



# Tribunal de Contas

*Gabinete do Juiz Conselheiro*

Transitado em julgado – mantêm a decisão recorrida (v.d. Acórdão nº 45/2013, de 21.01.2013, do Tribunal Constitucional – confirma a decisão reclamada excepto na parte relativa ao procedimento por responsabilidade financeira sancionatória)

## **RECURSO ORDINÁRIO N.º 02-JC/2011**

**(Processo n.º 03-JC/2010)**

**ACÓRDÃO N.º 11/ 2012- 3ª SECÇÃO**

### **I – RELATÓRIO**

- 1. Em 18 de Abril de 2011, no âmbito do processo de julgamento de contas nº 3/2010, foi, na 3ª Secção do Tribunal de Contas, proferida a douta Sentença nº 07/2011 que condenou o Demandado Paulo Alexandre Fernandes Varela Simões Caldas em penas de multa e de reposição pela prática de infracções financeiras.**
- 2. Não se conformou com a decisão o Demandado, que interpôs o presente recurso, nos termos e para os efeitos do artº 96º-nº 3 da Lei nº 98/97 (L.O.P.T.C.)<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 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, e 35/2007 de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril, 61/2011, de 7 de Dezembro e Lei nº 2/2012, de 6 de Janeiro.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

**Nas duntas alegações apresentadas, que aqui se dão como integralmente reproduzidas, o Recorrente apresentou as seguintes conclusões:**

- *A tipificação pelo legislador ordinário de uma nova modalidade de direito sancionatório carece de consagração Constitucional, por força dos princípios do Estado de Direito (artºs 2º da CRP) e da Constitucionalidade (artº 3º da CRP).*
- *No que respeita ao poder sancionatório legalmente atribuído ao Tribunal de Contas, a Constituição da República Portuguesa apenas prevê a faculdade de este Tribunal "efectivar responsabilidades financeiras", faculdade que se reporta exclusivamente à responsabilidade financeira reintegratória, mas já não à responsabilidade financeira sancionatória.*
- *Inexistindo fundamento constitucional, a faculdade de aplicação de multas pelo Tribunal de Contas ao abrigo dos artº 65º a 67º da LOPTC é materialmente inconstitucional e, nessa medida, a sua aplicação deve ser recusada pelos Tribunais, nos termos do disposto no artº 204º da CRP.*
- *Na determinação do número de ilícitos efectivamente cometidos, obriga o artº 30º do CP, aplicável atenta a natureza sancionatória do procedimento, ao sentido do ilícito da conduta do agente, encontrado na acção normativamente dirigida do agente, e não no concreto número de vezes, naturalisticamente contadas, que o tipo foi preenchido nem no número de alíneas, números ou artigos efectivamente violados.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *No caso em apreço, foi o Recorrente condenado pela prática de 4 infracções sancionatórias, duas delas correspondentes à violação das regras aplicáveis ao pagamento de remunerações (relativas a Recursos Humanos), condutas que se consubstanciaram na emissão de centenas de ordens de pagamento, de que foram beneficiárias dezenas de pessoas, durante dois anos.*
- *Não existiu qualquer diferenciação, no que tange à motivação do agente, à singularidade do seu comportamento ou forma como foi exteriorizado que permita afirmar ou supor que o Recorrente tivesse, em qualquer momento, tido qualquer pretensão autonomizável da demais, que não se fundasse na mesma convicção de legalidade da sua conduta.*
- *Não existiu, portanto, qualquer fundamento para o Douto Tribunal a quo ter entendido não se estar perante o cometimento de uma única infracção, ao invés de duas infracções, sendo uma cometida de forma continuada.*
- *Devendo a Sentença ora recorrida, por conseguinte, ser revogada e substituída por outra que considere que o Recorrido praticou uma única infracção no que concerne às infracções que lhe são imputadas a título de pagamentos relacionados com remunerações.*
- *O Douto Tribunal ora recorrido condenou o Recorrente pelo cometimento de 4 infracções financeiras sancionatórias, no valor de (i) €2.000,00 (dois mil euros); (ii) €2.500,00 (dois mil e quinhentos euros); (iii) €1.500,00 (mil e quinhentos euros); e (iv) €1.500,00 (mil e quinhentos euros), respectivamente, procedendo posteriormente à soma das concretas*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*multas aplicadas [no valor total de €7.500,00 (sete mil e quinhentos euros)] para efeitos de determinação da multa a aplicar ao Recorrente.*

- *Sucedee, porém, que, ao proceder daquela forma, o Douto Tribunal recorrido não atendeu ao disposto no art. 77º do Código Penal, aplicável ao caso em apreço atenta a natureza do processo em causa, nos termos do qual o infractor deve ser (...) "condenado numa única pena. Na medida da pena são considerados, em conjunto, os factos e a personalidade do agente."*
- *Termos em que deve a Sentença ora Recorrida ser revogada e substituída por outra que determine a sanção cabível às infracções imputadas ao Recorrido de acordo com a moldura definida nos termos do art. 77º do CP, ou seja,*
  - *tendo como limite máximo a soma das multas concretamente aplicadas às várias infracções; e*
  - *como limite mínimo a mais elevada das penas concretamente aplicadas às várias infracções,*
  - *definindo a sanção concreta a aplicar de acordo com um juízo de gravidade dos factos e tendo em consideração a personalidade do agente.*
- *Na Douta Sentença recorrida, o Douto Tribunal a quo deu como provado que:*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Helena de Sousa Pilré Lourenço Lopes passou à situação de aposentada, na sequência de despacho de 5 de Junho de 2001 da Direcção da Caixa Geral de Aposentações, sendo-lhe abonada a pensão de €2.041,75 (dois mil e quarenta e um euros e setenta e cinco cêntimos) (facto 52);*
  
- *Em 01/08/2001, foi celebrado entre a CMC, representada pelo ora Recorrente, e a mencionada funcionária, um contrato de prestação de serviços, em regime de avença, com início em 01/08/2001, pelo prazo de 6 meses, tacitamente prorrogado por iguais períodos (facto 55), tendo por objecto "o apoio ao levantamento e regularização dos bens patrimoniais do domínio público e privado da Autarquia" (facto 56), cabendo-lhe a remuneração de €1.246,99 (mil duzentos e quarenta e seis euros e noventa e nove cêntimos);*
  
- *Pela prestação de serviços mencionada a referida funcionária auferiu €18.053,29 (dezoito mil e cinquenta e três euros e vinte e nove cêntimos) no exercício de 2003 e €18.296,65 (dezoito mil duzentos e noventa e seis euros e sessenta e cinco cêntimos) no exercício de 2004, tendo o Recorrente autorizado pagamentos no valor de €12.196,84 (doze mil cento e noventa e seis euros e oitenta e quatro cêntimos) em 2003 e €12.197,76 (doze mil cento e noventa e sete euros e setenta e seis cêntimos) em 2004 (factos 58 e 60);*
  
- *A contratação mostrou-se de grande utilidade para os serviços, quer pela reconhecida competência da contratada, quer pelo facto de não*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*haver ninguém nos quadros da CMC que possuísse os conhecimentos específicos para as tarefas contratadas (facto 61).*

- *Nos termos do disposto no art. 59<sup>a</sup> da Lei n<sup>o</sup> 98/97 da redacção vigente à data da prática dos factos (que corresponde à sua redacção originária),*

*"2 — Consideram-se pagamentos indevidos para efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública por não terem contraprestação efectiva.*

*(...)*

*4 — Não há lugar a reposição, sem prejuízo da aplicação de outras sanções legalmente previstas, quando o respectivo montante seja compensado com o enriquecimento sem causa de que o Estado haja beneficiado pela prática do acto ilegal ou pelos seus efeitos."*

- *São elementos constitutivos da infracção (i) a realização de uma despesa ilegal; e (ii) a inexistência de um enriquecimento sem causa do Estado, no sentido de inexistir uma contraprestação correspondente da despesa realizada),*
- *Não obstante a ilegalidade de parte dos pagamentos que lhe foram realizados, a mencionada funcionária prestou efectivamente o serviço correspondente ao montante que lhe foi pago – serviço que se revelou de grande utilidade para a autarquia – e, nessa medida, qualquer*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*restituição do Recorrente configuraria uma situação de enriquecimento sem causa da autarquia.*

- *Verificando-se uma situação em que a restituição dos montantes despendidos pela autarquia originaria uma situação de enriquecimento sem causa, encontra-se excluída a responsabilidade reintegratória do Recorrente, nos termos e para os efeitos do disposto nos nºs 2 e 4 do art. 59º da LOPTC.*
- *Termos em que deve a Sentença ora recorrida ser revogada e substituída por outra que determine a absolve o Recorrente do pedido por não verificação dos pressupostos de responsabilização a título de responsabilidade financeira reintegratória.*
- *No que respeita à responsabilidade financeira reintegratória, por alegada violação das regras relativas ao pagamento de refeições, foi a mesma imputada ao Recorrente com dois fundamentos:*
  - *Por um lado, pela violação do disposto no art. 6º do Decreto-Lei nº 57-B/84, nos termos do qual "não é permitida a acumulação do subsídio de refeição com qualquer outra prestação de idêntica natureza ou finalidade, independentemente da sua denominação, ainda que atribuída pelo sector público empresarial ou pelo sector privado"; e,*
  - *Por outro, pela ausência de justificação do interesse público daquela despesa, nos termos do disposto no art. 82º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro e do ponto 2.6.1. do POCAL.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Sucedem, porém, que, no que respeita à acumulação do subsídio de refeição com qualquer outra prestação, não demonstrou o Douto Tribunal a quo (e podia tê-lo feito pois essa informação consta dos autos e é aferível com facilidade) que refeições foi o Demandado beneficiário (vd. facto 67) nem tão pouco qual o valor que lhe é efectivamente imputado (atento o facto de apenas poder ter sido beneficiário de uma refeição quando na generalidade das situações estamos perante várias refeições servidas numa mesma ocasião).*
- *Cometendo assim um grosseiro erro de subsunção, nos termos do qual considerou aplicável o art. 6º do Decreto-Lei nº 57-B/84 – atinente, recorde-se, à acumulação de subsídio de refeição com outros pagamentos – sem determinar que outros pagamentos foram esses e se esses pagamentos se destinaram efectivamente a compensar o Recorrente por uma refeição diária.*
- *Por outro lado o Douto Tribunal recorrido invoca ainda as normas constantes do art. 82º da Lei nº 169/99, e da alínea d) do ponto 2.3.4.2. e do ponto 2.6.1., ambos do POCAL, por não ter aferido da legalidade da despesa, em termos substantivos e formais, respectivamente.*
- *Ora, no que concerne à conformidade da despesa com princípio da prossecução do interesse público, na medida em que não existe uma presunção de violação do interesse público decorrente da simples ausência de justificação, não podia o Douto Tribunal ter considerado violado esse princípio sem demonstrar a concreta afectação daquela despesa, sob pena de violação do princípio da presunção de inocência previsto no art 32º, nº 2 da Constituição.*





