



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*  
Serviço de Apoio

## SENTENÇA N.º 8/2009

### PROCESSO N.º 8/2007-PRF

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas

### I. RELATÓRIO

1. A Exma. Magistrada do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos art<sup>os</sup> 57<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 1, 58<sup>o</sup>, n<sup>os</sup> 1 e 3, e 89<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 1, al. b); da Lei n<sup>o</sup> 98/97, de 26.8., requereu o julgamento de **João António Vieira Lourenço**, imputando-lhe a prática de infracções financeiras, com natureza reintegratória e sancionatória, nos termos dos art<sup>os</sup> 59<sup>o</sup>, 61<sup>o</sup> e 65<sup>o</sup>, ainda da Lei n<sup>o</sup> 98/97, de 26.8.

**ALEGA**, em síntese, que:

- O demandado João António Vieira Lourenço foi eleito Presidente da Câmara Municipal das Lajes das Flores, em eleições autárquicas realizadas em 14.12.97, tendo iniciado funções em Janeiro de 1998;
- O demandado foi reeleito nas eleições autárquicas realizadas nos anos 2001 e 2005, sendo que ainda se mantinha em funções em 19.12.2007;
- Tais funções são desempenhadas em regime de permanência;
- Desde 3 de Maio de 1984, o demandado **João António Vieira Lourenço** desenvolve actividade privada, fazendo-o enquanto empresário em nome individual e sob a designação "João Lourenço, ENI";
- Tal actividade privada vem sendo desenvolvida a título remunerado e em acumulação das funções de Presidente da Câmara;
- No período compreendido entre Janeiro de 1998 e Janeiro de 2006, inclusive, o Município das Lajes das Flores pagou ao demandado, a título de



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*  
Serviço de Apoio

remuneração, pelo exercício do cargo de Presidente da Câmara, o montante global ilícito de € 301.774,88;

Este montante corresponde à totalidade das remunerações devidas pelo desempenho daquelas funções de Presidente da Câmara, mas sob o regime de exclusividade;

- Ao demandado apenas era devido 50% do valor-base da remuneração, porquanto desenvolvia actividade privada remunerada;
- Por tal razão, ao demandado foi pago, indevidamente, o montante de 150.887,68 euros;
- Aquele pagamento indevido foi autorizado e ordenado pelo demandado João António Vieira Lourenço, na condição de Presidente da Câmara;
- O demandado sabia que não lhe era permitido autorizar e ordenar o pagamento de tal montante, agindo assim, de forma livre, deliberada e conscientemente;
- Deve o demandado ser condenado a repor a quantia paga indevidamente, ou seja, € 150.887,68 e ainda em multa de € 4.450,00.

2. **CITADO**, o demandado contestou o requerimento deduzido pelo Ministério Público, alegando, em resumo, o seguinte:

- Os proveitos advindos da actividade de empresário em nome individual reporta-se a uma estrutura empresarial, não se confundindo com os (proveitos) decorrentes de uma actividade individual, remunerada ou não, do demandado;
- É, assim, inaplicável ao demandado a regra contida no artº 7º, nº 1, als. a) e b), da Lei nº 29/87, de 30.6., atenta a não substanciação do conceito de "*actividade privada remunerada*";
- A matéria respeitante a eventuais incompatibilidades e impedimentos gerados pelo exercício, em acumulação, de funções públicas e actividade privada, já foi objecto de apreciação pelo Tribunal Constitucional, a que, em devido tempo, o demandado remeteu as pertinentes declarações de rendimentos;



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*  
Serviço de Apoio

*SEAN*

- Este Tribunal aferiu, assim, da legalidade das remunerações recebidas pelo demandado, não suscitando mesmo algum reparo;
  - O processamento de vencimentos de que o demandado foi beneficiário constitui um verdadeiro acto administrativo constitutivo de direitos;
  - Porque no período compreendido entre Janeiro de 1998 e Janeiro de 2006, os vencimentos pagos ao demandado não foram impugnados em tempo legal, os correspondentes actos de processamento lograram convalidação, estabilizando-se na ordem jurídica (vd. artºs 140º e 141º, do CPA) por mero decurso do tempo;
  - Não são aplicáveis ao caso em apreço as regras contidas nos artºs 59º, nºs 1, 2 e 3, e 61º, nº 1, da lei nº 98/97, de 26.8.;
  - As normas contidas nos artºs 59º, nº 1 e 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26.8., assumem natureza inconstitucional (violação do princípio da igualdade vertido no artº 13º da CRP), quando interpretadas no sentido da não distinção entre os responsáveis financeiros e os beneficiários de determinado acto;
  - Porque o demandado sempre exerceu funções a “*tempo inteiro*” e de modo efectivo, aos vencimentos pagos correspondeu inquestionável contraprestação, não ocorrendo, assim, prejuízo para o erário público, e, por consequência, inexistente algum pressuposto gerador de responsabilidade financeira na vertente reintegratória;
  - O demandado agiu sempre com a convicção de que os vencimentos por si auferidos se mostravam conformes à legalidade vigente aplicável, não lhe sendo imputável algum comportamento culposos e sob qualquer título;
  - Deve a presente acção improceder e, em consequência, o demandado ser absolvido das infracções a si imputadas pela Exma. Magistrada do Ministério Público.
3. **Sendo o processo o próprio, o Tribunal Competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção que obste ao prosseguimento dos autos, procedeu-se a julgamento com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação, tudo conforme consta da acta de julgamento elaborada e junta aos autos.**



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Serviço de Apoio

*BAN*

## II. OS FACTOS

A factualidade relevante e provada nos termos do artº 791º, nº 3, do Código do Processo Civil, subsidiariamente aplicável em razão do disposto no artº 93º da Lei nº 98/97, é, de acordo com o teor do despacho proferido, a seguinte:

- O demandado João António Oliveira Lourenço foi eleito Presidente da Câmara Municipal das Lajes das Flores em eleições autárquicas realizadas em 14/12/1997, iniciando as correspondentes funções em Janeiro de 1998;
- Em eleições autárquicas ocorridas nos anos 2001 e 2005, o demandado foi reeleito, ocupando, assim, o referido cargo a partir de 1/1/1998 e mantendo-se ainda no exercício de tais funções em 31/1/2006;
- Desde 3 de Maio de 1984, o demandado João António Oliveira Lourenço vem desenvolvendo actividade privada no ramo do comércio de materiais de construção e, designadamente, na área do retalho de ferragens, tintas, vidros, equipamento sanitário, ladrilho e similares, fazendo-o enquanto empresário em nome individual e sob a designação "João Lourenço, ENI";  
No desenvolvimento de tal actividade e ainda na citada condição de empresário em nome individual, o demandado apresentou em Outubro de 2001 um projecto de investimento no âmbito do Subsistema para o Desenvolvimento Local (por sua vez, integrado no sistema de incentivos ao Desenvolvimento Regional), projecto que, numa primeira fase, foi objecto de apreciação sumária por comissão constituída no âmbito da Câmara Municipal;
- No período compreendido entre os anos 1998 e 2006, o demandado João António Vieira Lourenço, enquanto empresário em nome individual, foi também objecto de tributação em sede de IRS (categoria B – rendimentos empresariais e profissionais) e IVA (regime de tributação normal - periodicidade trimestral) pelo Serviço de Finanças do concelho de Lajes das Flores;
- Entre um de Janeiro de 1998 e o mês de Janeiro de 2006, inclusive, o Município de Lajes das Flores pagou ao demandado João António Vieira Lourenço, a título de remuneração pelo exercício do cargo de Presidente da Câmara, o montante global ilíquido de € 301.774,88, o que é ilustrado pelo mapa que segue:



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Serviço de Apoio

*SAW*

Anos	Remuneração base	Retroactivos da remuneração base	Subsídios extraordinários		Total
			Junho	Novembro	
1998	€ 29.299,40	€ 131,68	€ 2.452,59	€ 2.452,59	€ 34.336,26
1999	€ 30.090,96	€ 219,97	€ 2.525,91	€ 2.525,91	€ 35.362,75
2000	€ 30.754,37	€ 316,74	€ 2.589,26	€ 2.589,26	€ 36.249,63
2001	€ 32.033,82	€ 192,54	€ 2.685,53	€ 2.685,53	€ 37.597,42
2002	€ 32.963,46	€ 146,70	€ 2.759,18	€ 2.759,18	€ 38.628,52
2003	€ 33.110,16	€ 0,00	€ 2.759,18	€ 2.759,18	€ 38.628,52
2004	€ 33.110,16	€ 0,00	€ 2.761,94	€ 2.759,18	€ 38.631,28
2005	€ 33.717,16	€ 121,40	€ 2.819,88	€ 2.819,88	€ 39.478,32
2006	€ 2.819,88	€ 42,30	-	-	€ 2.862,18
<b>Total</b>	<b>€ 257.899,37</b>	<b>€ 1.171,33</b>	<b>€ 21.353,47</b>	<b>€ 21.350,71</b>	<b>€ 301.774,88</b>

- *Entre 1.1.1998 e 31.1.2006, inclusive, o demandado exerceu as funções de Presidente da Câmara de Lajes das Flores em regime de permanência, mas, em simultâneo, desenvolveu actividade de natureza privada, na condição de empresário em nome individual e sob a designação "João Lourenço ENI" e, em consequência desta (actividade), auferiu proveitos de natureza pecuniária;*
- *O pagamento do montante global — €301.774,88 —, de natureza remuneratória, referido em 5., foi autorizado e ordenado pelo demandado João António Vieira Lourenço e na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Lajes das Flores;*
- *Entre os anos 1998 e 2005, a Câmara Municipal de Lajes das Flores foi objecto de controlo levado a efeito pela Inspeção Administrativa Regional do Governo Regional dos Açores, não tendo esta Entidade suscitado algum reparo quanto à (i) licitude dos vencimentos auferidos pelo respectivo Presidente e ora demandado João António Vieira Lourenço;*
- *Na sequência de dúvidas levantadas pelos Serviços competentes da Câmara Municipal de Lajes das Flores quanto à (i) legalidade da remuneração percebida pelo demandado enquanto Presidente daquela edilidade, este, a partir de 1.2.2006, passou a receber apenas metade da remuneração atribuída a eleitos locais da sua condição;*



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*  
Serviço de Apoio

- Ainda com referência à citada remuneração processada pelos referidos serviços da Câmara Municipal de Lajes das Flores e no período compreendido entre os anos de 1998 e 2006, inclusive, foi retida ao demandado a importância de € 83.876,99 para efeitos de pagamento de IRS;
- Ao autorizar e ordenar o pagamento da quantia – € 301.774,88 – referenciada em 4. deste despacho, o demandado não agiu com a consciência clara de que tal procedimento infringia a lei vigente e aplicável e, mais particularmente, aquela que disciplinava o processamento e quantificação dos vencimentos a si atribuíveis.  
*Porém, também não diligenciou no sentido de obter a certeza quanto à (i)legalidade de tal acto autorizativo, procedimento que, ao menos por razões de cautela e elementar prudência, lhe era manifestamente exigível;*
- No ano de 2007, o demandado auferiu o vencimento mensal líquido de € 1.453,00.

