



Acórdão nº. 05/08 – 3ª Secção – PL

Processo nº 1 RO – JRF/2008

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

I-RELATÓRIO

1. Por sentença de 20 de Novembro de 2007, proferida em primeira instância pela 3ª Secção deste Tribunal, foram os demandados **Mário Hermenegildo Moreira de Almeida (D1)** e **Maria Elisa Carvalho Ferraz (D3)** condenados nas multas, respectivamente, de 1.500€ pela prática de uma infracção financeira sancionatória prevista e punível nos termos do disposto no artigo 65º, n.º 1, alínea d), e n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e de 1.380€, pela prática de uma infracção financeira sancionatória prevista e punível nos termos do disposto no artigo 65º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e por responsabilidade reintegratória, foram condenados, solidariamente, os demandados **Mário Hermenegildo Moreira de Almeida (D1)** e **Abel Manuel Barbosa Maia (D2)** na reintegração nos cofres públicos do montante de 20.000 Euros.



Tribunal de Contas

2. Não se conformando com a decisão, os referidos Demandados interpuseram recurso para o plenário da 3ª Secção.

3. Tendo formulado as seguintes conclusões:

3.1. A asserção de que foi o próprio Município de Vila do Conde a transformar o empréstimo de curto em médio prazo contradiz o constante dos n.ºs 22º e 23º da matéria de facto provada.

3.2. Flui, claramente, do exposto sob o n.º 23º que os Serviços municipais, apesar da transformação contabilística operada, continuavam a entender tratar-se de um empréstimo de curto prazo e que a menção referida sob o n.º 22º não pode interpretar-se literalmente, significando, sim algo como «passagem do empréstimo de curto prazo ao regime dos empréstimos de médio prazo».

3.3. Entendendo-se que foi o próprio Município de Vila do Conde a transformar o empréstimo de curto em médio prazo, o Tribunal recorrido cometeu erro de julgamento.

3.4. Pelas razões enunciadas sob os n.ºs 17 a 21 da alegação que antecede, deve modificar-se a matéria de facto provada, aditando-se-lhe um número com a seguinte redacção, ou outra equivalente: «quer o 1.º Demandado- Recorrente, quer o próprio Director do Departamento Administrativo e Financeiro, não se tinham apercebido da prática dos factos (e até à audiência de julgamento), da menção «passagem de empréstimo de curto a médio prazo» aposta na guia de receita n.º 25236 – nem, muito menos, das repercussões que daí poderiam advir».

3.5. Reapreciada a questão, com inclusão desse elemento de ponderação, só pode concluir-se que o 1.º recorrente **agiu sem culpa**, porquanto: seguiu a



Tribunal de Contas

sugestão do Director de Departamento Administrativo e Financeiro (licenciado em Economia e Direito), assinando o ofício por este minutado; a sua convicção da legalidade do procedimento assentava no entendimento (baseado, por sua vez, no conceito largamente difundido e doutrinalmente aceite na ciência económica) de que é empréstimo de curto prazo aquele que não ultrapasse um ano (ou, segundo alguns autores, dois anos) e de que o empréstimo em apreço continuava a merecer essa classificação; e ignorava que a Tesouraria do Município tratara, declarada ou aparentemente, a questão como de «passagem de empréstimo de curto a médio prazo».

3.6. O 1.º Recorrente, sem formação académica na área em apreço, não poderia aperceber-se da eventual ilegalidade do procedimento, nem tinha razões para pôr em causa a actuação proposta pelos serviços, tanto mais quanto não lhe foi presente qualquer elemento que pudesse alertá-lo.

3.7. A consideração de que a convicção do 1.º Recorrente, no sentido de que praticava um acto ilícito, é censurável, em razão da sua experiência autárquica, traduz um conceito de culpa que viola o disposto no artigo 15º do Código Penal e, especificamente, o princípio da confiança;

3.8. e, ofende, igualmente, o próprio conceito de Estado de Direito democrático, consagrado sob o artigo 2.º da nossa Lei Fundamental, pelo que fica aqui subsidiariamente arguida a inconstitucionalidade das estatuições do artigo 67 – 2 da LOPTC do artigo 15/b do Código Penal, na interpretação perfilhada pela sentença em exame.

3.9. Por outro lado, uma vez que o «empréstimo [apenas] não foi amortizado por falta de disponibilidades financeiras do Município» (n.º 19 da matéria de facto provada), nunca a sua conduta seria punível, por se verificar um estado



Tribunal de Contas

de necessidade que o impedia de agir de outro modo – artigo 34 do Código Penal, postergado pela decisão *sub censura*.

3.10. Diversamente do que se assevera na douta sentença *sub judicio*, «à data dos factos» não vigorava já, por força do disposto no artigo 8.º do Dec.-Lei n.º 215/87, de 29 de Maio, a redacção originária das normas dos artigos 78 e 79 do Estatuto da Aposentação, tendo passado a ser do Primeiro Ministro a competência para autorizar o pagamento, a aposentados, de montante superior a 1/3 da remuneração que competir a essas funções, até ao limite da mesma remuneração.

3.11. Cometeu, destarte, o Tribunal a quo erro de direito.

3.12. Sendo certo que a aludida competência do Primeiro Ministro não pode abranger os funcionários das autarquias (onde à figura do Primeiro Ministro corresponde a do Presidente da Câmara), padecem de inconstitucionalidade os preceitos dos artigos 78/c e 79 do Estatuto da Aposentação (na redacção introduzida pelo Dec.-Lei nº 215/87), na interpretação efectuada pela sentença *sub censura*, por ofensa do princípio da autonomia do poder local:

3.13. tal como padecem de inconstitucionalidade, sempre segundo a interpretação efectuada naquela sentença, por violarem o princípio «para trabalho igual, salário igual», consagrado sob o artigo 59-1/a da CRP.

3.14. Incorreu, igualmente, em erro de direito o Tribunal recorrido ao sustentar que, por força do disposto no artigo 79 do Estatuto da Aposentação, apenas deveria ser pago aos assessores Mata Lima e Saraiva Dias, por serem aposentados, 1/3 da remuneração estipulada no contrato.



Tribunal de Contas

3.15. A devida interpretação daquele preceito legal conduz, sim, a que nos contratos apenas possa estipular-se uma remuneração equivalente a 1/3 da correspondente às funções desempenhadas; i.e., a remuneração constante do contrato é a que deve ser paga efectivamente, e tem de ser fixada no respeito por toda a legislação vigente, incluindo, obviamente, o Estatuto da Aposentação.

3.16. Assim sendo, como é, nenhuma infracção cometeram os 1.º e 2.º Recorrentes, ao autorizarem os pagamentos pelos montantes consignados nos contratos em causa.

3.17. Ao sustentar o oposto, o Tribunal *a quo* violou, por erradas interpretação e aplicação, o preceito do art. 79º do Estatuto da Aposentação; e fê-lo duplamente, por se reportar a uma redacção já revogada à data dos factos.