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Por último, no que concerne às irregularidades formais imputada ao Recorrente, correspondendo a "factura" a "um contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço", documento exigido pelo ponto 2.6.1. do POCAL na fase de compromisso, não existiu qualquer vício procedimental na conduta do agente, pelo menos numa estrita óptica de legalidade.*
- *Termos em que se requer a revogação da Sentença ora recorrida, substituindo-se a decisão revogada por outra que absolva o Recorrido por falta de demonstração dos factos relevantes para efeitos de subsunção do seu comportamento a uma infracção financeira reintegratória.*
- *Contudo, caso assim não se entenda e sem conceder, tendo presente que o Recorrente se limitou a realizar despesa que, na sua grande maioria, não padeceria de qualquer ilegalidade formal ou substancial, de acordo com regras que são prática comum e generalizada na administração pública e que se encontrava justificada pelo próprio Recorrente, deveria a Sentença proferida em 1.<sup>a</sup> Instância ter relevado ou, pelo menos, reduzido a responsabilidade do Recorrente, nos termos e para os efeitos do disposto no nº 2 do art. 64º da LOPTC.*
- *Por último, foi ainda o Recorrente condenado na reintegração nos cofres da autarquia da quantia de €500,00 (quinhentos euros) por ter*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*autorizado indevidamente o pagamento de uma multa aplicada ao Vice-Presidente.*

- *Não obstante serem verdadeiros os factos imputados ao Recorrente, não tomou o Douto Tribunal recorrido em devida conta o facto de:*
  - *O processo dizer respeito ao atraso na remessa de informação ao Tribunal de Contas e esse atraso se tinha ficado a dever a um atraso dos serviços – e não do Vice-Presidente – em providenciar aquela informação;*
  - *motivo pelo qual o Recorrente não estranhou minimamente o facto de lhe ter sido apresentada aquela despesa para pagamento da Câmara Municipal.*
- *Não sendo, por conseguinte, uma despesa com carácter manifestamente privado,*
- *Nem sendo sequer dela beneficiário pois a multa não lhe foi aplicada a si mas ao Vice-Presidente.*
- *Termos em que, tendo a infracção sido praticado de forma negligente, entende que deveria a sua responsabilidade ser reduzida ou relevada, nos termos do disposto no nº 2 do artº 64º da LOPTC, atentas as circunstâncias em que se produziu a acção, designadamente:*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Especial inexperiência do Recorrente (foi a primeira vez que tal lhe sucedeu);*
- *Apresentação de uma ordem de pagamento pré-preenchida pelos serviços, com menção a um preceito legal que faz referência a uma obrigação da Câmara Municipal do Cartaxo;*
- *Conhecimento, pelo Recorrente, de que a situação que originou a aplicação da referida multa se ficou efectivamente a dever a atrasos dos serviços.*

**3. O Recorrente finaliza as alegações requerendo que seja proferido Acórdão em seja feita a costumada e serena Justiça.**

**4. Tendo o recurso sido admitido, foi notificado o Ministério Público para emitir parecer nos termos do artº 99º nº 1 da Lei nº 98/97. Sustentou a improcedência do recurso, apresentando a seguinte súmula:**

- *Não corresponde à verdade que a Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas (Lei nº 98/97 de 26/08 – LOPTC) tenha criado novos tipos de ilícito, para além do quadro constitucional, na medida em que o conceito, mais alargado, de "ilícito penal", previsto na Constituição da República (CR), já inclui o chamado "ilícito contravencional", como, de resto, o próprio recorrente reconhece na citação da Jurisprudência do Tribunal Constitucional, sobre esta matéria, constante das suas alegações;*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Foi justamente este tipo de ilícito (contravencional) aquele que o legislador ordinário (da LOPTC), consagrou nos artºs. 65º e 66º deste diploma legal, sendo que a primeira destas duas disposições normativas foi aquela que serviu de base à condenação do recorrente, em termos de responsabilidade financeira (apenas) sancionatória, tal como decorreu do disposto na al. b) do nº 1 daquele preceito;*
- *Relativamente à questão da unidade ou pluralidade de infracções sancionatórias e à concreta metodologia utilizada na punição do chamado "concurso de infracções" (que convém não confundir com a figura do "crime continuado", como parece suceder com as alegações do recorrente), devemos atender, antes do mais, que estamos no domínio dos "ilícitos contravencionais" apenas puníveis com penas de multa não convertível em prisão. Haverá que atender, assim, na figura do chamado "cúmulo material", que nada tem a ver com o chamado "cúmulo jurídico", exclusivamente aplicável às penas de prisão, ou às penas de prisão que resultam da conversão das penas de multa (criminais e não contravencionais).*
- *Assim, a douta Sentença determinou o seguinte:*
  - *No caso das duas infracções sobre a elaboração e a execução orçamental (violação de normativos do POCAL), considerou a sua unificação numa única infracção (v. fls. 73), na forma continuada (porque o bem jurídico era o mesmo) e condenou o recorrente na pena única de 2.000,00 Euros.*
  - *No caso das cinco infracções sobre trabalho extraordinário ilegal, o Ministério Público solicitou a pena de 1.500,00 Euros por cada uma, mas o Tribunal considerou, da mesma forma, ter ocorrido uma única infracção em forma continuada (v. fls. 81) e, porque o bem jurídico era o mesmo, condenou o recorrente na pena única de 2.500,00 .*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *No final, estas duas penas parcelares foram acumuladas materialmente a duas outras penas sancionatórias, uma de 1.500,00 Euros, relativa às "gratificações aos bombeiros" e, outra, de 1.500,00 Euros, relativa à empreitada da "casa municipal do desporto e lazer"*
- *o Recorrente parece não ter entendido a faculdade unificadora, usada pelo Tribunal, no que tange ao problema do trabalho extraordinário ilegal, porquanto ele foi condenado, apenas, numa única infracção desse tipo e numa única multa, não havendo nada mais a acumular; e quanto ao "cúmulo material", que resultou na pena única de 7.500,00 Euros, resultante da soma aritmética das quatro penas já referidas, o recorrente invoca, (erradamente quanto a nós), o disposto no artº. 77º do Código Penal, porquanto este preceito legitima, precisamente, a adição das várias multas parcelares, o que é estabelecido, como seu limite máximo — não se vendo qualquer razão para que, neste tipo de infracções, de natureza apenas contravencional, o Tribunal não deva proceder, em termos conclusivos, à operação de apuramento final do somatório das multas parcelares aplicadas.*
- *Sobre a funcionária aposentada, não ocorreu qualquer situação de alegado "enriquecimento sem causa" da Autarquia, mas, ao invés, de "empobrecimento com causa", visto que, correspondendo o vencimento que ela poderia auferir, em regime de acumulação, a um dado montante remuneratório-limite (estabelecido, legal e imperativamente), todo e qualquer pagamento, acima desse limite, sempre seria ilegal e indevido, independentemente do trabalho efectivamente prestado pela aludida ex-funcionária; não se tratou, pois, de qualquer "contrapartida remuneratória".*
- *Sobre as refeições pagas, ilegal e indevidamente, pela CMC (ao recorrente e outros membros do executivo), parece manifesta a total falta de razão do recorrente, em face da patente e grave ilegalidade dessa despesa pública, não havendo nada a censurar, na douta Sentença recorrida, relativamente a esta matéria.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *O mesmo se dirá da questão do pagamento da multa aplicada ao Vice-Presidente, pelo Tribunal de Contas;*
- *O relevante foi o facto de ter sido ele, pessoalmente, o condenado, significando isso, ter sido apenas sobre ele que impendeu a censura deste Tribunal e o especial dever de ser ele a pagar a respectiva multa e não o erário público municipal.*
- ***Nesta conformidade, somos de parecer que o recurso interposto não merece provimento, devendo ser mantido o Acórdão recorrido.***

## **II – OS FACTOS**

**A factualidade apurada na douda sentença e que releva para a apreciação da decisão consta dos nºs 1 a 102 que se reproduzem:**

### **FACTOS PROVADOS**

*"1. A 2ª Secção do Tribunal de Contas empreendeu uma Auditoria Financeira, sob a forma de Verificação Externa de Contas, à Câmara Municipal do Cartaxo (CMC), incidindo sobre os exercícios de 2003 e 2004, dando origem ao Processo de Auditoria (PA) n.º 25/06.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

2. No termo da auditoria, foi elaborado o Relatório nº 13/09, que exprime os resultados obtidos, tendo sido aprovado em sessão de subsecção da 2ª Secção em 23 de Abril de 2009.