## **FACTOS NÃO PROVADOS.**

*Toda a factualidade que, directa ou indirectamente, contradiga os factos tidos por provados e, mui particularmente, que o demandado tenha agido com a consciência clara de que o acto autorizativo das remunerações processadas e a si entregues violavam a lei expressa.*

## III. O DIREITO

A matéria de facto e de direito vertida em requerimento deduzido pela Exma. Magistrada do Ministério Público, o **acervo argumentativo/impugnatório aduzido pelo demandado** e, por fim, a prova produzida em audiência de discussão e julgamento de que o despacho indicativo da factualidade dada como provada constitui eco, obrigam a identificar e conhecer de questões indispensáveis ao melhor julgamento da matéria em causa, elegendo-se as seguintes:

- a) Prescrição do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória enquanto **questão prévia**;
- b) Actividade reportada à condição de empresário em nome individual e eventual repercussão no cálculo da remuneração devida ao demandado como eleito local;



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Serviço de Apoio

- c) Processamento de vencimentos enquanto acto administrativo gerador de direitos;  
Respectiva e eventual convalidação pelo decurso do tempo e consequências no plano da efectivação de responsabilidades financeiras;
- d) Da (in) verificação de infracções financeiras com natureza reintegratória e sancionatória;
- e) Da culpa;
- f) Do sancionamento das infracções apuradas.

## 1. QUESTÃO PRÉVIA

### Da prescrição do procedimento

Previamente, o demandado, ainda em sede de contestação, sustenta a prescrição de eventual responsabilidade financeira de cariz sancionatório, alegando, a propósito, o decurso do correspondente prazo (5 anos) prescricional, aliás, fixado no artº 70º, nº 1, da Lei nº 98/97, de 26.8.

### **Porém, tal pretensão não colhe.**

Na verdade, e como é sabido, a responsabilidade sancionatória, no domínio do direito financeiro, impõe o recurso ao Direito Penal e ao conceito de culpa aí definido. É também pacífico que os conceitos enformadores dos regimes sancionatórios vertidos nas diversas áreas do Direito se devem adequar aos princípios estruturantes do referido Direito Penal.

Neste contexto doutrinário, **admite-se, sem esforço, o recurso ao Direito Penal** para dilucidar matéria respeitante ao conceito de "unidade e pluralidade de infracções" (vd. artº30º, do Código Penal) e bem assim ao instituto da prescrição e respectivas incidências (definição, prazo e respectiva contagem ... - vd. artº 119º, ainda do Código Penal).

Assim, e no apelo à definição contida no artº 30º, do Código Penal, as infracções de natureza financeira (com natureza sancionatória) praticadas pelo demandado e substanciadas pela pluralidade de ordens dirigidas ao processamento de



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Serviço de Apoio

vencimentos e correspondente pagamento ao Presidente da Câmara das Lajes em Flores, no período compreendido entre 1.1.1998 e 31.1.2006, **reconduzem-se a uma única infracção perpetrada de modo continuado.**

Baseados ainda em ensinamentos já consolidados no âmbito do Direito Penal, afirmamos que tal continuação infraccional se suporta na violação plúrima e repetida da mesma norma, motivada, de resto, pela ocorrência de igual situação externa proporcionadora da adopção de tal comportamento.

**Caracterizada aquela infracção financeira como ilícito de natureza continuada** e sendo aplicável (com as necessárias e pertinentes adaptações) ao caso em apreço, ainda que subsidiariamente, a disciplina contida nos art<sup>os</sup> 30, n<sup>o</sup> 2, e 119<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 2, al. b), do Código Penal, **o prazo de prescrição do procedimento inerente à citada infracção financeira de carácter sancionatório apenas corre desde 31.1.2006, ou seja, desde o dia coincidente com o último acto de execução do referido ilícito.**

Assim, porque ainda não decorreram cinco anos (prazo previsto no art<sup>o</sup> 70<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 1 da Lei n<sup>o</sup> 98/97, de 26.8.) sobre a prática deste (último acto de execução do ilícito), **não se mostra prescrito o procedimento relativo à infracção financeira de natureza sancionatória imputada ao demandado em 3.2. do requerimento inicial deduzido pelo Ministério Público.**

**E, em consequência, julga-se não provada e improcedente a questão prévia suscitada pelo demandado.**

## 2. Do empresário em nome individual.

### Regime remuneratório dos eleitos locais.

Conforme decorre da contestação deduzida pelo demandado, aí se sustenta a cindilidade entre a **empresa em nome individual e o respectivo titular.** Dito de outro modo, e explicitando, advoga-se naquela peça processual que o estatuto jurídico individual é, para efeitos jurídicos, distinto do estatuto jurídico do empresário em nome individual.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Serviço de Apoio

A equação de tal questão visa, obviamente, fundar a não identificação ou confusão do demandado com a “sua” empresa, logrando-se, por tal via, a inverificação do exercício da actividade privada no decurso do desempenho do cargo de Presidente de Câmara e, por consequência, o afastamento de algum óbice legal (vd. artº 7º, nº 1, als. a) e b), da Lei nº 29/87, de 30.6., alterada pelas Leis nºs 22/2004, de 17.6. e 52-A/2005, de 10.10.) ao recebimento integral, por parte do demandado, da remuneração devida aos Presidentes de Câmara da sua condição e sob o regime de exclusividade de funções.

**Cumpra, assim, conhecer da matéria acima equacionada.**

**a)**

Como é sabido, a expressão “comerciante”, que engloba também o industrial, constituiu, segundo Menezes Cordeiro (vd. Manual de Direito Comercial, I Vol.), a fórmula técnica correcta para designar o sujeito que actua no direito comercial, com os atributos do artº 13º, do correspondente Código.

Por razões não inteiramente esclarecidas, mas que, provavelmente, se escoram em evolução semântica ditada por razões culturais e económicas, surge, amiudadamente, a expressão “empresário” como substitutiva do termo “comerciante”.