3.18. Marginalmente, sempre se dirá que Lei alguma impedia que aquelas remunerações, já reduzidas a 1/3, fossem fixadas nos montantes que as partes acordaram, porquanto, não existindo remuneração pré-fixada para as funções desempenhadas pelos dois contratados, não pode considerar-se que o montante acordado tenha excedido o terço dessa remuneração indefinida.

3.19. Por outro lado, não podem os Demandados merecer censura por terem autorizado os pagamentos decorrentes dos contratos de prestação de serviço;

3.20. na verdade, tais autorizações de pagamento não são nominativas nem especificam os montantes a pagar a cada um daqueles contratados – são ordens de pagamento referentes a todo o pessoal ao serviço do Município, que apenas indicam o montante global a pagar, e nas quais a rubrica atinente às prestações



Tribunal de Contas

de serviço (0103/0405) abrange várias pessoas, num total de cerca de € 11.500,00 mensais.

3.21. Nenhuma culpa pode, por conseguinte, ser imputada aos 1.º e 2.º Recorrentes por, ao assinarem tais ordens de pagamento, não se aperceberem, nem poderem aperceber-se do montante que, concretamente, iria ser pago àqueles assessores;

3.22. e, se isto é assim quanto a ambos os Recorrentes, é-o mais nitidamente ainda quanto ao 1.º deles, que nenhuma intervenção teve na formação dos contratos daqueles assessores, nem sequer tendo sido dado como provado que ele tivesse tomado conhecimento do montante com eles ajustado.

3.23. Ao decidir que os 1.º e 2.º Recorrentes agiram com culpa, o Tribunal recorrido violou, uma vez mais, o disposto no artigo 15º do Código Penal.

3.24. Acresce, por fim, e sem conceder, que a condenação solidária dos 1.º e 2.º Recorrentes na reintegração nos cofres públicos do montante de 20.000 Euros, ofende o disposto no artigo 63º da LOPTC, segundo o qual só há responsabilidade solidária «se forem vários os responsáveis pelas acções nos termos dos artigos anteriores [...]»;

3.25. ora, as ordens de pagamento que se discutem têm - e um único - responsável, cada uma, não podendo cada um dos Recorrentes ser responsabilizado, ainda que solidariamente, pelos pagamentos autorizados pelo outro.

3.26. Os trabalhos adjudicados por ajuste directo correspondiam a procedimentos administrativos autónomos, respeitavam a intervenções em locais diversos e distantes entre si, e a mera circunstância de a decisão de



Tribunal de Contas

alguns desses procedimentos ter sido proposta numa mesma data ou tomada num mesmo dia não fazia com que cada procedimento deixasse de ter autonomia, devendo ser aglutinado com outros.

3.27. Nenhum preceito legal ou princípio jurídico – designadamente, a estatuição do invocado art. 48-2 do Dec.-Lei n.º 59/99 – impõe a agregação de trabalhos defendida na sentença.

3.28. O que a Lei proíbe – e muito bem – é a desagregação de trabalhos, com vista a fraccionar a despesa pública;

3.29. mas não é o caso dos autos: cada um dos procedimentos em apreço nasceu, desenvolveu-se e findou autonomamente, como era próprio da respectiva natureza e das circunstâncias que o enformavam.

3.30. Finalmente: também aqui as decisões que o Tribunal *a quo* qualificou como infracções financeiras foram precedidas de informações favoráveis dos serviços.

3.31. Postular-se uma exigência, como a definida na sentença, de que o titular de um cargo político deva aperceber-se de que podem padecer de erro as informações prestadas, em matéria complexa, pelos Técnicos cuja missão é essa mesma, é a tradução dum conceito de culpa que viola o disposto no artigo 15 do Código Penal;

3.32. e ofende-o em termos tais que se mostra atingido o próprio conceito de Estado de Direito Democrático, consagrado sob o artigo 2.º da nossa Lei Fundamental.



3.33. Fica, pois, subsidiariamente arguida a inconstitucionalidade das estatuições do artigo 48-2/d do Dec.-Lei nº 59/99 e do artigo 15º do Código Penal, na interpretação perfilhada pela sentença em exame.

3.34. Terminam, requerendo a total absolvição dos Demandados Recorrentes.

4. Chamado a pronunciar-se nos autos o Ministério Público contra-alegou em síntese o seguinte:

4.1. A matéria de facto foi sujeita ao escrutínio das partes, que dela não reclamaram, assim sendo tal matéria tornou-se definitiva, não podendo ser modificada, ou alterada, por via de recurso, a não ser nas condições previstas pelo art.º 690º-A do Código de Processo Penal;

4.2. A citação das passagens da gravação da prova, feitas pelos recorrentes, não permitem, nem consentem, extrair as conclusões que delas se apontam;

4.3. As circunstâncias factuais apontadas não são suficientes para afastar a culpa e a consequente responsabilidade do primeiro demandado, não porque tivesse sido ele ordenar, aos serviços, a dita contabilização do empréstimo, mas porque ele aceitou esse facto sem dele retirar todas as consequências legais que ele comportava;

4.4. A circunstância referida no facto nº 26 não é directamente da ilicitude, da responsabilidade e da culpa, ou, dito de outro modo: a ilicitude e a culpa não consistiu no acto da “contabilização”, do empréstimo, como de “médio prazo”, mas apenas nas consequências legais desse acto, que em si mesmo foi lícito e necessário (as ditas consequências é que não foram);



Tribunal de Contas

4.5. Por ter agido em função de uma convicção ilegal e ilegítima e porque lhe era exigível, na qualidade de dirigente autárquico, que pautasse os seus procedimentos pelo estrito cumprimento da legalidade vigente – eis o fundamento da responsabilidade e da culpa, que conduziu à sua condenação;

4.6. Não houve qualquer erro de julgamento na interpretação e aplicação do Estatuto da Aposentação, porquanto a 1ª e a 2ª redacções dos preceitos dos artigos 78º e 79º não diferem uma da outra, na medida em que, também na 2ª redacção, o legislador manteve as mesmas estatuições da proibição de acumulação, como regra geral e, como excepção, os meros prestadores de serviços;

4.7. Não ocorre qualquer inconstitucionalidade ao nível da suposta “igualdade salarial”, questão que já foi objecto de decisão pelo Tribunal Constitucional, que se pronunciou no sentido da plena constitucionalidade da norma do art.º 79º do Estatuto da Aposentação, relativamente à remuneração das funções, em acumulação, reduzidas em um terço do vencimento da categoria exercida;

4.8. Não é procedente a objecção dos recorrentes, quanto à questão do “terço” do montante fixado nos contratos, na medida em que foram os próprios responsáveis que fixaram as equiparações salariais às categorias administrativas nelas referidas e que eram portadoras de níveis remuneratórios específicos, em termos de lugares do quadro, que preenchiam os respectivos conteúdos funcionais dos candidatos;

4.9. Quanto às “autorizações de pagamento”, a ilegalidade financeira não existe apenas no momento dos pagamentos, mas, sobretudo, em momento anterior, quando a despesa (ilegal) foi assumida;



Tribunal de Contas

4.10. Não é processualmente lícito, aos recorrentes, invocarem um facto novo (20ª conclusão das suas alegações), que não foi alegado, ou contra-alegado, e que não foi dado como comprovado, ou não comprovado, na resposta à matéria de facto do julgamento, e, tratando-se, nesta parte, de recurso restrito à matéria de direito, o Tribunal de recurso não pode conhecer desta alegação por não ter sido invocado o disposto no art.º 690º-A do C.P.C.