3. Do ponto 4 a fls. 61 do Relatório de Auditoria (RA), ficou a constar a "demonstração numérica" das operações que integram o débito e o crédito, com evidência dos saldos de abertura e de encerramento, referente aos exercícios analisados, da responsabilidade do órgão executivo da CMC, como segue:

DÉBITO	2004			2003		
	CONTAS DE ORDEM	CONTA DE DINHEIRO	RESPONSA BI-LIDADE TOTAL	CONTAS DE ORDEM	CONTA DE DINHEIRO	RESPONSA BI-LIDADE TOTAL
Receita virtual liquidada	2 174 862,95			2 679 014,95		
Receita virtual liquidada e não cobrada			246 838,03			865 991,86
	2 174 862,95			2 679 014,95		
Receita Orçamental cobrada		17 997 643,00	17 997 643,00		16 833 994,99	16 833 994,99
Entrada de fundos p/ Operações de Tesouraria		803 187,99	803 187,99		746 851,45	746 851,45
Saldo em 01/01/..	2 243 486,89	248 645,58	2 492 132,47	1 388 963,34	164 908,62	1 553 871,96
<b>TOTAIS</b>	<b>4 418 349,84</b>	<b>19 049 476,57</b>	<b>21 539 801,49</b>	<b>4 067 978,29</b>	<b>17 745 755,06</b>	<b>20 000 710,26</b>
<b>CRÉDITO</b>						
Receita anulada	52 930,55		52 930,55	11 468,31		11 468,31
Despesa Orçamental realizada		17 981 961,86	17 981 961,86		16 753 200,04	16 753 200,04
Saída de fundos p/ Operações de Tesouraria		800 564,49	800 564,49		743 909,44	743 909,44
Receita virtual cobrada.	1 928 024,92			1 813 023,09		
Saldo em 31/12/..	2 437 394,37	266 950,22	2 704 344,59	2 243 486,89	248 645,58	2 492 132,47
<b>TOTAIS</b>	<b>4 418 349,84</b>	<b>19 049 476,57</b>	<b>21 539 801,49</b>	<b>4 067 978,29</b>	<b>17 745 755,06</b>	<b>20 000 710,26</b>

4. Do ponto 5 a fls.61 vº do RA, ficou a constar um juízo sobre aquelas contas, nos termos seguintes:



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

- a). *As operações examinadas, com as excepções constantes deste Relatório, são legais e regulares.*
- b). *O sistema de controlo interno (SCI) apresenta pontos fracos, que se reflectiram, directamente, nas demonstrações financeiras.*
- c). *As demonstrações financeiras, apresentadas pelo Município do Cartaxo, não reflectem, fidedignamente, as despesas, os custos e as dívidas a terceiros.*

5. *Nessa conformidade, o juízo final que ficou a constar do RA, referente à fiabilidade das demonstrações financeiras de 2003 e 2004 da CMC, foi de "favorável com reservas".*

6. *O Demandado Paulo Alexandre Fernandes Varela Simões Caldas é Presidente da Câmara Municipal do Cartaxo desde Janeiro de 2002, tendo auferido nos exercícios de 2003 e 2004 o vencimento líquido mensal de € 2.661,81.*

7. *Tem licenciatura em economia desde 1994 e foi Vice-Presidente do mesmo Município nos anos de 2000 e 2001.*

8. *O Demandado, integrando o executivo municipal, deliberou a aprovação das respectivas propostas de Plano e Orçamento para 2003 e 2004, as quais ultrapassaram em € 125.002,49 e € 659.859,43, respectivamente, o limite fixado na alínea a) do ponto 3.3.1. do POCAL, conforme resulta dos mapas – síntese seguintes:*

**Quadro 5 - Valores médios da receita cobrada nos 24 meses anteriores ao Orçamento de 2003 e montantes considerados**

Rubrica		Média de 2000 (10 a 12), 2001 e 2002 (1 a 9) (3)	Orçamento 2003 (4)	Diferença (5)=(4)-(3)
Código (1)	Designação (2)			
01.	Impostos Directos	2.819.894,00	2.944.897,00	125.002,49

**Quadro 6 - Valores médios da receita cobrada nos 24 meses anteriores ao Orçamento de 2004 e montantes considerados**

Rubrica		Média de 2001 (10 a 12) 2002 e 2003 (1 a 9) (3)	Orçamento 2004 (4)	Diferença (5)=(4)-(3)
Código (1)	Designação (2)			
01.	Impostos Directos	2.658.926,93	3.308.180,00	649.253,07
02.	Impostos Indirectos	231.853,14	239.290,00	7.436,86
04.01	Taxas	225.710,46	228.880,00	3.169,50





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

9. Tais deliberações tiveram lugar, respectivamente, nas sessões extraordinárias do executivo municipal de 29 de Novembro de 2002 (Plano e Orçamento para 2003) e de 11 de Dezembro de 2003 (Plano e Orçamento para 2004), ficando a constar das respectivas Actas n.ºs. 27/2002 e 27/2003.

10. Nessas mesmas deliberações, o executivo municipal aprovou a inscrição na rubrica "Estado-Participação Comunitária Co-Financiados", dos montantes de € 4.228.047,00 (2003) e € 4.446.535,00 (2004), referentes a projectos aprovados de € 1.711.761,90 (2003) e € 2.838.922,46 (2004), com as diferenças de + € 2.516.285,00 (2003) e de + € 1.607.612,54 (2004).

11. O Demandado, integrando o executivo municipal, deliberou a aprovação de duas modificações orçamentais (em sede de "revisão do orçamento") relativamente ao orçamento da CMC de 2004, a primeira em 14 de Junho de 2004, que teve por objecto a inscrição da receita de € 184.978,92 a título de "saldo de gerência anterior", e a segunda em 26 de Outubro de 2004, que teve por objecto a inscrição de um aumento das receitas correntes (impostos directos; impostos indirectos; taxas, multas e outras penalidades; transferências correntes e venda de bens e serviços) no valor de € 2.227.400,00, e inscrição de despesa em idêntico montante.

12. A deliberação de 26 de Outubro de 2004 foi apresentada como suportada no excedente de cobrança em algumas rubricas da receita, relativamente ao previsto no Orçamento inicial.

13. Porém, à data da deliberação, não se verificava um excesso de cobrança em relação à totalidade das receitas previstas no Orçamento nem se previa que tal ocorresse até ao final do ano.

14. O Orçamento de 2004 previu inicialmente receitas no valor de € 19.622.600, tendo passado a constar como previsões corrigidas o valor global de € 22.905.483,92, na sequência da soma dos montantes inscritos nas duas modificações orçamentais



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

(€ 184.978,92 e € 2.227.400,00) e de uma alteração orçamental com inscrição de receita no montante de € 870.505,00 a título de empréstimos bancários.

15. No final do exercício a cobrança de receitas fixou-se nos € 17.997.643,00, tendo resultado um grau de execução de 78,5%.

16. O Demandado conhecia as regras previstas na alínea a) do ponto 3.3.1. e nos pontos 8.3.1.3. e 8.3.1.4., todos do Pocal, tendo votado favoravelmente em todas as deliberações atrás referidas, na qualidade de Presidente do Município, sem se aperceber de qualquer ilegalidade na inscrição dos valores, na convicção de que os técnicos que elaboraram as propostas dos orçamentos e das posteriores modificações respeitaram tais regras.

17. Nos exercícios de 2003/2004, a CMC, através da rubrica orçamental "01.02.02. — Horas Extraordinárias", despendeu € 259.812,73 e € 287.439,17, respectivamente, englobando os montantes pagos aos Funcionários do Município e aos Bombeiros.

18. Apenas quanto aos Funcionários Municipais, a CMC despendeu, a título de horas extraordinárias, os montantes de € 209.970,18 (2003) e € 221.495,28 (2004).

19. Nos exercícios de 2003 e 2004, o Demandado, sempre na qualidade de Presidente do Município, autorizou pagamentos de "trabalho extraordinário" em dias de descanso (semanal e complementar) e em dias feriados, sem que tenha ocorrido a prévia autorização para a sua realização.

20. Tal aconteceu com os seguintes funcionários e nos seguintes montantes:

## Ano 2003

### Quadro 1.1

Trabalho extraordinário que não foi precedido de prévia autorização superior (2003)

ano	Nomes	Serviço	TOTAL	Presidente Câmara		Volume	Fls
				Autorização Despesa	Autorização Pagamento		
2003	Joaquim Teixeira Dantas (motorista)	DDASC	5.480,11	4.573,55	4.325,97	XII	202 ssg
2003	José Manuel Silva Nunes	DAF	5.144,36	4.303,62	4.150,66	XI	306 ssg



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

2003	Dulce Maria da Mata Rodrigues de Abreu	DAF/GAP	2.145,47	1.752,19	1.766,63	XIII	141 ssg	
2003	Estela Marisa Seródio David Nunes Gabirro	DAF/GAP	4.835,34	3.097,34	3.865,90	XIII	141 ssg	
2003	Isabel Maria Brito Fernandes Pinto	DAF/GAP	1.713,19	1.521,19	1.508,44	XIII	141 ssg	
2003	João Vasco Monteiro Pereira	DASU	2.854,69	2.367,41	2.362,01	X	482 ssg	
2003	Maria Elisabete Paulo Marques	DAF	1.210,53	1.210,53	1.210,53	XI	75 ssg	332 ssg
2003	Ricardo Miguel Nunes Portela	DAF	9.556,92	7.635,03	8.503,18	XI	75 ssg	
2003	Maria do Céu Madeira Mourato	DAF	3.476,34	3.476,34	2.863,14	XII	301 ssg	
2003	Olinda Inácio Azenha Cunha	DAF	338,62	57,92	273,58	XII	386 ssg	
2003	Fernando Manuel Ferreira Maltez	DAS	2.707,61	2.208,09	2.442,73	X	280 ssg	
2003	Carlos Manuel Silva Ferreira	DOEM	6.885,10	5.882,90	5.885,68	XIV	1 a 195	
2003	José Antonio Pato Silva	DOEM	1.377,73	1.140,87	1.097,77	X	411 ssg	
2003	Eduardo Pessoa Ferreira	DOEM	5.198,38	4.798,99	4.547,28	XI	247 ssg	306 ssg
				44.025,96	44.803,50			
	Maria Adelaide M Adrião	DAF/Tesou				XI	402 ssg	
	Ordens de Pagamento	2003				X	1 a 63	
		2004				X	64 a 136	