Tal “*evolução*” já fortemente criticada pela doutrina, encontrou eco no Decreto-Lei nº 339/85, de 21.8, diploma que estabelece a classificação dos vários agentes económicos intervenientes na actividade comercial e onde, sem o necessário rigor técnico, se utilizam, indistintamente, as expressões “agente de comércio” e “empresário em nome individual” para, afinal, ambos designarem a condição de comerciante (vd. artºs 1º, nº 5, 3º, 4º, nº 1 e 6º, do citado Decreto-Lei nº 339/95, de 21.8.).

Tal como refere Menezes Cordeiro, in obra citada, a designação “empresário” carecerá mesmo de rigor jurídico, pois esta é indicadora da detenção de alguma empresa, quando é certo que o comerciante pode não possuir semelhante estrutura económica e, por tal motivo, a expressão empresário não lhe poderia ser aplicável.



À parte a discussão em torno do maior ou menor rigor técnico-jurídico da expressão “empresário em nome individual” que, afinal, exerce verdadeira actividade comercial, e, por tal razão, é comerciante ou agente de comércio, **importa recentrar a presente análise na questão introduzida pelo demandado em sede de contestação e acima identificada.**

b)

É sabido que a empresa individual é titulada por um só indivíduo ou pessoa singular que afecta bens à exploração da sua actividade económica.

Por outro lado, o empresário em nome individual responde, ilimitadamente, pelas dívidas contraídas no exercício da sua actividade, com todos os bens que integram o seu património (os que se encontram afectos à exploração da empresa e os demais que eventualmente possua), **sendo apropriado afirmar-se que a responsabilidade do empresário se confunde com a responsabilidade da sua empresa.**

Acresce que a leitura das normas contidas nos art<sup>os</sup> 1<sup>o</sup> (designação de actividades comerciais), e 3<sup>o</sup> (condições de obtenção de cartão de identificação de empresário individual), do Decreto-Lei n<sup>o</sup> 339/85, de 21.8. (fixa a classificação dos vários agentes económicos intervenientes na actividade comercial), para além de admitir (de resto, em consonância com o preceituado nos art<sup>os</sup> 13<sup>o</sup> e 14<sup>o</sup>, do Código Comercial) que a actividade de agente de comércio ou de empresário em nome individual com actividade comercial pressupõe a correspondente prática **por forma habitual, profissional e com fins lucrativos**, exige ainda, como condições para a obtenção do cartão de identificação de empresário individual, capacidade comercial nos termos da legislação correspondente e a não inibição do exercício do comércio.

Visto o enquadramento normativo citado e reconduzindo a presente abordagem ao caso em apreço, mostra-se claro que a condição de “empresário em nome individual” do demandado João António Vieira Lourenço assenta, por um lado, na verificação de capacidade comercial para o desenvolvimento da correspondente actividade e, por outro, no desempenho efectivo desta por forma habitual, profissional e com escopo lucrativo. Facto que, «in casu», e ilustrando, é até



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*  
Serviço de Apoio

confirmada pela apresentação de um projecto de investimento no âmbito do SIDEL, (vd. matéria de facto dada como provada) e onde o demandado se assume como promotor e interveniente activo na prossecução das tarefas e responsabilidades inerentes à sua condição de empresário em nome individual.

c)

Admite-se que a empresa em nome individual partilha do substrato das pessoas colectivas, não se confundindo com o seu único titular, nas é inegável que a actividade aí desenvolvida exigirá sempre a sua intervenção, tanto mais que só aquele (titular, empresário) a representa.

Esta realidade não é, forçosamente, verificável no domínio das Sociedades Comerciais, onde os respectivos sócios não têm, necessariamente, de exercer funções (de direcção ou gerência) nas estruturas empresariais por si participadas, podendo limitar-se a usufruir dos proveitos (vulgo, dividendos) resultantes da gestão implementada por outrem.

E porque a questão se dirige **ao exercício de actividade privada em estruturas empresariais** e não à obtenção de proveitos porventura decorrentes de participações sociais em pessoas colectivas, **soçobra o fundamento invocado pelo demandado e destinado a sustentar a desigualdade de tratamento legal dos empresário em nome individual, por um lado, e dos demais detentores de participações sociais em pessoa colectiva, por outro.**

d)

A factualidade considerada provada e vertida em oportuno despacho, os pressupostos fácticos verificados e indispensáveis à inscrição no Fichero Central de Pessoas Colectivas e à obtenção do cartão de identificação de empresário individual, **atestam, também, sem equívoco, que o demandado exerceu actividade privada remunerada em acumulação com o desempenho de funções públicas na condição de Presidente da Câmara das Lajes das Flores.**



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*  
Serviço de Apoio

À luz do artº 7º, nº 1, als. a) e b), da Lei nº 29/87, depois alterada pelas Leis nºs 22/2004 e 52-A/2005, o exercício daquela actividade privada sob o circunstancialismo descrito determinava a percepção de apenas 50% do valor da base de remuneração atribuída a Presidentes de Câmara no exercício de funções sob o regime de exclusividade.

3. Processamento de vencimentos enquanto acto administrativo constitutivo de direitos.

**Respectiva e eventual convalidação e repercussão no plano da efectivação de responsabilidades financeiras.**

a)

Abandonado o entendimento de que os actos de processamento de vencimentos no âmbito da Administração Pública se reconduziam a meras operações materiais, o Supremo Tribunal Administrativo, em jurisprudência que acolhemos, vem sustentando que aqueles enformam verdadeiros actos administrativos, passíveis de consolidação na ordem jurídica como “casos *decididos*”, caso não sejam objecto de legal e atempada impugnação, (vd., a propósito, os artºs 140 e 141º do CPA).