4.11. Não foi, nem nunca poderia ser, a circunstância dos procedimentos diversos respeitarem a locais diversos e distantes, a justificar a profusão de procedimentos;

4.12. O recurso não merece provimento, e a decisão apenas deverá ser objecto de correcção, por erro material, quanto à referência à versão do Estatuto da Aposentação, em vigor à data dos factos.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

II – OS FACTOS

4. Na audiência de julgamento de 20 de Novembro de 2007 em 1ª instância foram por despacho do Juiz *a quo* fixados os seguintes factos dados por provados e por não provados:

“Factos Provados:



1º

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

2º

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

3º

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

4º

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

5º

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



6º

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

7º

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

8º

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

9º

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

10º

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

11º

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

12º

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



13º

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

14º

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

15º

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

16º

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

17º

O empréstimo visava ocorrer a dificuldades de Tesouraria.

18º

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



19º

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

20º

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

21º

O empréstimo foi liquidado em Março de 2003.

22º

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

23º

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



24º

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

25º

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

26º

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

27º

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

28º

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



29º

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

30º

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

31º

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

32º

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

33º



Tribunal de Contas

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

34º

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

35º

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

36º

Atentos os conhecimentos que adquirira no Município e já referenciados em 34º, a colaboração do Eng. Octávio Lima era indispensável para se poder



disponibilizar toda a informação necessária aos concorrentes no concurso internacional a que se aludiu no facto anterior.

37º

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

38º

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

39º

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

40º

Como contrapartida do trabalho prestado, o M.V.C. obriga-se ao pagamento de uma “avença ilíquida mensal de 2.207,34€, correspondente à verba



Tribunal de Contas

salarial fixada para o Adjunto do Gabinete da Presidência, nos termos do artº 74º-nº 2 da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, acrescida de IVA à taxa legal” (Cláusula 2ª).

41º

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

42º

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

- a) Organização da Feira de Artesanato que é o maior evento cultural anual do Município chamando milhares de visitantes nacionais e estrangeiros;*
- b) Centro de Estudos Regionais – cuja direcção integrava, mantendo com os herdeiros de José Régio um relacionamento próximo;*
- c) Preservação e divulgação das rendas de bilros de Vila do Conde.*

43º

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



44º

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

45º

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

46º

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

47º

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

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

48º

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

49º

Os 1ºs e 2ºs Demandados autorizaram os pagamentos na convicção de que eram legais, uma vez que a Divisão de Recursos Humanos e o Departamento



de Administração Geral e Financeira se tinham pronunciado no sentido da legalidade do procedimento dos ajustes directos.

50º

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

51º

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

52º

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

53º

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



54º

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

55º

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

56º

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

57º

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

58º

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



59º

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

60º

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

61º

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

62º

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

63º

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



64º

E não foram entregues à A.D.S.E.

65º

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

66º

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

67º

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

68º

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

69º

Dada a tecnicidade da questão nenhum dos Demandados se poderia ter apercebido do tratamento contabilístico efectuado pelos Serviços



Tribunal de Contas

relativamente às verbas resultantes dos descontos, no âmbito da análise da extensa documentação que integra o orçamento municipal.

70º

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

71º

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

72º

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

73º

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

74º

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



75º

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

76º

O pagamento concretizou-se em 28.12.06.

77º

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

78º

As prestações de serviços foram feitas mediante ajuste directo.

79º

As prestações de serviço estão tituladas pelas seguintes facturas:

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

80º



Tribunal de Contas

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

81º

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

82º

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

83º

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

84º

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

85º



Tribunal de Contas

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

86º

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

- a) *Factura nº 755, de 07.05.02, no valor de 4.214,84€ (mais IVA), com a seguinte descrição:*

“Desaterro, muros, drenagem de águas pluviais na Escola de Fornelo”.

- b) *Factura nº 760, de 07.05.02, no valor de 3.070,00€ (mais IVA), com a seguinte descrição:*

“Colocação de betomilha sobre brita no Jardim de Infância de Vila Chã”.

- c) *Factura nº 772, de 31.05.02, no valor de 3.566,40€ (mais IVA), com a seguinte descrição:*

“Desaterro, brita e massame na Escola de Malta”.

- d) *Factura nº 773, de 31.05.02, no valor de 3.132,45€ (mais IVA), com a seguinte descrição:*

“Execução de massame, lancis e fornecimento e espalhamento de areia lavada em Parques Infantis”



Tribunal de Contas

e) *Factura n° 780, de 31.05.02, no valor de 4.329,56€ mais IVA, com a seguinte descrição:*

“ Movimento de terras, brita e massame na Escola de Fornelo ”

87°

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

88°

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

89°

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

90°

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

a) *Factura n° 96, de 08.11.02, no valor de 4.867,00€ (mais IVA), com a seguinte descrição:*

“Revestimento de pavimentos em parques infantis”



Tribunal de Contas

b) *Factura n° 97, de 08.11.02, no valor de 4.720,00€ (mais IVA) com a seguinte descrição:*

“Execução de pintura geral na Escola de Touguinhó”

c) *Factura n° 98, de 08.11.02, no valor de 4.236,00€ (mais IVA) com a seguinte descrição:*

“Execução de pintura geral interior no Jardim de Infância de Vairão”

d) *Factura n° 99, de 08.11.02, no valor de 3.760,33€ (mais IVA) com a seguinte descrição:*

“Execução de pintura geral na Escola de Caxinas”.

91°

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

92°

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

93°

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



94º

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

95º

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

96º

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

Factos Não Provados

1º Não se provou que os D2, D3, D4 e D5 sabiam que tivesse sido proposto e aceite a prorrogação do prazo do empréstimo contraído em 19 de Março de 2002.

2º Não se provou que nas despesas com as adjudicações às empresas de construção civil António Rocha Ferreira e Construções Alvarez, Lda. a componente de maior expressão financeira tivesse sido a de mão-de-obra.



3º Não se provou que os D2 e D3 autorizaram as despesas e os pagamentos resultantes dos ajustes directos com António Rocha Ferreira e Construções Alvarez com o intuito de fraccionarem a despesa pública.

4º Não se provaram todos os restantes factos articulados que, directa ou indirectamente, estiverem em contradição com os factos dados como provados.”