## Ano 2004

### Quadro 1.2

Trabalho extraordinário que não foi precedido de prévia autorização superior (2004)  
Presidente Câmara

ano	Nomes	Serviço	TOTAL	Autor Despesa	Aut Pagamento	Volume	FIs
2004	Joaquim Teixeira Dantas (motorista)	DDASC	5.792,24	5.172,14	4.200,18	XII	202 ssg
2004	José Manuel Silva Nunes	DAF	4.087,59	4.087,59	2.992,84	XI	306 ssg
2004	Dulce Maria da Mata Rodrigues de Abreu	DAF/GAP	2.894,77	2.625,69	2.199,67	XIII	141 ssg
2004	Estela Marisa Seródio David Nunes Gabirro	DAF/GAP	3.764,59	3.764,59	2.618,30	XIII	141 ssg
2004	Isabel Maria Brito Fernandes Pinto	DAF/GAP	2.456,20	2.456,20	1.651,58	XIII	141 ssg



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

2004	João Vasco Monteiro Pereira	DASU	3.219,59	2.728,14	2.597,91	X	482 ssg	
2004	Maria Elisabete Paulo Marques	DAF	2.451,96	2.056,59	2.102,43	XI	75 ssg	332 ssg
2004	Ricardo Miguel Nunes Portela	DAF	4.912,27	4.049,93	4.676,26	XI	75 ssg	
2004	Maria do Céu Madeira Mourato	DAF	4.717,44	4.717,44	3.500,64	XII	301 ssg	
2004	Maria de Fátima Seródio Alves	DAF	1.139,00	1.139,00	1.139,00	XI	332 a 363	
2004	Paulo Manuel Teixeira da Silva Maltez	DAF	327,20	248,36	327,20	X		
2004	Olinda Inácio Azenha Cunha	DAF	1.173,69	1.173,69	901,70	XII	386 ssg	
2004	Fernando Manuel Ferreira Maltez	DAS	4.629,94	4.070,26	3.324,02	X	280 ssg	
2004	Carlos Manuel Silva Ferreira	DDASC	7.072,06	6.259,54	4.779,88	XIV	1 a 195	
2004	José Antonio Pato Silva	DOEM	2.105,94	1.518,12	1.754,68	X	411 ssg	
2004	Eduardo Pessoa Ferreira	DAF	4.615,04	4.615,04	3.668,05	XI	247 ssg	306 ssg
				50.682,32	42.434,34			
	Maria Adelaide M Adrião	DAF/Tesou				XI	402 ssg	
	Ordens de Pagamento	2003				X	1 a 63	
		2004				X	64 a 136	

21. Nos mesmos exercícios, o Demandado autorizou pagamentos de trabalho em dias de descanso (semanal e complementar) e em dias feriados, que ultrapassaram o limite diário de 7 horas para a sua realização.

22. Tal aconteceu com os funcionários Ricardo Portela e Maria Elisabete P. Marques e nos montantes que se referem a seguir:



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

## Anos 2003/2004

nº 1 do artº 33º - Trab dias descanso (Semanal/Complementar) e feriados

Termos Aut. de Despesa (Relatório)-PC			2003		
Nome	Serv	Categoria	7h/dia	Total	7h/dia
Ricardo Portela	DAF	Tec. Superior	777,53	777,53	1.080,35
Maria Elisabete P. Marques	DAF	Ass. Adm	39,24	39,24	
<b>Total</b>			<b>816,77</b>	<b>816,77</b>	<b>1.515,76</b>
Termos de Aut. Pagamento (Relatório)-PC			2003		2004
Nome	Serv	Categoria	7h/dia	Total	7h/dia
Ricardo Portela	DAF	Tec Superior	767,66	767,66	475,52
Maria Elisabete P. Marques	DAF	Ass. Adm	0,00	0,00	1.014,86
<b>Total</b>			<b>767,66</b>	<b>767,66</b>	<b>1.490,38</b>

nº 1 do artº 33º - Trab dias descanso (Semanal/Complementar) e Feriados - Além de 7 horas

	Nº Anexo	Fls.	
Ricardo Portela	XI	75 ssg	
Maria Elisabete P. Marques	XI	75 ssg	332 ssg

*23. Nos mesmos exercícios, o Demandado autorizou pagamentos de trabalho em dias de descanso (semanal e complementar) em local onde existia registo automático de controlo de assiduidade, sem que o mesmo tenha sido utilizado e cuja realização (do trabalho), num dos casos, foi autorizada posteriormente à ordem de pagamento.*

*24. Tal aconteceu relativamente aos funcionários Maria Adelaide Adrião e Maria do Céu Madeira Mourato, nas condições e nos montantes que abaixo se indicam:*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

**Realização de Trabalho (dias de descanso semanal/complementar) sem que tenha sido**

**utilizado o controlo de assiduidade automático**

Termos Aut. de Despesa (Relatório)-PC			2003		2004	
Nome	Serv	Categoria	Trab.S/Pic	Total	Trab.S/Pic	Total
M <sup>a</sup> Adelaide Adrião	DAF/	Tesoureira	1.350,00	1.350,00	2.447,88	2.447,88
Maria do Céu	DAF	Tec Superior	3.094,56	3.094,56	4.093,41	4.093,41
<b>Total</b>			<b>4.444,56</b>	<b>4.444,56</b>	<b>6.541,29</b>	<b>6.541,29</b>

Termos de Aut. Pagamento (Relatório)-PC			2003		2004	
Nome	Serv	Categoria	Trab.S/Pic	Total	Trab.S/Pic	Total
M <sup>a</sup> Adelaide Adrião	DAF/	Tesoureira	1.350,00	1.350,00	1.882,46	1.882,46
Maria do Céu	DAF	Tec Superior	2.481,36	2.481,36	3.294,69	3.294,69
<b>Total</b>			<b>3.831,36</b>	<b>3.831,36</b>	<b>5.177,15</b>	<b>5.177,15</b>

	Nº Anexo	Fls	
M <sup>a</sup> Adelaide Adrião	XI	402 ssg a 498	(Listagens de assiduidade electrónica c/ horas de trabalho extraordinário e proposta para realização do trabalho)
Maria do Céu	XII	301 ssg a 385	Idem

*25. Nos mesmos exercícios, o Demandado autorizou pagamentos de trabalho extraordinário para além das duas horas/dia e em dias de descanso (semanal e complementar) e em dias feriados, que ultrapassaram o limite diário de 7 horas para a sua realização.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

26. Tal aconteceu, relativamente ao funcionário Vitor Varela, progenitor do Demandado, quando em serviço no Museu Rural e do Vinho do Cartaxo, nas condições e nos montantes que abaixo se indicam:

Termos Aut. de Despesa (Relatório)-PC								
Nome	Serv	Categoria	7h/dia	2h/dia	Total	7h/dia	2h/dia	Total
Vitor Varela	DDASC	Administrativo	43,21	404,06	447,27	110,08	61,10	171,18
<b>Total</b>			<b>43,21</b>	<b>404,06</b>	<b>447,27</b>	<b>110,08</b>	<b>61,10</b>	<b>171,18</b>
Termos de Aut. Pagamento (Relatório)-PC								
Nome	Serv	Categoria	2003			2004		
			7h/dia	2h/dia	Total	7h/dia	2h/dia	Total
Vitor Varela	DDASC	Administrativo	32,41	281,44	313,85	110,08	40,18	150,26
<b>Total</b>			<b>32,41</b>	<b>281,44</b>	<b>313,85</b>	<b>110,08</b>	<b>40,18</b>	<b>150,26</b>

nº1 do artº 27º - Trabalho Extraordinário (Além 2 horas/dia)

nº 1 do artº 33º - Trabalho dias descanso (Semanal/Complementar) e Feriados - Além de 7 horas

	Nº Anexo	Fls.
Vitor Varela	XII	54 a 62; 87 a 152, Folhas de Pagamentos 153 a 176, Proposta para realização do Trabalho 177 a 201 Folhas de tempo Trabalho realizado

27. O mesmo se verificou relativamente ao Corpo de Bombeiros Municipais, sobre a prestação de serviços extraordinários em dias de descanso e feriados (TDDF).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

28. Nos exercícios de 2003 e 2004, o Demandado não definiu o regime de prestação do trabalho, horários, número de turnos e respectiva duração do Corpo de Bombeiros Municipais do Cartaxo.

29. Um "Regulamento Interno", então existente, não apresentava qualquer data, aprovação ou assinatura.

30. A realização de TDDF nos Bombeiros começava com a elaboração de "Ordens de Serviço" semanais, pelo Comando, identificando o número de funcionário e, depois, aprovadas pelo Demandado.

31. Após a prestação do serviço, cada funcionário preenchia, mensalmente, uma "relação de trabalho extraordinário em dias de descanso e feriados", rubricada pelo superior hierárquico para atestar a realização do serviço e, depois, assinada pelo Demandado.

32. A conferência às horas de trabalho realizado (2003/2004), comprovou que os boletins mensais de registo das horas, foram, apenas, nos dias de descanso e feriados, estando preenchidas pelo trabalhador que, em regra, efectuava 7 horas de trabalho diário aos sábados e /ou domingos e /ou feriados, de acordo com as tais "Ordens de Serviço".

33. A prestação do TDDF nos Bombeiros Municipais do Cartaxo era uma actividade normalmente aceite e admitida em 2003/2004, relativamente ao regime de trabalho extraordinário nocturno e em dias de descanso e feriados.

34. As autorizações de despesa e pagamentos foram da responsabilidade do Demandado, nos montantes de € 41.516,89 (2003) e € 42.017,50 (2004), e nos montantes de € 49.118,20 (2003) e € 54.010,29 (2004), respectivamente.

35. O Demandado, em matéria de trabalho extraordinário, agiu na convicção que estava a cumprir a lei e com base na confiança que depositava nos serviços camarários responsáveis pela documentação relativa a esse trabalho.





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

36. Em reunião do executivo municipal, de 13 de Fevereiro de 1995, foi aprovada uma tabela de gratificações e compensações, aos Bombeiros em regime de voluntariado, ratificada em 24 de Fevereiro seguinte, pela Assembleia Municipal, sem invocação de lei permissiva.

37. Posteriormente, em reunião do executivo de 19 de Janeiro de 1998, essa tabela de compensação, pelo serviço voluntário, foi objecto de alterações, vindo a ser ratificada pela Assembleia Municipal em 27 de Janeiro seguinte, mantendo-se vigente pelo menos até 2006.

