide-se:

- **Julgar improcedente o pedido formulado pelo Ministério Público relativamente ao Demandado Rui Manuel Pais Farinha e em consequência absolver o Demandado da infracção que lhe era imputada no requerimento inicial;**
- **Julgar verificada a infracção prevista no artº 65º-nº 1-f) da LOPTC pela ultrapassagem injustificada e culposa dos limites legais do endividamento líquido do Município no ano de 2008 por parte do Demandado José Agostinho Ribau Esteves, enquanto Presidente da Câmara Municipal de Ílhavo;**
- **Dispensar o Demandado José Agostinho Ribau Esteves da pena prevista no artº 65º-nº 2 da LOPTC, nos termos do disposto no artº 74º-nº 1 do C. Penal;**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Não são devidos emolumentos (artº 14º e 20º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96 de 31 de Maio.**

Registe-se e notifique-se.

Lisboa, 24 de Fevereiro de 2014

O Juiz Conselheiro,

(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)