III-O DIREITO

5. O recurso incide sobre as seguintes matérias:

- A) Empréstimo;**
- B) Contratação de Assessores Aposentados, e**
- C) Obras facturadas e pagas ao Construtor António Rocha Ferreira e à Construtora Alvarez, Lda.**

A) Empréstimo

6. Esta matéria respeita apenas ao Demandado Mário Hermenegildo Moreira de Almeida, agora 1.º Recorrente, tendo o mesmo suscitado quatro



questões, a saber:

- **Reapreciação da matéria de facto;**
- **Erro de julgamento;**
- **Culpa, e**
- **Estado de necessidade.**

7.1. O 1.º Recorrente impugna a decisão sobre a matéria de facto, defendendo que se impõe a reapreciação da prova produzida em audiência, visto que, em função das declarações do próprio Recorrente e do depoimento da testemunha Nuno Alfredo Castro, Director do Departamento Administrativo e Financeiro da Câmara Municipal de Vila do Conde, que foram objecto de gravação (e que transcreveu), resulta que **“quer o 1.º Demandado-Recorrente, quer o próprio Director do Departamento Administrativo e Financeiro, não se tinham apercebido, no momento da prática dos factos (e até à audiência de julgamento), daquela menção («Passagem do empréstimo de curto a médio prazo») aposta na guia de receita n.º 25236 – nem, muito menos, das repercussões que daí poderiam advir”**, facto que, entende o Recorrente, deve ser aditado à matéria de facto provada, e que, reapreciada a questão, com inclusão desse elemento de ponderação, só pode concluir-se que agiu sem culpa, porquanto seguiu a sugestão do Director do Departamento Administrativo e Financeiro.

7.2. Ora, e conforme bem observa o Exmo. Magistrado do Ministério Público no seu Parecer, a citação das passagens da gravação da prova transcritas não permitem, nem consentem, extrair as conclusões que delas se apontam nas alegações.



7.3. Com efeito, no que concerne ao 1.º Recorrente, não consta das declarações prestadas a mínima referência à aludida menção aposta na guia de receita n.º 25236, e, no que respeita à testemunha Nuno Alfredo Castro, questionado sobre o facto de no final do ano ter havido um acto contabilístico de transformação do empréstimo de curto em médio prazo, respondeu que não fazia contabilidade, quem a fazia era o Chefe da Repartição Financeira, e, perguntado sobre se alguém deu ordem para fazerem isto, esclareceu que era uma consequência da prorrogação do empréstimo, mais disse que o empréstimo poderia, eventualmente, ter ficado nos débitos de operações de tesouraria, o que teria acontecido de fosse ele a fazer, e, por último, afirmou que o Presidente da Câmara e os Vereadores não foram alertados por alguém da Câmara sobre esta questão e que era sua convicção que estavam a actuar dentro da legalidade.

7.4. Assim, e como igualmente aconteceu com as declarações do 1.º Recorrente, não se vislumbra no depoimento desta testemunha qualquer referência directa à menção aposta na guia de receita n.º 25236, atinente à passagem do empréstimo de curto a médio prazo, e, logo, não há o mínimo fundamento para dar-se como provada a matéria pretendida pelo 1.º Recorrente.

7.5. Aliás, esta matéria é apenas instrumental para a decisão da causa, sendo certo que o facto determinante do ilícito (a prorrogação do prazo de vigência do empréstimo sem autorização da Assembleia Municipal – cfr. factos provados 19º e 24º) é anterior à menção feita na guia de receita n.º 25236 (cfr. facto provado 22º).



7.6. Por outro lado, no que tange à culpa do 1.º Recorrente, releva particularmente o que se deu como provado em 26º, ou seja, que o mesmo, ao propor a prorrogação do prazo do empréstimo, estava convicto da legalidade do procedimento face aos pareceres dos Serviços e ao entendimento da A.N.M.P. que consideravam como sendo de curto prazo os empréstimos com prazo não superior a um ano.

7.7. Nestes termos, há que desatender a pretensão do 1.º Recorrente, ficando prejudicada também a apreciação da culpa na base do pretendido aditamento à matéria de facto.

7.8. Ainda no âmbito da matéria do **Empréstimo**, o 1.º Recorrente considera que o Tribunal recorrido cometeu erro de julgamento ao entender que foi o próprio Município de Vila de Conde a transformar o empréstimo de curto em médio prazo, o que contradiz o constante dos n.ºs 22º e 23º da matéria de facto provada, fluindo do exposto sob o referido n.º 23º que os Serviços municipais, apesar da transformação contabilística operada, continuavam a entender tratar-se de um empréstimo de curto prazo, e que a menção referida sob o n.º 22º não pode interpretar-se literalmente, significando, sim, algo como «passagem do empréstimo de curto prazo ao regime dos empréstimos de médio prazo».

7.9. Analisando-se a sentença, o que dela resulta é que a transformação do empréstimo de curto em médio prazo foi consequência da conduta do 1.º Recorrente ao prorrogar o prazo do empréstimo, sem deliberação do executivo camarário e submissão à Assembleia Municipal.



Tribunal de Contas

7.10. Na verdade, pode aí ler-se (cfr. fls.1404) que **“Uma vez que a prorrogação do prazo não foi submetida a deliberação do executivo camarário nem foi submetida à Assembleia Municipal, a transformação do empréstimo de curto prazo em empréstimo de médio prazo violou o disposto no artº 53º-nº 2-d) da Lei nº 169/99, de 18/09 por ser exigível a prévia autorização da assembleia municipal face ao disposto no artº 23º-nº 5 da Lei nº 42/98””.**

7.11. Sentença que escarpaliza de forma muito clara, e com abundante citação dos diplomas legais aplicáveis e da jurisprudência existente, o motivo porque o empréstimo deixou de poder ser tratado como de curto prazo.

7.12. O facto provado 22º não suscita qualquer dúvida, nem, aliás, foi impugnado pelas partes, sendo no sentido de que a Tesouraria do M.V.C. contabilizou como empréstimo a médio prazo o montante de 832.259,00€ que havia sido contratado pelo mútuo de 19-03-02.

7.13. Quanto ao facto provado 23º, refira-se, antes de mais, que se mostra irrelevante para a decisão da causa, conforme resulta da própria sentença quando, a fls. 1407, dá por verificada a infracção, especificando apenas os factos 19º, 20º, 21º, 22º e 24º, traduzindo sim tão-somente um entendimento dos Serviços, entendimento este que surge posteriormente à prática do ilícito, ou seja, configurando-se uma situação idêntica à explanada no ponto 7.5.

7.14. Assim, não se mostra que a sentença padeça do vício apontado de erro de julgamento, pelo que, igualmente nesta parte, vai desatendida a pretensão do 1.º Recorrente.