38. Nessa tabela previam-se compensações fixas mensais para o Comandante, 2º Comandante e Adjunto, sendo que essas chefias, também, recebiam, mensalmente, compensações de serviço voluntário.

39. O valor das gratificações era apurado com base nas horas de serviço efectivamente prestadas, não existindo qualquer tipo de distinção entre os serviços, e a remuneração era de 2,50 Euros/hora, fosse em situação de incêndio, de emergência médica, ou outra qualquer.

40. Nos exercícios de 2003/2004 foram processadas gratificações aos Bombeiros no montante global de € 390.225,75.

41. Nessas gratificações, aos Bombeiros, estão incluídos pagamentos referentes, quer aos "Bombeiros Municipais", pertencentes ao quadro da CMC, quer aos "Bombeiros Voluntários" onde tal não sucedia.

42. Os "Bombeiros Municipais", para além de terem sido remunerados através do seu próprio vencimento, auferiram em 2003/2004, quando em serviço para além do horário normal, as verbas e gratificações previstas na referida tabela para o serviço voluntário.

43. Na parte correspondente às gratificações do pessoal (Bombeiros-Municipais), as autorizações das despesas e dos pagamentos, da responsabilidade do Demandado, foram,



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

respectivamente, de € 113.308,16 e € 103.378,14 (2003) e de € 95.961,76 e € 110.277,53 (2004).

44. Quanto aos Bombeiros Voluntários, tais gratificações autorizadas pelo Demandado e respectivos pagamentos, foram respectivamente de € 70.173,54 e € 70.108,41 (2003) e de € 41.101,90 e de € 40.936,61 (2004).

45. Em matéria de gratificações aos Bombeiros, o Demandado agiu na convicção que estava a cumprir a lei.

46. Nos exercícios de 2003/2004, o Demandado autorizou despesas e pagamentos, a favor da empresa "Bruterra – Transporte de Mercadorias Lda.", referentes à utilização de uma máquina retroescavadora, alugada pela CMC, àquela empresa.

47. O aluguer não foi precedido de qualquer procedimento concursal e os trabalhos foram executados sem prévia autorização, que só era prestada, em simultâneo, com as respectivas autorizações de pagamento.

48. Os pagamentos efectuados em 2003/2004, suportados em simples requisições, emitidas pela CMC, perfizeram os montantes de € 101.278,20 (2003) e de € 92.124,43 (2004), respectivamente.

49. A máquina retroescavadora foi utilizada em diversos serviços, com o conhecimento e assentimento do Demandado, designadamente, abertura de valas, e em diferentes locais do concelho, conforme discriminado na facturação constante de fls. 1 a 206 do Anexo 1 do Volume XXVII do PA, e que aqui se dá como reproduzida, sendo requisitada em função das necessidades pontuais do Município, muitas vezes em situações de urgência, tendo os valores facturados por cada serviço oscilado entre um máximo de € 5.460,32 e um mínimo de € 166,18.

50. O Demandado foi responsável pela autorização de pagamentos nos anos de 2003 e 2004 nos montantes de € 95.307,45 e € 63.825,72, respectivamente.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

51. O Demandado agiu na convicção que estava a cumprir a lei.

52. Na sequência do despacho de 5 de Junho de 2001 da Direcção da Caixa Geral de Aposentações, Helena Sousa Pilré Lourenço Lopes, Chefe de Repartição da Câmara Municipal do Cartaxo, passou à situação de aposentada da função pública, sendo-lhe abonada a pensão de € 2.041,75.

53. Datada de 4 de Junho de 2001, foi prestada a informação a que se refere o documento de fls. 149 do Volume VII do PA, e que aqui se dá como reproduzido, informação subscrita pelo Chefe de Divisão da CMC, José Nicolau Nobre Ferreira, dirigida ao Vice-Presidente, o agora Demandado, no sentido de ser solicitada à referida Helena Lopes proposta para prestação de serviços relacionados com o levantamento e regularização dos bens patrimoniais do domínio público e privado da autarquia, o que foi deferido por despacho de 6 de Julho de 2001.

54. Em 23 de Julho de 2001 deu entrada na CMC uma proposta apresentada pela ex-funcionária Helena Lopes manifestando aceitar a contratação, mediante o pagamento da remuneração mensal de 250.000\$00, tendo o Demandado proferido despacho em 30 de Julho de 2001 a autorizar a contratação.

55. Em 1 de Agosto de 2001 foi celebrado entre o Município do Cartaxo, representado pelo Demandado (como primeiro outorgante) e a Helena Sousa Pilré Lourenço Lopes (como segunda outorgante) contrato de prestação de serviços, em regime de avença, com início em 1 de Agosto de 2001, pelo prazo de 6 meses, tacitamente prorrogado por iguais períodos.

56. Segundo a cláusula 2.<sup>a</sup> do indicado contrato "O serviço a prestar pela segunda outorgante será o de apoio ao levantamento e regularização dos bens patrimoniais do domínio público e privado da Autarquia".



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

57. E segundo a cláusula 3.<sup>a</sup> do mesmo contrato "Pela prestação dos seus serviços a segunda outorgante perceberá a remuneração de € 1.246,99".

58. Pela prestação de serviços, a Helena Sousa Pilré Lourenço Lopes auferiu os montantes de € 18.053,29 em 2003 (com base na remuneração mensal de € 1.281,28 em Janeiro, € 1.281,28+€ 243,45 de IVA de Fevereiro a Outubro e de € 1.281,28+€ 243,44 de IVA em Novembro e Dezembro) e € 18.296,65 em 2004 (com base na remuneração mensal de € 1.281,28+€ 243,45 de IVA em Janeiro e de € 1.281,28+€ 243,44 de IVA nos restantes meses), abonados em prestações mensais, conforme discriminado a fls. 222 a 273 do Volume VII do PA e que aqui se dá como reproduzido.

59. Foram feitas retenções/IRS na fonte nos montantes de € 3.062 em 2003 e de € 3.075,10 em 2004.

60. Nos anos de 2003 e 2004 o Demandado autorizou pagamentos, a título de remunerações pelo contrato de avença com aquela funcionária, nos montantes de € 12.196,84 e € 12.197,76, respectivamente.

61. A contratação mostrou-se de grande utilidade para os serviços, quer pela reconhecida competência da contratada, quer pelo facto de não haver ninguém nos quadros da CMC que possuísse os conhecimentos específicos para as tarefas contratadas.

62. O Demandado, não obstante saber que se tratava de uma aposentada da função pública, agiu na convicção que a contratação se mostrava em conformidade com a lei, designadamente no que respeita à remuneração fixada.

63. Por desconhecimento do Demandado, não foi pedida qualquer autorização para o pagamento de montante superior à terça parte da remuneração equivalente às funções em causa, nos termos do artigo 79º do Estatuto da Aposentação.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

64. O Demandado, na qualidade de Presidente da CMC, autorizou a realização de despesas, com refeições, em que o próprio participou bem como outros membros do executivo, durante os exercícios de 2003 e 2004.

65. Tais despesas eram suportadas pela rubrica orçamental "01.02./02.02.25. — Aquisições de Serviços — Outros Serviços", sem prévia requisição nem invocação de qualquer base legal e justificadas na apresentação de facturas de almoços/jantares sem qualquer menção relativamente ao fim visado, ao interesse público subjacente à sua realização, aos objectivos e aos participantes, sendo que vários desses recibos nem sequer estavam datados, ou as datas eram ilegíveis, e alguns nem referem o nome do cliente, conforme resulta dos documentos que constituem o Volume VI do PA, e que aqui se dão como reproduzidos.

66. Porém, há um recibo relativo a refeições, datado de 24 de Outubro de 2003, no valor de € 511,15, com expressa referência "Dia aberto às empresas" (fls. 225 do PA) e dois recibos igualmente respeitantes a refeições, datados de 31 de Outubro de 2003, nos montantes de € 375,70 e € 172,97, com indicação expressa de "refeições no âmbito de Geminação de Cidades 2003" (fls. 223 e 225 do Volume VI do PA), refeições que foram efectivamente oferecidas pela CMC no âmbito dos eventos mencionados.

67. Nos exercícios de 2003 e 2004, quer o Demandado, quer o Vice-Presidente Pedro Ribeiro, quer a Vereadora Elvira Tristão, foram reembolsados, pela CMC, de despesas efectuadas com refeições, nessas condições.

68. Em 2003, tais reembolsos ascenderam a 7.445,38 Euros e em 2004 a 9.244,97 Euros, sendo que, no caso do Demandado, o reembolso, dessas despesas com refeições, correspondeu, em cada ano, a cerca de 50% dos respectivos dias úteis de trabalho.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

69. *Toda a despesa, em apreço, no montante global de € 16.690,35, foi autorizada pelo Demandado, sendo, em parte, ele próprio, dela beneficiário, assim como os dois autarcas já referidos.*

70. *Tendo, quanto à mesma despesa, o Demandado autorizado pagamentos em 2003 e 2004 nos montantes de € 6.831,01 e € 7.088,61, respectivamente.*

71. *O Demandado sempre recebeu o "subsídio de refeição" bem como "despesas de representação".*

72. *Relativamente ao montante global pago pela CMC a título de refeições (€ 16.690,35), apenas foi reposta a quantia de € 62,30 pela Vereadora Elvira Tristão.*

73. *Por conta da mesma rubrica orçamental (01.02./02.02.25), em 25 de Março de 2003, o Demandado autorizou o pagamento da despesa de € 500,00, (ocorrido dois dias depois), relativa ao Processo Autónomo de Multa nº 8 – M/2003, aplicada por este Tribunal, ao Vice-Presidente Pedro Ribeiro.*

74. *Ao autorizar o pagamento o Demandado apercebeu-se que se tratava de multa aplicada ao Vice-Presidente, tendo agido na convicção que podia fazê-lo por ter havido atraso dos serviços no procedimento que determinou a sanção.*

75. *A empreitada "Casa Municipal do Desporto e Lazer", que teve a CMC como entidade adjudicante, foi projectada em várias fases, tendo a consignação da 2ª Fase ocorrido em 21-03-2003, estando prevista, para uma 3ª fase, a construção do Estádio, incluindo bancadas, balneários e iluminação, na sua totalidade.*

76. *Todavia, o Demandado entendeu dever antecipar, aquela 3ª fase (futura), aproveitando a execução da 2ª fase (anterior), para determinar, por "ajuste directo" independente do valor, a execução do Estádio.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

77. Nessa conformidade, no decurso da 2ª fase, foi logo adjudicada, por determinação directa do Demandado, a construção do Estádio, no montante de € 368.010,79, cujos trabalhos foram encomendados ao mesmo empreiteiro em obra.