Sufragando aquela orientação, **depressa o demandado concluiu** (vd. contestação deduzida) que os processamentos de vencimentos a si entregues substanciavam actos administrativos já convalidados e estabilizados na ordem jurídica, por não impugnação atempada da sua eventual invalidade. Tal facto determinaria, por outro lado, a sua não responsabilização em sede financeira.

**Também, nesta parte, não assiste razão ao demandado.**

Na verdade, muito embora o Supremo Tribunal Administrativo, no confronto com a norma constante do artº 40º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28.7. (estabelece o regime da administração financeira do Estado), e ainda a propósito da obrigação de repor quantias indevidamente pagas por organismos do Estado, tenha decidido repetidamente que o prazo prescricional de cinco anos ali estabelecido se dirige exclusivamente à



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*  
Serviço de Apoio



possibilidade de cobrança de um crédito preexistente a favor do Estado e não à prévia definição jurídica da obrigação de repor (em nada interferindo, pois, com a regra ínsita à revogabilidade dos actos constitutivos de direitos), a alteração ao citado artº 40, do Decreto-Lei nº 155/92, de 28.7. e ainda o teor do Acórdão de uniformização de jurisprudência proferido pelo STA em 5 de Junho de 2008, não só colocaram termo à contradição de julgados, como, de modo definitivo, suprimam a querela até então latente.

No melhor esclarecimento da referida alteração legislativa, adianta-se que o artº 77º, da Lei nº 55-B/2004, de 30.12. (Orçamento do Estado para 2005), em vigor desde 1.1.2005, aditou um nº 3 ao mencionado artº 40º, do Decreto-Lei nº 155/92, de 28.7., o qual dispõe o seguinte:

*“3 – O disposto no nº 1 não é prejudicado pelo estatuído no artº 141º do diploma aprovado pelo Decreto-Lei nº 442/91, de 15.11..”*

Ainda segundo a citada Lei nº 55-B/2004, a norma agora introduzida tem natureza interpretativa, facto que traduz uma interpretação autêntica levada a cabo pelo legislador que, deste modo, fixa o alcance, no tempo e matéria, atribuível ao preceito interpretado.

É sabido que a norma interpretativa se integra na norma interpretada, retroagindo ainda os seus efeitos ao início vigência desta. Ou seja, e citando Pires de Lima e Antunes Varela, in anotação, ao artº 13º, do Código Civil, *a norma interpretativa retroage os seus efeitos até à data da entrada em vigor da antiga lei, tudo ocorrendo como se tivesse sido publicada na data em que a lei foi interpretada.*

Por outro lado, e atendo-nos agora ao citado acórdão do STA, julga-se oportuna a invocação da jurisprudência aí firmada, que passamos a transcrever:

*O despacho que ordena a reposição nos Cofres do Estado de quantias indevidamente recebidas, dentro dos cinco anos posteriores ao seu recebimento, ao abrigo do artº 40º, nº 1 do Decreto-Lei nº 155/92, de 28.7., não viola o artº 141º do CPA, atento o disposto no nº 3 do Decreto-Lei nº 155/92, de 28.7, preceito de natureza interpretativa introduzido pelo artº 77º da Lei nº 55-B/2004, de 30.12..*



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Serviço de Apoio



Embora a argumentação (de natureza legal e jurisprudencial) acima invocada não se dirija, de modo directo, à obrigação de repor a que aludem os art<sup>os</sup> 61<sup>o</sup> e segs. da Lei n<sup>o</sup> 98/97, é inegável que a mesma baseará também o esclarecimento da questão que nos ocupa nos autos em apreço.

Com efeito, movendo-nos na similitude de situações, **unidas, inequivocamente, pela comum obrigação de repor quantias indevidamente pagas e com reporte a idêntico regime normativo** – regime de administração financeira do Estado constante do Decreto-Lei n<sup>o</sup> 155/92, de 28.7. -, não vemos motivo para não fazer incidir sobre a matéria agora sob julgamento o argumento decorrente da norma contida no n<sup>o</sup> 3, do art<sup>o</sup> 40<sup>o</sup> do citado Decreto-Lei (n<sup>o</sup> 155/92), aí introduzido pela Lei n<sup>o</sup> 55-B/2004, e ainda a orientação jurisprudencial que aí entronca e vertida no Acórdão de uniformização de jurisprudência proferido pelo STA em 5.6.2008 (vd. Proc. n<sup>o</sup> 1212/06-20).

**Deste modo, a obrigação de repor a que alude o art<sup>o</sup> 61<sup>o</sup>, da Lei 98/97, e o prazo prescricional a que alude o art<sup>o</sup> 70<sup>o</sup>, do igual diploma legal (prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras de carácter reintegratório e sancionatório) subsistirão, ainda que algum acto administrativo, materializado no processamento de vencimentos, se tenha firmado na ordem jurídica como caso “decidido” ou “resolvido”. E, adjuvantemente, dir-se-á ainda que, *in casu*, a matéria verdadeiramente em causa se traduz em eventuais pagamentos indevidos efectuados pelo Município de Lajes das Flores a João António Vieira Lourenço, a título de remunerações pelo exercício do cargo de Presidente da Câmara Municipal e não a qualquer facticidade porventura integradora de algum acto administrativo ferido de invalidade. E, nesta parte, cabe reafirmar que só ao Tribunal de Contas compete conhecer da responsabilidade financeira, reintegratória e sancionatória, dos agentes submetidos à sua Jurisdição – vd. art.ºs 59.º e 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26.8. -, aí se inscrevendo as autarquias locais e respectivos serviços e agentes (vd., ainda, o art.º 2.º, n.º 1, daquela Lei).**