7.15. Mais defende o 1.º Recorrente, ainda no âmbito da matéria do **Empréstimo**, que agiu sem culpa, que a consideração de que a convicção no sentido de que praticava um acto ilícito é censurável em razão da sua experiência autárquica traduz um conceito de culpa que viola o disposto no art. 15º do Código Penal, e, especificamente, o princípio da confiança, e ofende igualmente o próprio conceito de Estado de Direito, consagrado sob o art. 2º da nossa Lei Fundamental, arguindo subsidiariamente a inconstitucionalidade das estatuições do art. 67-2 da LOPTC e do art. 15/b do Código Penal, acrescentando que o empréstimo não foi amortizado por falta de disponibilidades financeiras do Município, nunca a sua conduta seria punível, por se verificar um estado de necessidade.

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

Acresce que foi, até ao ano desta gerência, Presidente da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, cargo que exerceu durante doze anos – (facto n.º6). Associação que, já em 1991, através da Circular n.º 79/91, de 15 de Novembro, transmitia o entendimento deste Tribunal (Acórdão n.º 152/91, de 10 de Abril, a que já aludimos), que dispensava de visto prévio os contratos de empréstimo de curto prazo. Conforme consta do ofício de remessa do Acórdão, o Secretário Geral da A.N.M.P. esclarecia:

“o entendimento expresso no Acórdão mencionado é restrito aos



Tribunal de Contas

contratos que não incluem cláusula prevendo a sua renovação e cujo prazo não ultrapasse o ano económico em que são formalizados”-Doc. A fls. 1314 no VI Volume».

7.17. E, afastado que foi o dolo, considerou-se na sentença que a convicção do Demandado (agora 1.º Recorrente) de que o procedimento era legal é censurável, por não se compatibilizar com os conhecimentos privilegiados adquiridos durante tão prolongado e relevante exercício funcional, e que não se compreende nem se aceita que um tão experiente e conhecedor autarca repouse no entendimento dos Serviços de que o empréstimo era de curto prazo por não ultrapassar o prazo de um ano, quando essa não era a questão, antes o facto do empréstimo ter sido transformado pelo próprio MVC em médio prazo sem conhecimento e sem deliberação da Vereação e da Assembleia Municipal.

7.18. Verifica-se que a sentença invoca a experiência do Demandado, mas também os seus conhecimentos autárquicos, tendo fundamentado cabalmente a censurabilidade do seu comportamento, não se vislumbrando minimamente que se tenha estabelecido uma presunção de culpa em função da experiência como sugere o 1.º Recorrente.

7.19. Aliás, estamos numa matéria (empréstimos) em que nenhum Presidente de Câmara pode ignorar, tenha ou não experiência, e qualquer que seja a sua formação académica, qual a sua esfera de competência.

7.20. À data dos factos encontrava-se em vigor a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais), cujo n.º 5 do artigo 23º dispunha que “**O pedido de autorização à assembleia municipal para a contracção de empréstimos de**



Tribunal de Contas

médio e longo prazos é obrigatoriamente acompanhado de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como do mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município”, e o n.º 6 do mesmo artigo preceituava que “A aprovação de empréstimos a curto prazo pode ser deliberada pela assembleia municipal, na sua sessão anual de aprovação do orçamento, para todos os empréstimos que a câmara venha a contrair durante o período de vigência do orçamento”, normas que se mantiveram nos n.ºs 6 e 7 do artigo 38º da actual Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro).

7.21. Por seu lado, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (Regime Jurídico do Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias), na alínea d) do n.º 2 do artigo 53º dispõe que “**Compete à assembleia municipal aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos nos termos da lei**”, acrescentando o n.º 7 do mesmo artigo que “**Os pedidos de autorização para a contracção de empréstimos a apresentar pela câmara municipal, nos termos da alínea d) do n.º 2, serão obrigatoriamente acompanhados de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como do mapa demonstrativo de capacidade de endividamento do município**”, e a alínea a) do n.º 6 do artigo 64º preceitua que “**Compete à câmara municipal apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização, designadamente em relação às matérias constantes dos n.ºs 2 a 4 do artigo 53º**”.

7.22. Resulta, assim, muito claro que a aprovação ou autorização de empréstimos (independentemente da sua configuração de curto, médio ou longo prazo) cabe sempre à assembleia municipal, sendo da responsabilidade



Tribunal de Contas

da câmara municipal (e não do seu presidente) a apresentação àquela das respectivas propostas e pedidos de autorização, sendo certo que, quanto aos empréstimos de curto prazo, os mesmos deverão constar da proposta do orçamento apresentada à assembleia municipal (actualmente, nos termos do n.º 7 do artigo 38.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, e antes, por força do n.º 6 do artigo 23.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto).

7.23. No elenco dos deveres dos eleitos locais, definido no artigo 4.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, encontra-se o dever de observação escrupulosa das normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem, dever esse que o Demandado, agora 1.º Recorrente, violou ao não ter submetido à aprovação da assembleia municipal a prorrogação do empréstimo.

7.24. Empréstimo cuja amortização tinha cabimento até ao termo do exercício orçamental em que foi gerado (31-12-2002), mas diferida para a gerência seguinte, por facto imputável ao Demandado 1.º Recorrente, ao arrepio das mais elementares normas que regem o regime financeiro das autarquias e o do funcionamento dos seus órgãos.

7.25. Mostra-se, pois, censurável a conduta do 1.º Recorrente, que, como Presidente da Câmara, tinha a obrigação de conhecer bem o regime legal em causa, demonstrando flagrante falta de cuidado ao conformar-se com pareceres dos serviços manifestamente ilegais, censurabilidade que se acentuou particularmente face à sua experiência e conhecimentos autárquicos, estando, assim, bem patente a sua actuação negligente.



Tribunal de Contas

7.26. Não se verifica, assim, que a sentença tenha adoptado um conceito de culpa violador do disposto no artigo 15º do Código Penal, nem ofensivo do conceito de Estado de Direito, improcedendo a arguida inconstitucionalidade das estatuições do artigo 67-2 da LOPTC e do artigo 15/b do Código Penal na interpretação perfilhada pela mesma, desatendendo-se, nesta parte, a pretensão do 1.º Recorrente.

7.27. Igualmente carece o 1.º Recorrente de razão quando afirma que a sua conduta nunca seria punível, por se verificar um estado de necessidade que o impedia de agir de outro modo, tendo, para o efeito, invocado o artigo 34º do Código Penal.

7.28. Ora, estando em causa actos da Administração, há que ter em conta o que preceitua o n.º 2 do artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo:

“Os actos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas neste Código, são válidos, desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo, mas os lesados terão o direito de ser indemnizados nos termos gerais da responsabilidade da Administração”.