78. Trabalhos que se encontravam previstos para a 3ª Fase da Empreitada e que foram executados por determinação pessoal do Demandado, à revelia do executivo municipal, e que foram executados em simultâneo, ou posteriormente, aos trabalhos contratuais.

79. Embora sabendo que se tratava de trabalhos não incluídos na 2ª Fase, o Demandado agiu convicto da legalidade do procedimento adoptado.

80. Em 13 de Fevereiro de 2003 foi celebrado o contrato de empreitada da "Alameda Norte da Cidade (ANC)" entre a CMC (entidade adjudicante) e João Cerejo dos Santos/Cerviter – Vias e Terraplanagens (adjudicatária), pelo valor de € 1.079.695,00 (s/IVA), o qual foi visado pelo Tribunal de Contas em 20 de Maio de 2003.

81. No dia 31 de Janeiro de 2005, o executivo da CMC, em reunião presidida pelo Demandado, deliberou aprovar, por unanimidade, os trabalhos a realizar no âmbito da empreitada indicada no facto 80 que constituíram o seu primeiro adicional, no valor de € 51.557,20, acrescido do IVA, e autorizou a sua adjudicação, por ajuste directo, à empresa adjudicatária da empreitada, assumindo-os como "trabalhos a mais".

82. Da deliberação de aprovação dos trabalhos a mais e da adjudicação não resulta qualquer fundamentação legal para o efeito, baseando-se apenas na informação da Divisão de Obras e Equipamentos Municipais.

83. Precedendo a deliberação, a Divisão de Obras e Equipamentos Municipais prestou a informação n.º 26/2005, de 26 de Janeiro de 2005, que refere que houve a necessidade de se proceder à execução de alguns trabalhos, não previstos no contrato, que visaram melhorar as condições de estabilidade dos pavimentos da faixa de rodagem, da ciclo-via e dos passeios, através da colocação de drenos subterrâneos longitudinais, de forma a impedir o acesso das águas dos terrenos mais altos, confinantes com a via, assim como a



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*construção de aquedutos transversais para o escoamento de linhas de água existentes e perpendiculares à via.*

*84. De seguida, a informação indica os seguintes trabalhos: drenos longitudinais, canalização de ramal em PVC, fornecimento e colocação de forquilha PN e caixa de visita de ramal, totalizando € 51.557,20.*

*85. A informação termina dizendo: "Considerando que as espécies dos trabalhos referidos não foram previstos no contrato e no projecto, se destinam à realização da mesma empreitada e se tornaram necessário executar na sequência das circunstâncias apontadas e dado que as mesmas não podem ser tecnicamente separadas do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra, submete-se à consideração superior a aprovação do valor de 51.557,20 €+IVA, face ao exposto".*

*86. No dia 9 de Maio de 2005, o executivo da CMC, em reunião presidida pelo Demandado, deliberou aprovar, por unanimidade, os trabalhos a executar no âmbito da empreitada indicada no facto 80 que constituíram o segundo adicional, no valor de € 55.285,42, acrescido de IVA, e autorizou a sua adjudicação, por ajuste directo, à empresa adjudicatária da empreitada, assumindo-os como "trabalhos a mais".*

*87. A deliberação apresenta como fundamento a informação da Divisão de Obras e Equipamentos Urbanos onde comunicava que era necessário proceder à execução de diversos muros de betão armado, não só destinados ao suporte da estrada, como também à reposição de vedações de diversas propriedades confinantes com a nova estrada.*

*88. Precedendo a deliberação, a Divisão de Obras e Equipamentos Municipais prestou a informação n.º 77/2005, de 26 de Abril de 2005, referindo que, na sequência dos protocolos celebrados com os proprietários de terrenos expropriados, tornou-se necessário, durante a fase de realização dos trabalhos de aterros e consolidação dos pavimentos, proceder à execução de diversos muros, em betão armado, destinados, não só ao suporte da nova estrada, como também à reposição das vedações das propriedades.*





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

89. A informação termina nos mesmos termos referidos no **facto 85**, salvo no que concerne ao valor dos trabalhos, agora 55.285,42 €.

90. No dia 10 de Outubro de 2005, o executivo da CMC, em reunião presidida pelo Demandado, deliberou, por unanimidade, "ratificar o despacho do Senhor Presidente que aprovou a execução de trabalhos não previstos na empreitada da "ANC", no valor de € 99.106,02, acrescido do IVA".

91. Da deliberação não resulta qualquer fundamentação legal.

92. Esses trabalhos foram propostos pela adjudicatária e foram autorizados por despacho de 19 de Setembro de 2005 do Demandado, tendo abrangido equipamentos de sinalização e segurança, trabalhos de integração paisagística, reposição de vedações físicas e muros de alvenaria, sumidouros e sarjetas, pavimentação, terraplanagem e drenagem.

93. O Demandado, nos procedimentos da empreitada da ANC, agiu na convicção que estava a cumprir a lei e com base na confiança que depositava nas informações prestadas pela Divisão de Obras e Equipamentos Municipais.

94. Na classificação orçamental "04/07.03.03.01 — Divisão de Obras e Equipamentos Municipais — Aquisição de Bens de Capital — Bens do Domínio Público — Outras Construções e Infraestruturas — Viadutos, Arruamentos e Obras Complementares", nos exercícios de 2003 e 2004, verificou-se que foram executados vários trabalhos de pavimentação em pedra de calçada em passeios pedonais e arranjos urbanísticos, consistindo em trabalhos de reposição de pavimentos em roços abertos para instalação de ramais de água e de esgoto e em beneficiações de passeios e valetas de diversos arruamentos do Concelho.

95. Todos esses trabalhos foram sendo pagos à medida da sua efectiva realização prática, apenas tendo como suporte documental, para o respectivo processamento da despesa



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*pública, a facturação que ia sendo emitida pelo único empreiteiro, conforme resulta dos documentos de fls.1 a 57 do anexo 2 do Volume XXVII do PA e que aqui se dão como reproduzidos, o que se verificou sempre com o conhecimento e assentimento do Demandado.*

*96. Inexistiu procedimento de contratação, e da análise da facturação em 2003/2004, resulta, apenas, que se tratou de "trabalhos de calcetamento", faltando a descrição de quais os trabalhos executados, sua natureza, localização e razão de urgência, sendo certo que ocorreram ao longo de vários anos sempre dessa forma.*

*97. Cada facturação era considerada uma obra autónoma, funcionando como sucessivos "ajustes directos, sem consulta prévia", tendo-se verificado que foram emitidas no mesmo mês as facturas n.ºs 650 e 652 reportadas à urbanização da Capela de Pedra e n.ºs 646, 647 e 649 referentes a Vila Chã de Ourique, na Rua Prof. Fernando Jaime Soares Costa.*

*98. O Demandado autorizou despesa e pagamentos, por conta destes "trabalhos de calcetamento", nos montantes de 29.315,41 euros (2003) e de 51.360,79 Euros (2004).*

*99. Agiu na convicção da legalidade dos procedimentos.*

*100. Na sequência do Relatório de Auditoria os Serviços Municipais têm se esforçado para dar cumprimento integral às recomendações aí referidas.*

*101. Não são conhecidos quaisquer antecedentes relativamente ao Demandado no âmbito de responsabilidade financeira.*

*102. Foram pagas voluntariamente multas por todos os Vereadores da CMC a quem foi imputada responsabilidade financeira sancionatória no RA"*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **FACTOS NÃO PROVADOS:**

*Todos os que foram articulados e que, directa ou indirectamente, contradigam a factualidade dada como provada, e designadamente que o Demandado tenha agido com o propósito de fraccionar a despesa no âmbito do aluguer da máquina retroescavadora e que tenha reposto qualquer quantia a título de refeições.*

## **III- O DIREITO**

### **1º Inconstitucionalidade do poder sancionatório legalmente atribuído ao Tribunal de Contas**

O Recorrente, suscita, como questão prévia, a falta de suporte constitucional para a estatuição, nos artigos 65º e 66º da LOPTC, da responsabilidade financeira sancionatória. Alega, em síntese, que o texto constitucional não prevê, expressamente o ilícito financeiro sancionatório.

A questão já fora suscitada na 1ª instância, e apreciada na sentença ora recorrida, em termos que inteiramente subscrevemos. Assim, e como se refere na sentença da 1ª instância, o artº 214º-nº 1 da C.R.P. (reproduzindo o proémio do nº 1 do artº



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

216º, na redacção dada pela Revisão Constitucional de 1989) “define as atribuições do Tribunal de Contas de uma forma exemplificativa”.

Na verdade, outra conclusão não se pode retirar de três expressões utilizadas no nº1 do preceito pelo legislador constitucional. Assim:

- No prómio do nº 1 caracteriza-se o Tribunal de Contas como “ o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente...”.
- Na alínea c) do mesmo nº 1 é atribuída, como competência ao Tribunal, a de “efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da Lei”.
- Na alínea d) do mesmo nº 1 autoriza-se que o legislador defina novas competências ao Tribunal nos seguintes termos: exercer as demais competências que lhe foram atribuídas por lei

Na doutrina, é, também, esta a posição de Vital Moreira e Gomes Canotilho, os quais , em anotações ao então artº 216º da C.R.P., subscrevem o seguinte:

*“Ao contrário do que acontecia no texto primitivo, a competência do Tribunal Constitucionalmente fixada pode ser ampliada por via de lei, como agora se dispõe expressamente (al.1-c), aliás redundante, face ao advérbio “nomeadamente” do prómio do mesmo nº 1)”<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> Constituição da Republica Portuguesa Anotada, 3ª edição, pág. 818



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

A posição do Recorrente não pode, pois, proceder.