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Serviço de Apoio



Trata-se, de resto, de uma competência de natureza jurisdicional que lhe é cometida por via do art.º 214, n.º 1, alínea c), da C. R. Portuguesa, e assumida enquanto órgão supremo da fiscalização da legalidade das despesas públicas. Jurisdição essa que bem se explicita no art.º 5.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 98/97, de 28.8., e que, exemplificativamente, se substancia no julgamento e efectivação de responsabilidades financeiras e eventual condenação dos responsáveis na reposição de verbas e em multa.

b)

**E este entendimento não ofende também o princípio da igualdade plasmado no artº 13º da Constituição da República Portuguesa.**

Com efeito, fundamentando-se tal princípio na igual dignidade de todos os cidadãos, não se mostram afrontadas as dimensões em que o mesmo se desdobra e que, como é sabido, se traduzem na **punição do arbítrio** (não ao tratamento idêntico de situações manifestamente desiguais), **proibição de discriminação** (não às diferenciações de tratamento de cidadãos por razões de natureza subjectiva) e **obrigação de diferenciação** (adopção de mecanismos tendentes a suprir as desigualdades de oportunidades). «In casu», isso sim, trata-se, tão só, de identificar a legislação reguladora da obrigação de repor e bem assim da respectiva fundamentação, afastando-se aquela que, por não se dirigir à tutela de tal interesse ou bem público, não reúne os pressupostos de aplicabilidade. **De resto, um exercício despido de algum arbítrio, sentido discriminatório ou impeditivo do acesso à melhor solução jurídica.**

Repetindo-nos, a orientação atrás veiculada não ofende o artº 13º da Constituição da República Portuguesa.



#### 4. CONDUTA DO DEMANDADO.

##### RESPECTIVA CARACTERIZAÇÃO JURÍDICO-FINANCEIRA.

##### (IN)VERIFICAÇÃO DE INFRACÇÕES DE NATUREZA FINANCEIRA.

Com relevância para o conhecimento e melhor análise da matéria supra-indicada, importará lembrar a factualidade dada como assente em correspondente despacho e que, resumidamente, se consubstancia no seguinte:

- O demandado exerceu funções de Presidente da Câmara em regime de permanência desde 1.1.1998;
- Desde 3.5.1984, exerce a actividade de empresário em nome individual, sob a designação João Lourenço, ENI, dedicada ao comércio de materiais de construção, daí retirando proveitos de natureza económica;
- Até Janeiro de 2006, inclusive, o demandado recebeu, a título de remuneração, montantes correspondentes ao desempenho de funções de Presidente da Câmara enquanto actividade exclusiva.

Tal materialidade constitui a necessária referência para a delimitação da apreciação a que procederemos, de seguida, e que, no essencial, **atentará na (i)legalidade das remunerações recebidas pelo demandado na qualidade de Presidente da Câmara das Lajes das Flores e no período compreendido ente 1.1.1998 e 31.1.2006.**

#### A).

A Lei nº 29/87, de 30.6., definidora do Estatuto dos Eleitos Locais, considera eleitos locais, para efeitos de tal diploma legal, os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias.

Por outro lado, o artº 2º, ainda daquela Lei, a propósito do regime de desempenho de funções, **estipula que os Presidentes das Câmaras Municipais exercem as respectivas funções em regime de permanência.**

Acresce que o artº 7º, ainda da mencionada Lei, e sob a epígrafe *regime das remunerações dos eleitos locais em regime de permanência*, dispõe:

“1. ...



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Serviço de Apoio

a)

Aqueles que exerçam **exclusivamente**<sup>1</sup> as suas funções autárquicas recebem a **totalidade**<sup>2</sup> das remunerações previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo anterior;

b)

Aqueles que exerçam uma profissão liberal, quando o referido estatuto profissional permitir a acumulação, em qualquer actividade privada, perceberão **50% do valor do base da remuneração**<sup>3</sup>, sem prejuízo da totalidade das regalias sociais a que tem direito.

2. ...

3.

Os Presidentes de Câmaras Municipais e os Vereadores em regime de permanência que não optem pelo exclusivo exercício das suas funções terão de assegurar a resolução dos assuntos da sua competência no decurso do período do expediente público.

A referida Lei n.º 29/87 foi objecto de alterações introduzidas pela Lei n.º 22/2004, de 17.6., a qual, no concernente ao art.º 7.º e no que à presente análise importa, confere a esta última norma a seguinte redacção:

*“art.º 7.º*

1. – As remunerações fixadas no artigo anterior são atribuídas do seguinte modo:

a) Aqueles que exerçam *exclusivamente* funções autárquicas, ou em acumulação com o desempenho não remunerado de outras funções públicas ou privadas, recebem a totalidade das remunerações previstas no artigo anterior;

b) ...

<sup>1</sup> Sublinhado nosso

<sup>2</sup> Sublinhado nosso

<sup>3</sup> Sublinhado nosso



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Serviço de Apoio



2. – *Para os efeitos do número anterior, não se considera acumulação o desempenho de actividades de que resulte a percepção de rendimentos provenientes de direitos de autor.*

3. – *[anterior nº 2]*

4. – *[anterior nº 3]”*

Por último, e ainda na aproximação à legislação que enquadra o sistema remuneratório dos eleitos locais, importa referir a publicação da Lei nº 52-A/2005, de 10.10., a qual confere nova redacção ao artº 7º da Lei nº 29/87, de 30.6., que, na parte relevante para o exercício em curso, tem agora o seguinte teor:

1. - ...

a) *Aqueles que exerçam exclusivamente funções autárquicas, ou em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas, recebem a totalidade das remunerações previstas ...;*

b) *Aqueles que exerçam funções remuneradas de natureza privada percebem 50% do valor base da remuneração, sem prejuízo da totalidade das regalias sociais a que tenham direito;*

c) ...

d) ...

2. - ...

3. - ...

4. - ...