7.29. Sobre esta norma diz-se no “Código do Procedimento Administrativo, Comentado, 2.ª Edição, de Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim”, a fls. 93:

“Para que exista uma situação de estado de necessidade, que legitime o acto praticado “ilegalmente”, é necessária a verificação dos seguintes pressupostos ou requisitos:



- ocorrência de factos graves e anormais, em circunstâncias excepcionais, não contempladas;
- existência de um perigo iminente daí derivado, para um interesse público essencial, mais relevante que o preterido;
- a impossibilidade de fazer face àqueles factos (ou a esse interesse) com os meios normais da legalidade (ou a necessidade da medida tomada);
- é frequente exigir-se também que a situação de necessidade não seja provocada por culpa do órgão que se pretende prevalecer dele”.

7.30. Verificando-se que a situação descrita nos autos de modo algum preenche os requisitos exigidos pela norma do aludido artigo 3º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, desde logo, pelo facto de não se descortinar a mínima dificuldade em terem-se cumprido os trâmites legais, designadamente submetendo-se a situação ao executivo municipal a fim de elaborar a proposta que se afigurasse mais adequada em termos de execução orçamental para posterior aprovação pela assembleia municipal.

7.31. Por outro lado, não se mostra que a situação fosse de todo imprevisível, nem a existência de perigo iminente para o interesse público essencial mais relevante do que foi postergado.

7.32. Vai, pois, desatendida a pretensão do 1.º Recorrente respeitante ao estado de necessidade.

B) Contratação de Assessores Aposentados



Tribunal de Contas

8. Nesta matéria, que respeita aos Demandados Mário Hermenegildo Moreira de Almeida e Abel Manuel Barbosa Maia, agora 1.º e 2.º Recorrentes, levantam os mesmos questões relativas a:

- **Erro de direito;**
- **Princípio da Autonomia do Poder Local;**
- **Princípio <<para trabalho igual, salário igual>>;**
- **Interpretação do artigo 79º do Estatuto da Aposentação;**
- **Culpa, e**
- **Responsabilidade solidária.**

8.1. Começam os Recorrentes por afirmar que o Tribunal *a quo* cometeu erro de direito, porquanto, diversamente do que se assevera na douta sentença, à data dos factos, não vigorava já, por força do disposto no art. 8º do Decreto-Lei n.º 215/87, de 29 de Maio, a redacção originária das normas dos arts. 78º e 79º do Estatuto da Aposentação, tendo passado a ser do Primeiro-Ministro a competência para autorizar o pagamento, a aposentados, de montante superior a 1/3 da remuneração que competir essas funções, até ao limite da mesma remuneração, e que, por ofensa do princípio da autonomia do poder local, por a aludida competência do Primeiro-Ministro não poder abranger os funcionários das autarquias, padecem de inconstitucionalidade os preceitos dos arts. 78º/c e 79º do Estatuto da Aposentação (na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 215/87), na interpretação efectuada pela sentença.

8.2. É verdade que, por força da alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 215/87, de 29 de Maio, aos artigos 78º e 79º do Estatuto da Aposentação, deixou de ser o Conselho de Ministros o competente para as a autorizações



referidas em tais preceitos legais, passando tal competência para o Primeiro-Ministro, sob proposta do membro do Governo que tenha poder hierárquico ou tutela sobre a entidade onde prestará o seu trabalho, mas tal circunstância não afecta minimamente a solução de direito definida na sentença, sendo, aliás, de salientar que, no que concerne à autorização a que alude o artigo 78º, não se coloca na decisão a sua aplicabilidade, mas tão-somente a que se refere à norma do artigo 79º, e, logo, fica prejudicado o conhecimento do recurso no que tange ao preceito do artigo 78º.

8.3. A sentença incorreu no lapso de considerar que, à data dos factos, a competência para a autorização a que refere o artigo 79º do Estatuto da Aposentação era do Conselho de Ministros, o que não altera, contudo, a decisão de direito.

8.4. Estamos no plano de uma competência administrativa do Governo (autorização de exercício de funções públicas a aposentados e concessão de abono) conferida, por via legislativa emanada do próprio Governo, primeiramente ao Conselho de Ministros e, posteriormente, ao Primeiro-Ministro.

8.5. É da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento (art. 198º, n.º 2, da Constituição).

8.6. Compete ao Governo, no exercício de funções administrativas praticar todos os actos exigidos pela lei respeitantes aos funcionários e agentes do Estado e de outras pessoas colectivas públicas (art. 199º, alínea e), da Constituição).



8.7. As competências do Conselho de Ministros e do Primeiro-Ministro encontram-se definidas nos artigos 200º e 201º da Constituição, respectivamente, sendo de salientar, quanto ao último, a alínea d) do n.º 1 do artigo 201º, no sentido de competir ao Primeiro-Ministro exercer as demais funções que lhe sejam atribuídas pela Constituição e pela lei.

8.8. Assim, nada impede que a autorização realizada ao abrigo do disposto nos artigos 79º do Estatuto da Aposentação seja atribuída ao Primeiro-Ministro, nem se vislumbra que a situação mude de natureza, em termos de eventual inconstitucionalidade, por ofensa ao princípio de autonomia do poder local, por, a respectiva competência, já não caber ao Conselho de Ministros.

8.9. O princípio da autonomia do poder local está consagrado nos artigos 6º, n.º 1, 237º e 242º da Constituição, e implica que a Administração Central não possa actuar directamente ou por substituição na prática de actos administrativos dos órgãos das autarquias locais que prossigam a realização dos interesses próprios das populações respectivas.

8.10. Na sua actuação as autarquias locais regem-se pela Constituição e a lei, sendo da exclusiva competência da Assembleia da República legislar, salvo autorização ao Governo, sobre o Estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais (artigo 165º, n.º 1, alínea q), da Constituição), sendo certo que a matéria agora em apreciação não se mostra atribuída às autarquias locais, nem envolve qualquer interferência nos interesses próprios das respectivas comunidades, tanto mais que trata de um regime excepcional de autorização de um abono, e, como bem refere a sentença recorrida, “**sendo**



Tribunal de Contas

matéria de interesse e âmbito nacional nunca seria justificável que os pagamentos a aposentados da função pública pudessem ser diferenciados por decisões casuísticas dos Presidentes dos cerca de 300 Municípios Portugueses”.

8.11. Surge, portanto, evidente que a norma do artigo 79.º do Estatuto da Aposentação (na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 215/87) não padece do vício de inconstitucionalidade, nem existe esse vício na interpretação feita na sentença (que se reportou à redacção originária do preceito), desatendendo-se, nesta parte, a pretensão dos 1.º e 2.º Recorrentes.

8.12. Consideram ainda os mesmos Recorrentes que padecem também de inconstitucionalidade, sempre segundo a interpretação efectuada naquela sentença, por violarem o princípio «trabalho igual, salário igual, consagrado sob o art. 59-1/a da CRP».

8.13. Não têm razão, pois, conforme é indicado na sentença, esta matéria já foi apreciada no Acórdão n.º 386/91 do Tribunal Constitucional, de 22 de Outubro (publicado no D.R. II Série, de 02-04.92, pág. 3112 e segs.), concordando-se inteiramente com o seu teor, e, em consequência, só haverá inconstitucionalidade nos casos, diferente do agora em apreciação, em que a norma permite que o montante da pensão somado ao abono de uma terça parte da remuneração pelo desempenho de outras funções públicas por parte do aposentado seja inferior ao quantitativo da remuneração correspondente às funções desempenhadas.