A abertura do legislador constitucional a novas competências e atribuições ao Tribunal de Contas, desde que estabelecidas por Lei, bem como à efectivação de responsabilidade por infracções financeiras integra, sem quaisquer dúvidas, a responsabilidade sancionatória, como é o caso destes autos. O mesmo se verifica relativamente à fiscalização dos comportamentos dos gestores públicos, contrariamente ao defendido pelo Recorrente. A este propósito, e citando, de novo, Vital Moreira e Gomes Canotilho:

*"Na versão primitiva da Constituição discutiu-se se o tribunal poderia apreciar também a racionalidade financeira ou justificação económica (economicidade) das despesas, tendo o TC considerado que a fiscalização da legalidade não comportava tal entendimento (Ac.T.C. nº 461/87). Hoje, o problema deve ver-se à luz da abertura constitucional para a atribuição legal de outras competências além das constitucionalmente mencionadas, pelo que nada obsta a que o Tribunal de Contas seja legalmente dotado com tal competência, ainda que ela não caiba no conceito de fiscalização da legalidade"<sup>3</sup>*

Importa, finalmente, evidenciar que o próprio Tribunal Constitucional já se pronunciou sobre esta matéria, e de forma inequívoca, considerou constitucional a tipificação das infracções sancionatórias previstas no artº 65º da LOPTC.

Assim, e no recente Acórdão nº 635/2011, de 20 de Dezembro, in DR, 2ª série, de 02.02.12, decidiu-se que:

---

<sup>3</sup> ob. cit pag 818



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*"A Constituição da República Portuguesa menciona o Tribunal de Contas no seu artigo 214º, qualificando-o como o "órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe". De entre as competências que a Constituição atribui ao Tribunal de Contas, no nº 1 do referido preceito, consta a de "efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei". Ou seja, a Constituição admite que o Tribunal de Contas tem competência para aplicar sanções por violação de regras financeiras, remetendo para a lei as suas concretas delimitação e determinação.*

*Perante a norma constante do artigo 214º, nº 1, al. c) da CRP não se vislumbra como se poderá sustentar a tese da recorrente de que a Constituição consagra um princípio da tipicidade dos ilícitos e limita as sanções a três tipos — as de carácter penal, disciplinar e contra-ordenacional.*

*Ora, sendo assim, a norma sancionatória em análise não tem, por imposição constitucional, de se reconduzir a nenhuma das três categorias acima referidas, fazendo parte de um tipo autónomo de responsabilidade sancionatória — a financeira — o que significa que, directa e imediatamente, o princípio da legalidade penal constante do artigo 29º-nº 1 da CRP não se aplica no caso concreto."*

- **Do exposto e sem necessidade de maiores desenvolvimentos se desatende a questão prévia suscitada pelo Recorrente.**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **2º Determinação do número de ilícitos financeiros sancionatórios**

Alega o Recorrente que a Sentença ora recorrida deve ser revogada e substituída por outra que considere que o Recorrido praticou uma única infracção no que respeita às duas que lhe são imputadas a título de pagamentos relacionados com remunerações, invocando o disposto no artº 30º do C. Penal.

As infracções em causa são as seguintes:

- a) Violação das normas dos artigos 25º a 35º do Decreto-Lei nº 259/98, de 18 de Agosto, referentes a trabalho extraordinário em desconformidade com aqueles normativos, autorizado e pago pelo Recorrido, integrando a previsão legal do artº 65º-nº 1-b) da LOPTC.
- b) Violação do artº 38º do Decreto-Lei nº 106/2002, de 13 de Abril, referente ao estatuto dos bombeiros municipais, por ausência de norma autorizadora das despesas e pagamentos a título de gratificações ordenadas pelo Demandado, integrando a previsão legal do artº 65-nº-1-b) da LOPTC.

No que respeita à violação das normas referentes ao trabalho extraordinário, a sentença integrou as várias violações provadas nesta matéria (factos nºs 17 a 36) numa única infracção financeira sancionatória, na forma continuada justificando-se

*"porque o bem jurídico protegido pelas normas violadas é o mesmo, ou seja, o carácter excepcional do trabalho extraordinário em nome de uma menor despesa*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*pública, tendo a actividade ilícita se desenvolvido de forma homogénea no período em causa, (exercícios de 2003 e 2004 da CMC), sempre através de autorizações de despesa e pagamentos no âmbito do trabalho extraordinário, e num quadro exterior sem alterações, traduzido na perduração do meio apto para a realização do ilícito: a apresentação de documentação pelos serviços”*

Este enquadramento jurídico-sancionatório não foi posto em crise nos autos mas, contrariamente ao invocado pelo Recorrente, não é susceptível de assimilar uma outra infracção sancionatória decorrente das autorizações de despesa e pagamentos aos Bombeiros Municipais de gratificações não previstas na Lei.

Na verdade, não releva o facto de estarmos perante infracções relativas a despesas e pagamentos com remunerações, pois, como é sabido, o artigo 65º-nº 1-b) da LOPTC sanciona todas as despesas e pagamentos ilegais efectuados pelos responsáveis financeiros nos diversos domínios da sua gestão e competências. É um facto conhecido que na esmagadora maioria das situações detectadas, estão presente autorizações de despesa ou pagamentos ilegais em matéria de remunerações sem que daí possa invocar-se o enquadramento ora defendido pelo Recorrido.

Seguindo o entendimento perfilhado pelo Recorrente estaríamos perante uma única infracção sancionatória na forma continuada num quadro de múltiplas autorizações de despesa e pagamento ilegais, designadamente, por violação de normas referentes a promoções, a acumulações a abonos suplementares pois, afinal, estávamos em sede de remunerações relativas a recursos humanos.

Não pode ser, pois os bens jurídicos tutelados são diversos e diferentes.





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Ora nos termos do artº 30º do C. Penal é decisivo que a realização múltipla do mesmo tipo de crime ou de vários tipos de crime visem proteger o mesmo bem jurídico. Mas, o que se evidencia nos autos é que tal enquadramento ocorre no âmbito das violações em sede de trabalho extraordinário – a excepcionalidade da sua prestação – sendo, de todo, estranho tal bem jurídico quando nos referimos às gratificações sem lei permissiva que o Demandado resolveu atribuir aos Bombeiros.

- **Do exposto, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos, se julga improcedente a requerida revogação da sentença na parte em que não integrou, como uma única infracção financeira sancionatória, as provadas violações em matéria de trabalho extraordinário e em matéria de gratificações aos Bombeiros.**

### **3º Incumprimento do artº 77º do C. Penal**

O Recorrente alega que em matéria sancionatória não se deu cumprimento ao disposto no artº 77º do C. Penal pois foi condenado em quatro multas parcelares que foram somadas, daí resultando uma multa única e total de 7.500.00 Euros.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Em nosso entender, não tem justificação vir invocar-se o artº 77º do C. Penal pela simples razão de que não está em causa qualquer concurso de crimes ou de crime continuado.

Na sentença em análise, foram aplicadas penas parcelares de multa tendo em atenção todos os critérios consignados no artº 67º-nº 2 bem como os montantes mínimos e máximos previstos nos nºs 2 e 5 do artº 65º da LOPTC tendo-se procedido, a final, ao cúmulo material das respectivas multas parcelares, sendo evidente que a natureza da pena de multa na jurisdição financeira não é assimilável à pena de multa prevista no artº 47º a 50º do C. Penal: as multas previstas no artº 65º e 66º da LOPTC não são convertíveis em pena de prisão nem são substitutivas daquela.

- **Do exposto, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos, se julga improcedente o alegado incumprimento do artº 77º do C. Penal.**

## **4º A Contratação de funcionária aposentada**

O Recorrente vem defender a revogação da sentença na parte em que condenou o Recorrente no pagamento de 9.000,00 Euros pela prática de uma infracção financeira reintegratória, prevista no artº 59º-nº 1 e 2 da LOPTC (actual artº 59º-nº 1 e 4), com redução da responsabilidade ao abrigo do artº 64º-nº 2 daquela Lei.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Invoca, essencialmente, o seguinte, com base no facto provado nº 61:

*"A contratação mostrou-se de grande utilidade para os serviços, quer pela reconhecida competência da contratada, quer pelo facto de não haver ninguém nos quadros da CMC que possuísse os conhecimentos específicos para a tarefas contratadas;"*

Assim, a restituição dos montantes despendidos pela autarquia originaria, uma situação de enriquecimento sem causa, pelo que não se verificam todos os pressupostos previstos no artº 59º-nº 2 e 4 da LOPTC, na versão em vigor à data dos factos.

O Recorrente não tem razão no que alega, uma vez que não se discute a ilegalidade dos pagamentos autorizados pelo Recorrente à contratada em inobservância da norma do artº 79º do Estatuto da Aposentação (proibição do pagamento a aposentados de montante superior a uma terça parte da remuneração que competir às funções que desempenha, salvo autorização do Primeiro Ministro).

E são, exactamente, esses pagamentos, cujo montante atingiu 24.233,20 Euros, que constituem um pagamento indevido: a um aposentado da função pública, à altura dos factos, e salvo autorização do 1º Ministro, só podia ser pago um terço da remuneração da função exercida sendo essa a remuneração devida por aqueles serviços.

É esta, aliás, a Jurisprudência desta 3ª Secção:



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*"Todas as quantias pagas que excederam um terço das remunerações auferidas no âmbito dos contratos de avença são ilegais e indevidos uma vez que aos serviços prestados pela funcionária aposentada só podia corresponder o pagamento de um terço das remunerações acordadas."*<sup>4</sup>

- **Do exposto, sem mais considerações, julga-se improcedente a peticionada absolvição do Recorrente relativamente à condenação em responsabilidade reintegratória no valor de 9.000,00 Euros.**

## **5º Pagamentos de Refeições a Membros do Executivo**

Alega o Recorrente que a decisão de condenação na reintegração nos cofres públicos do montante de 15.568,23 Euros por pagamentos ilegais e indevidos de refeições a Membros do Executivo deve ser revogada por falta de demonstração, dos factos relevantes para tal subsunção, ou, caso assim não se entenda, pela relevação ou redução da responsabilidade do Recorrente.