B).

A leitura da regra contida no artº 7º da Lei nº 29/87, de 30.6., ainda na redacção introduzida pelas Leis nºs 22/2004, de 17.6. e 52-A/2005, de 10.10., permitem asseverar o seguinte:

- A Lei nº 29/87 (definidora do Estatuto dos Eleitos Locais), apesar das alterações introduzidas e já assinaladas, sempre estipulou que os eleitos locais (*«in casu»*, o Presidente da Câmara) **que exercessem, em exclusivo, funções autárquicas, receberiam a totalidade das remunerações fixadas no artº 6º, de igual diploma legal;**



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*  
Serviço de Apoio

- Em tempo anterior à vigência da Lei nº 22/2004, de 17.6., os eleitos locais que acumulassem o exercício de funções autárquicas com o desempenho de alguma actividade privada, **remunerada ou não**, perceberiam apenas 50% do valor da base da remuneração legalmente atribuída aos autarcas que exercessem tais funções sob absoluta exclusividade;
- Após o início da vigência da Lei nº 22/2004, a percepção total das remunerações por eleitos locais obrigava ao exercício de funções autárquicas em regime de exclusividade, **ou em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas**;
- Na sequência da publicação da Lei nº 52-A/2005 manteve-se a percepção total das remunerações atribuídas a eleitos locais, uma vez verificado o exercício exclusivo de funções autárquicas, **ou em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas, mas os referidos autarcas receberão apenas 50% do valor de base da remuneração, caso exerçam funções remuneradas de natureza privada.**

À luz do sobredito quadro normativo, importará aferir, de seguida, da (i)legalidade dos vencimentos processados ao demandado no período compreendido entre 1.1.1998 e 31.1.2006 e, mais a montante, das autorizações que ditaram tal processamento.

## C).

Resta provado que o demandado, embora desempenhando as funções de Presidente da Câmara em regime de permanência (diga-se, por imperativo legal (vd. artº 2º, nº 1, da Lei nº 29/87, de 30.6.)), **exerce, desde 3.5.1984, a actividade de empresário em nome individual**, sob a designação João Lourenço, ENI, dedicando-se ao comércio de materiais de construção. **E, correspondentemente, também se mostra assente que, em tal período de tempo, o demandado foi mesmo tributado em sede de IRS, categoria B (Rendimentos empresariais e profissionais).**



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*  
Serviço de Apoio



Considerou-se ainda provado que o demandado auferiu, no citado período de tempo, proveitos resultantes da sua actividade comercial, facto que se ajusta, obviamente, à natureza mercantil de tal ocupação, necessária e legalmente desenvolvida de modo profissional e cujo escopo é o lucro (vd., a propósito, o disposto no artº 13º do Código Comercial).

**É assim, legítimo concluir que o demandado, no período compreendido entre 1.1.1998 e 31.1.2006, desenvolveu actividade privada e remunerada em acumulação com o desempenho de funções autárquicas e na condição de Presidente da Câmara.**

E, conseqüentemente, a autorização e ordem de pagamento ao demandado de remunerações devidas pelo exercício de funções de Presidente da Câmara e correspondentes ao desempenho, em exclusivo, de tal actividade, **viola, «in casu», o artº 7º als. a) e b), da Lei nº 29/87, de 30.6., agora com a redacção introduzida pelas Leis nºs 22/2004, de 17.6., e 52-A/2005, de 10.10., e também a al. d), do ponto 2.3.4.2. do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22.2., com as alterações advenientes da Lei nº 162/99, de 14.9.**

**D).**

O incumprimento da regra contida no artº 7º, nº 1, als. a) e b), da Lei nº 29/87, de 30.6., agora na versão introduzida pelas Leis nºs 22/2004, de 17.6. e 52.A/2005, de 10.10., consubstancia uma infracção de natureza financeira, materializada, de resto, em pagamentos indevidos de remunerações ao demandado no período compreendido ente 1.1.1998 e 31.1.2006.

Com efeito, uma vez que o demandado exerceu actividade privada no referido período de tempo e daí retirou proveitos de natureza pecuniária, ao mesmo apenas deveria ser processado e pago 50% do valor da base da remuneração atribuída a Presidentes de Câmara da sua condição e em exercício de funções sob o regime de exclusividade.

**E tal infracção financeira gera, necessária e legalmente, responsabilidade reintegratória e reposição subsequente.**



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Serviço de Apoio

**E não se diga que, na ausência de dano para o erário público, inexistente algum pressuposto indutor de responsabilização financeira com natureza reintegratória.**

A propósito, por imperativo de análise e indo ao encontro de tal orientação, aliás, **firmada no âmbito da contestação**, importa sublinhar que o artº 59º, nº 4, da Lei nº 98/97, de 26.8. (redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29.8.) determina a exercitação da responsabilidade reintegratória e reposição subsequente, desde que o pagamento tenha sido efectuado em violação da lei e daí tenha resultado um dano para o património público por ausência de contraprestação efectiva, ou, havendo-a, esta não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos casos normais de determinada actividade.