Tribunal de Contas

8.14. No mesmo sentido, refira-se o Acórdão do mesmo Tribunal n.º 285/02, de 18 de Junho de 2002, em que se diz:

«Contrariamente ao sustentado pelo tribunal recorrido, não é inconstitucional, por violação do princípio de que “para trabalho igual salário igual”, consagrado no artigo 59º, n.º 1, alínea a), da Constituição, a norma do artigo 79º do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, sempre que o aposentado não receba integralmente a remuneração correspondente ao desempenho das funções públicas que lhe seja permitido desempenhar. Só existirá violação desse princípio se, como se sublinha no mencionado Acórdão do Tribunal Constitucional, o aposentado receber, a final, menos do que um trabalhador no activo que exerça em quantidade e qualidade iguais”.

8.15. Sendo de uma total clareza ambos os acórdãos citados, tornam-se desnecessários outros desenvolvimentos, constatando-se que a sentença proferida, nesta parte, não merece qualquer censura, sendo, conseqüentemente de improceder a pretensão dos recorrentes.

8.16. Alegam também os 1.º e 2.º Recorrentes que o Tribunal *a quo* incorreu em erro de Direito ao sustentar que, por força do disposto no artigo 79º do Estatuto da Aposentação, apenas deveria ser paga aos assessores Mata Lima e Saraiva Dias, por serem aposentados, 1/3 da remuneração estipulada no contrato.

8.17. Acrescentam que a devida interpretação daquele preceito legal conduz, sim, a que nos contratos apenas possa estipular-se uma remuneração



Tribunal de Contas

equivalente a 1/3 da correspondente às funções desempenhadas; i.e., a remuneração constante do contrato é a que deve ser paga efectivamente.

8.18. Segundo resulta da sentença, as remunerações foram fixadas aos assessores Mata Lima e Saraiva Dias com referência às verbas salariais fixadas para um Chefe de Divisão e para um Adjunto do Gabinete da Presidência, o que consta dos factos provados 31º e 40º, factos que não suscitam qualquer dúvida de interpretação.

8.19. Sendo de todo em todo incorrecto os Recorrentes sugerirem que o que consta dos contratos representa a remuneração equivalente a 1/3 da correspondente às funções desempenhadas, o que daria para o assessor Mata Lima uma avença mensal ilíquida de 6.370,00 euros e de 6.651,00 euros para o assessor Saraiva Dias, valores flagrantemente desajustados às funções desempenhadas, e sem a mínima correspondência ao regime remuneratório da função pública que é fixado por lei, e que, aliás, se revelariam muito superiores aos vencimentos dos próprios Recorrentes (cfr. facto provado 3º e os pontos 1.1. e 1.2. da p.i.).

8.20. Conforme está explicado e provado na sentença, as verbas pagas excederam o limite legal de 1/3, não tendo a mesma violado o preceito do artigo 79º do Estatuto da Aposentação, havendo, sim motivo para, igualmente nesta parte, desatender a pretensão dos Recorrentes.

8.21. Dizem os mesmos Recorrentes que nenhuma culpa pelos pagamentos lhes pode ser imputada por, ao assinarem as ordens de pagamento não se aperceberem, nem poderem aperceberem-se do montante que, concretamente,



iria ser pago aos assessores, uma vez que as autorizações de pagamento não são nominativas nem especificam os montantes a pagar a cada um daqueles contratados, são ordens de pagamento referentes a todo o pessoal ao serviço do Município, que apenas indicam o montante global a pagar.

8.22. O Exmo. Magistrado do Ministério Público, no seu Parecer, e com pertinência, alega que a matéria respeitante à 20ª conclusão das alegações dos Recorrentes (características das ordens de pagamento), constitui um facto novo, que antes não foi alegado ou contra-alegado, e que não foi dado como provado, ou não-comprovado, na resposta à “matéria de facto” deste julgamento, e tratando-se de recurso restrito à “matéria de direito”, o Tribunal não pode conhecer desta alegação por não ter sido invocado o disposto no artigo 690º-A do CPC quanto a tal facto novo.

8.23. Na verdade, trata-se de matéria não alegada anteriormente, e não tendo os recorrentes utilizado dos mecanismos legais, nesta parte, de impugnação da decisão relativa à matéria de facto, não pode a mesma ser conhecida nesta sede (cfr. artigos 264º, 511º, n.º 1, 653º, n.º 2, 664º e 713º, n.º 6, do CPC).

8.24. Porém, uma vez que os Recorrentes referem que nenhuma culpa lhes pode ser assacada pelos pagamentos feitos aos assessores, se passará, de seguida, à apreciação da sentença a fim de apurar se dos factos provados resulta tal culpa.

8.25. Ficou provado (facto 48º) que os pagamentos aos assessores foram sendo autorizados pelos 1º e 2º Demandados, agora Recorrentes, e que os mesmos conheciam que os outorgantes nos contratos de prestação de serviços se



encontravam na situação de aposentados da função pública (facto provado 46°).

8.26. Dispõe a alínea d) do ponto 2.3.4.2. do Pocal (correspondente ao n.º 1 do artigo 26º do revogado Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de Julho) que **“As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento do ano em que a cobrança se efectuou”**.

8.27. Ou seja, a norma estabelece vários patamares (cativação, assunção, autorização e pagamento) no processamento das despesas, exigindo-se, em cada um deles, o cumprimento do princípio da legalidade (como diz a norma “...para além de serem legais”).

8.28. Era exigível, assim, aos Recorrentes que, ao autorizarem os pagamentos, se certificassem que a despesa respectiva estava de acordo com o regime legal correspondente, e, como se viu, tal não aconteceu, porquanto não foi obtida a devida autorização para abonar os assessores em montante superior a um terço, nos termos do artigo 79º do Estatuto da Aposentação, não existindo o mínimo fundamento para o 1.º Recorrente se eximir de responsabilidade pelo facto de não ter tido nenhuma intervenção na fase da formação dos contratos dos assessores.

8.29. Comportamento esse que, conforme se diz na sentença, é censurável, pois, exige-se a responsáveis financeiros, designadamente, quando, como é o caso, autorizam despesas e pagamentos, um cuidado e atenção que não se vislumbram nesta situação.



8.30. Pelo exposto, há que considerar como provada a culpa, e, em consequência, desatender a pretensão dos Recorrentes.

8.31. Igualmente carecem de razão os 1.º e 2.º Recorrentes quando dizem que a sua condenação solidária na reintegração nos cofres públicos do montante de 20.000,00 euros ofende o disposto no artigo 63º da LOPTC, por cada um ficar responsabilizado pelas ordens de pagamento do outro.