---

<sup>4</sup> Acórdão n.º 9/2010, de 6 de Outubro, em Plenário da 3ª Secção, in Revista do Tribunal de Contas, n.º 54.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Os factos provados nºs 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 72 são inequívocos quanto à ilicitude das autorizações de pagamento feitos pelo Recorrente.

Na verdade, ficou provado que o Demandado sempre recebeu o “subsídio de refeição” bem como “despesas de representação (facto nº 71) pelo que há clara violação do disposto no artº 6º do Decreto-Lei nº 57-B/84, nos termos do qual não é permitido a acumulação do subsídio de refeições com qualquer outra prestação de idêntica natureza ou finalidade, independentemente da sua denominação.

Ora, ficou, também, provado que o Demandado autorizou os reembolsos por despesas efectuadas com refeições no montante global de 16.690,35 Euros, do qual apenas foi reposta a quantia de 62,30 Euros (factos nºs 67, 69, 70 e 72).

Acresce que, independentemente de ter sempre recebido o subsídio de refeição e despesas de representação, o Demandado não podia ter autorizado o pagamento das quantias despendidas em refeições *“sem prévia requisição nem invocação de qualquer base legal e justificadas na apresentação de facturas de almoços/jantares*

*sem qualquer menção relativamente ao fim visado, ao interesse público subjacente à sua realização, aos objectivos e aos participantes, sendo que vários desses recibos nem sequer estavam datados, ou as datas eram ilegíveis, e alguns nem referem o nome do cliente”* (facto nº 65).

O Recorrente esquece que estamos a falar de dinheiros públicos que têm que ser geridos e despendidos com observância de todos os requisitos e exigências legais sendo grave ligeireza fazer-se pagamentos com base em “recibos” que não preenchem, minimamente, as cautelas que um decisor público deve observar.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

O interesse público deve ser, sempre, evidenciado quando se autorizam despesas e pagamentos.

Os princípios relativos aos contratos de depósito e às obrigações de um fiel depositário (art.º 1187º C. Civil) estão subjacentes e justificam que é dever dos responsáveis financeiros a quem foram entregues dinheiros ou valores públicos demonstrar que os administraram de acordo com a Lei e de forma diligente e cuidada.

Aliás, a Lei nº 48/06 introduziu um novo nº 6 ao artigo 61º, em sede de responsabilidade reintegratória que vem reforçar tal entendimento:

*Aos visados compete assegurar a cooperação e a boa-fé processual com o Tribunal, sendo-lhes garantido, para efeitos de demonstração da utilização de dinheiros ou outros valores públicos colocados à sua disposição de forma legal, regular e conforme aos princípios da boa-gestão, o acesso a toda a informação disponível necessária ao exercício do contraditório*

É esta também a posição da Doutrina.

Assim, em artigo publicado defendemos que:

*A redacção do preceito permite o entendimento de que os responsáveis financeiros têm a obrigação de demonstrarem que utilizaram os dinheiros e valores públicos que lhes foram entregues como um cuidadoso e diligente gestor público, e para os fins a que se destinam... Nesta matéria, poder-se-ia*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*enunciar, como princípio geral, que uma vez demonstrada a entrega dos dinheiros e outros valores públicos pelo Ministério Público, deverá o Demandado justificar que nenhuma responsabilidade lhe pode ser imputada, designadamente, pelo desaparecimento ou a aplicação para fins não legais nem previstos.* <sup>5</sup>

A Jurisprudência deste Tribunal não se afasta do entendimento vertido na sentença ora recorrida.

Assim, na sentença nº 08/2006, de 13 de Julho, em que também estavam em causa pagamentos autorizados com base em recibos de restaurantes e outros estabelecimentos de restauração (alguns dos quais sem indicação da data) e que não referenciavam nem eram acompanhados de demonstração que identificasse as iniciativas considerou-se que:

*estando em causa dinheiros públicos, as despesas só podem ser autorizadas se devidamente documentadas. As "presunções" nesta matéria são intoleráveis: não estando em causa a seriedade dos membros do Conselho Directivo, não basta a alegação de que as despesas resultaram das funções de representação, é necessário que a documentação que as suporta permita evidenciar tal facto ... Competia aos Demandados, enquanto responsáveis pelas autorizações de pagamento, demonstrar e fazer prova de que, apesar da*

---

<sup>5</sup> Carlos Alberto Morais Antunes, "O Julgamento de Responsabilidade Financeira no Tribunal de Contas", in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, nº 2, ano IV, pág 163.  
No mesmo sentido, Guilherme D' Oliveira Martins in "A Reforma do Tribunal de Contas em 2006, Revista do Tribunal de Contas nº 46, pag. 44 e 45.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*insuficiência gritante da documentação de suporte, aquelas despesas haviam sido realizadas em representação e no interesse do I.D.S.<sup>6</sup>*

As autorizações de pagamento, no circunstancialismo apurado, evidenciam uma censurável passividade por parte do Recorrente, enquanto responsável por dinheiros públicos que são gastos em pagamentos de despesas suportadas por recibos de uma confrangedora relevância probatória, sendo certo que o Demandado sempre recebeu “subsídio de refeição” e “despesas de representação”.

- **Conclui-se, assim, que bem andou a 1ª instância ao enquadrar tais autorizações de pagamento na infracção financeira reintegratória prevista no artº59º-nº 1 e 2 da LOPTC (artº 59º-nºs 1 e 4 na redacção dada pela Lei nº 48/06, de 29 de Agosto) não se vendo fundamento legal para relevar ou reduzir a responsabilidade face à gravidade dos factos, à elevada censura daí decorrente e à grosseira negligência revelada e ao facto do Recorrente ter beneficiado pessoalmente do facto ilícito, como bem observou o juiz “a quo” e como decorre do disposto no artº 64º-nº 2 da LOPTC.**

---

<sup>6</sup> Sentença sumariada na Revista do Tribunal de Contas nº 46, pag. 471 e acessível em “www.tcontas.pt”





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **6º Pagamento de Multa**

O Recorrente alega que a sua responsabilidade na autorização do pagamento, pela autarquia, de multa aplicada por este Tribunal ao Vice-Presidente deveria ser reduzida ou relevada nos termos do artº 64º-nº 2 da LOPTC face à ocorrência do seguinte circunstancialismo:

- a) Especial inexperiência do Recorrente;
- b) Apresentação, pelos serviços, de uma ordem de pagamento pré-preenchida, com menção a um preceito legal que faz referência a uma obrigação da C. M. Cartaxo;
- c) Conhecimento, pelo Recorrente, de que a situação que originou a aplicação da multa se ficou efectivamente a dever a atraso dos serviços.

Ficou provado na 1ª instância:

- a) Em 25 de Março de 2003, o Demandado autorizou o pagamento da despesa de 500,00 Euros relativo ao Processo Autónomo de Multa nº 8-M/2003, aplicada por este Tribunal ao Vice-Presidente Pedro Ribeiro; (facto nº 73);



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- b) Ao autorizar o pagamento, o Demandado apercebeu-se de que tratava de multa aplicada ao Vice-Presidente, tendo agido na convicção de que podia fazê-lo por ter havido atraso dos serviços no procedimento que determinou a sanção (facto nº 74).

A evidência da ilicitude é total pois não pode o património público pagar as sanções aplicadas pelo Tribunal de Contas aos responsáveis financeiros

No caso em apreço, e independentemente do montante em causa, é intolerável que um responsável financeiro autorize o pagamento, pelo erário público, de multa aplicada a um outro responsável financeiro.

Relembre-se que tal acto, se doloso, integra o crime de peculato previsto e punido pelo artº 375º do C. Penal, daí a gravidade e a censura elevada da decisão do Recorrente, ainda que convicto de que o poderia fazer.

Refira-se, no entanto, que tal “convicção”, se afasta o dolo, não exclui a negligência, uma grosseira negligência e descuido de quem lida, utiliza e afecta dinheiros públicos.

A alegada “especial” inexperiência do Recorrente não lhe diminui o grau de culpa, não sendo, aliás, especialmente inexperiente um autarca que fora vice-presidente em 2000 e 2001, e já era presidente desde 2002, ou seja, à data do facto (25 de Março de 2003) já ia no quarto ano consecutivo de exercício de funções autárquicas.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Também não se nos afigura relevante que o Recorrente sabia que a situação resultava de um atraso dos serviços porque ficou provado que o Recorrente se apercebeu que se tratava de multa aplicada ao Vice-Presidente (facto nº 74).

O Recorrente estava perante um circunstancialismo preciso e inequívoco:

A multa era da responsabilidade pessoal do Vice-Presidente pelo que a Câmara (ou seja, os dinheiros públicos) não podia pagar tal sanção.

É um endosso de responsabilidades ilegítimo e muito censurável que não pode ser aceite, entendido ou desculpável.

Uma coisa é a sanção ao responsável, outra é apuramento interno sobre a causa, a origem efectiva do alegado atraso dos serviços.

- **Do exposto não se justifica a requerida redução (e, muito menos a relevação) da responsabilidade do Recorrente o qual apercebendo-se de que este Tribunal condenara em multa o Vice-Presidente, ordenou e autorizou que o valor da multa fosse paga pelo cofres da autarquia, comportamento que se reputa, como já a 1ª instância considerou, de grosseira negligência.**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **IV- DECISÃO**

**Pelos fundamentos expostos, os Juizes da 3ª Secção, em Plenário, acordam em julgar totalmente improcedente o recurso interposto pelo Demandado Paulo Alexandre Fernandes Varela Simões Caldas, e em consequência:**

- **Julgar verificadas as quatro infracções financeiras sancionatórias e as três infracções financeiras reintegratórias constantes da decisão recorrida.**
- **Manter as condenações nas penas decididas na 1ª instância.**
- **São devidos emolumentos nos termos do artº 16º-nº 1-b) e nº 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.**

**Registe e notifique.**

**Lisboa, 2 de Julho de 2012**



**Tribunal de Contas**

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

**Os Juízes Conselheiros,**

**Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes(Relator)**

**Helena Ferreira Lopes**

**Nuno Lobo Ferreira**