8.32. Com efeito, ambos sabiam que os outorgantes nos contratos de prestação de serviços se encontravam na situação de “aposentados da função pública” (facto provado 46º).

8.33. Acresce que o 1.º Recorrente, para além de ter autorizado parte dos pagamentos, tinha, na sua qualidade de Presidente da Câmara, a competência para “**Decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direcção dos recursos humanos afectos aos serviços municipais**” (cfr. artigo 68º, n.º 2, alínea a) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro), bem como lhe incumbia a superintendência nos serviços, nos termos do artigo 72º da ainda Lei n.º 169/99, e, por isso, tinha a obrigação de ter adoptado outro comportamento, designadamente impedindo a consumação do ilícito, quer no que respeita aos pagamentos por si autorizados, quer no que toca aos pagamentos autorizados pelo 2.º Recorrente, sendo evidente que agiu sem o mínimo cuidado e prudência (e que são exigíveis a quem gere dinheiros públicos) em todo o procedimento.



Tribunal de Contas

8.34. Por seu lado, o 2.º Recorrente, para além de igualmente ter autorizado parte dos pagamentos, foi o responsável pela adjudicação dos serviços de assessoria (factos provados 28º e 37º), sem salvaguardar a legalidade das contratações, no que tange às remunerações fixadas, quando estava adstrito ao cumprimento da norma da alínea d) do ponto 2.3.4.2. do Pocal (correspondente à norma do n.º 1 do artigo 26º do revogado Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de Julho), no segmento que exige que, na assunção de despesas, se afira da sua legalidade, verificando-se, assim, que inquinou, a montante, todo o procedimento posterior.

8.35. Nestas circunstâncias, pode concluir-se que as condutas de ambos os Recorrentes, configurando-se como elementos componentes de todo o procedimento, foram decisivas para a produção do resultado (pagamentos ilegais e indevidos).

8.36. Daí que andou bem a sentença recorrida ao condenar solidariamente os 1.º e 2.º Recorrentes, respeitando integralmente o preceito do artigo 63º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, ao contrário do que sustentam os Recorrentes, sendo, antes, de salientar a benevolência usada, já que o montante peticionado de 39.157,00 euros foi reduzido para cerca de metade, concretamente 20.000,00 euros.

8.37. Consequentemente, improcede o pedido dos Recorrentes.

C) Obras facturadas e pagas ao Construtor António Rocha Ferreira e à Construtora Alvarez, Lda.



9. Nesta matéria, a Demandada Maria Elisa Carvalho Ferraz, agora 3.^a Recorrente, foi condenada por incumprimento culposo dos preceitos relativos à escolha do tipo legal do procedimento para a celebração do contrato de empreitada, especificamente, a norma do artigo 48º-n.º 2-d) do Decreto-Lei n.º 59/99.

9.1. Entende, porém, a referida Recorrente que o que a Lei proíbe é a desagregação de trabalhos, com vista a fraccionar a despesa pública, que não é o caso dos autos, pois cada um dos procedimentos nasceu e desenvolveu-se autonomamente, como era próprio da respectiva natureza e das circunstâncias que os enformavam.

9.2. Mais alega a 3.^a Recorrente que as decisões que o Tribunal *a quo* qualificou como infracções financeiras foram precedidas de informações favoráveis dos serviços, e que postular-se uma exigência de que um titular dum cargo político deva aperceber-se de que podem padecer de erro as informações prestadas pelos Técnicos traduz um conceito de culpa que viola o disposto no artigo 15º do Código Penal, atingindo o próprio conceito de Estado de Direito, arguindo subsidiariamente a inconstitucionalidade das estatuições do artigo 48-2/d do Decreto-Lei n.º 59/99 e do artigo 15º/b do Código Penal, na interpretação perfilhada pela sentença.

9.3. Resulta claro da matéria de facto provada que a 3.^a Recorrente autorizou ajustes directos nos mesmos dias a um único prestador, sem submeter à concorrência, quando o somatório dos valores dos trabalhos exigia outro procedimento.



9.4. Não obstante ter havido informação prévia dos serviços, a 3.^a Recorrente tinha a obrigação de se ter apercebido da situação manifestamente ilegal e recusar a proposta feita, pois, no que respeita aos trabalhos prestados pelo Construtor António Rocha Ferreira eram todos afins de construção civil, e no que toca à Construtora Alvarez, Lda., três dos trabalhos consistiam na execução de pintura geral em três escolas, sendo indiferente que os trabalhos em causa se realizassem em espaços diferentes.

9.5. De resto, a sentença recorrida fundamentou cabalmente a responsabilidade da Recorrente, dizendo que **“Não se justifica nem se compreende que um responsável autárquico, com o pelouro da educação, autorize, no mesmo dia, vários trabalhos de construção civil em escolas e parques infantis, sem ter o cuidado elementar de verificar se, dada a natureza desses pequenos trabalhos, não se impunha que os mesmos fossem agregados e postos à consideração do mercado, respeitando-se os princípios da concorrência e da igualdade dos eventuais interessados (art^{os} 9^o e 10^o do Decreto-Lei n^o 197/99 aplicáveis às empreitadas pelo art^o 4^o-n^o 1-a)”**.

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

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



9.7. Esta matéria não se reveste de qualquer complexidade, sendo exigível que a agora Recorrente conhecesse bem o seu regime, aliás, em conformidade com o dever que cabe aos eleitos locais de observação escrupulosa das normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem (cfr. art. 4º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho).

9.8. Mostra-se, assim, censurável a sua conduta, demonstrando falta de cuidado ao conformar-se com informações de técnicos dos Serviços manifestamente ilegais.

9.9. Em consequência, não se verifica que a sentença tenha adoptado um conceito de culpa violador do disposto no artigo 15º do Código Penal, nem ofensivo do conceito de Estado de Direito, im procedendo a arguida inconstitucionalidade das estatuições do artigo 48º, n.º 2-d) do Decreto-Lei n.º 59/99 e do artigo 15º-b) do Código Penal na interpretação perfilhada pela mesma sentença.

IV-DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, os Juízes da 3ª Secção, em Plenário acordam em:

- a) Negar provimento ao recurso e, consequentemente, manter a decisão recorrida, sem deixar, no entanto, de se corrigir a mesma na parte em que considera que, à data dos factos, a competência para a autorização a que alude o artigo 79º do Estatuto da Aposentação era do Conselho de



Tribunal de Contas

Ministros, consignando-se que tal autorização cabe sim ao Primeiro-Ministro, por força da redacção introduzida àquele preceito pelo artigo 8º do Decreto-Lei n.º 215/87, de 29 de Maio;

- b) São devidos emolumentos pelos recorrentes: 40% do V.R. (alínea b) do n.º 1 do artigo 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio).

Notifique.

Lisboa, 09 de Julho de 2008

Conselheiro Mota Botelho (Relator)

Conselheiro Santos Carvalho

Conselheiro Lobo Ferreira