E, sublinhe-se, que o citado artº 59, nºs 2 e 4, da Lei nº 98/97, em redacção anterior à alteração introduzida pela Lei nº 48/2006, já dispunha que *“pagamentos indevidos”, para efeitos de reposição, eram os pagamentos ilegais que causassem dano ao Estado ... por não terem contraprestação efectiva e que não haveria lugar a reposição quando o respectivo montante fosse compensado com o enriquecimento sem causa de que o Estado tivesse beneficiado em razão da prática do acto ilegal (vd., ainda, o artº 473º, nº 1, do Código Civil).*

Logo, ambas as redacções citadas e incidentes sobre a norma constante do artº 59º, da Lei nº 98/97, **permitem concluir que a reposição dos pagamentos subordina-se, por um lado, à declaração de ilegalidade do acto que os ordenou, e, do outro, à ausência de contraprestação efectiva.**

Como bem se intui, o montante remuneratório pago em infracção ao disposto no artº 7º, als a) e b), da Lei nº 29/87, constitui o despojamento do Estado de uma quantia que não lhe era exigida sob qualquer título, não se mostrando ainda compensada por alguma prestação de valor idêntico ou equiparado.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*  
Serviço de Apoio

E, nesta parte, importa referir que o exercício das funções de Presidente da Câmara em regime de permanência decorre de imperativo legal (vd. artº 2º, da Lei nº 29/87), não substanciando, em qualquer circunstância, o conceito de contraprestação efectiva a que alude o artº 59º, da Lei nº 98/87.

De resto, a entender-se diversamente, tal subverteria o propósito do legislador (da Lei nº 29/87) que, obviamente, acentua o desejo de compensar com a totalidade da remuneração aqueles que não recebem outra de proveniência diferente e não a intenção de remunerar a plena disponibilidade do eleito local para o exercício das funções. **E, tal como se afirma no Acórdão do Tribunal Constitucional nº 96/2005 (in DR, de 31.3.2005), não é a dedicação exclusiva que se premeia, mas a ausência de uma remuneração complementar que se compensa.**

**É, assim, certo que se verifica dano para o erário público, o qual se traduz em pagamentos indevidos de cariz remuneratório e que atingiram o montante global de € 150.887,68.**

Por outro lado, a violação da regra contida na al. d), do ponto 2.3.4.2, do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22.2., com as alterações introduzidas pela Lei nº 162/99, de 14.9., em conjugação com o preceituado no artº 7º, nº 1, als. a) e b), da Lei nº 29/87, de 30.6., enforma a prática de uma infracção financeira com natureza sancionatória, prevista no artº 6º, nº 1, al. b) da Lei nº 98/97, de 26.8., **sendo geradora da imposição de multa.**

Pelo exposto, e ponderada a Lei aplicável (vd. artº 7º, nº 1, als. a) e b), da Lei nº 29/87), é indubitável que o demandado, porque exercia actividade privada remunerada em acumulação com o desempenho de funções de Presidente da Câmara das Lajes das Flores, apenas poderia perceber 50% da remuneração atribuída a autarcas da sua condição e em regime de exclusividade. Ao autorizar e ordenar o pagamento das remunerações em infracção à citada regra [artº 7º, nº 1, als. a) e b), da Lei nº 29/87], o demandado constituiu-se autor de uma infracção financeira de natureza reintegratória e ainda de uma outra infracção, também de natureza financeira, mas de carácter sancionatório (vd. artºs 61º e 65º, da Lei nº 98/97, de 26.8.), sendo que a



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Serviço de Apoio

primeira legítima a reposição da quantia indevidamente paga e esta última gera a aplicação de multa.

E, a propósito, enjeita-se a afirmação (vd. n.º 73, da contestação) do demandado quando advoga que uma tal imputação infraccional, por confundir os responsáveis financeiros com a própria pessoa dos beneficiários, traduz uma interpretação dos art.ºs 59.º, n.º 1, e 65.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, em clara violação do art.º 13.º, da C.R. Portuguesa (vd. n.º 73, da contestação).

Na verdade, e contrariamente ao afirmado pelo demandado, em nenhum passo do requerimento inicial deduzido pelo Ministério Público se incorre em tal confusão. E, na respectiva demonstração, importa sublinhar que a responsabilidade financeira sob apreciação conflui, necessária e legalmente, na relação “Presidente da Câmara (ora demandado) – Município de Lajes das Flores”, sendo que o primeiro se perfila como ordenador dos pagamentos cuja legalidade se questiona, enquanto que o segundo surge como a entidade onde deverão ser reintegradas as quantias advindas de pagamentos indevidos. E tal entidade inclui-se no universo dos destinatários do controlo financeiro do Tribunal de Contas, como se prevê nos art.ºs 2.º, n.º 1, alínea c) e 5.º, n.º 1, alínea e), da Lei 98/97.

Sobre o cidadão João António Vieira Lourenço, agora sem a veste de Presidente da Câmara e real beneficiário das quantias pagas a título de remuneração, não recai alguma responsabilidade financeira, com carácter reintegratório ou sancionatório.

Não se vislumbra, pois, a violação do princípio da igualdade consignado no art.º 13.º, da C.R.P., porquanto e sumariamente, não se divisa réstea de arbítrio, alguma orientação discriminatória e não adopção da obrigação de diferenciação. Vertentes que dimensionam o referido princípio.

E, ao invés do sustentado em sede de contestação (vd. n.º 88...), ao montante a repor por força da efectivação da responsabilidade financeira reintegratória não são dedutíveis importâncias relativas a impostos pagos e descontos diversos porventura realizados, porquanto estão em causa verbas pagas pelo Município sob ordem do ora demandado, na condição de Presidente da Câmara, sendo indiferentes as deduções incidentes sobre a



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Serviço de Apoio

correspondente quantia – €150 887,68 – e repercutíveis na esfera do recebedor de tal montante, o cidadão João António Vieira Lourenço. Só a este, isso sim, caberá diligenciar junto das entidades competentes pela recuperação de quantias deduzidas e entregues sob razões diversas, iniciativa que uma eventual reposição poderá legitimar.

5.

## DA CULPA

a)

Conforme resta assinalado em despacho indicador da factualidade dada como provada, o demandado não agiu com a consciência clara de que a sua conduta infringia a lei vigente e aplicável, muito embora não tenha adoptado o cuidado bastante nem apelado à elementar prudência, em ordem a assegurar-se que a autorização e ordem por si emitidas se conformavam com a legislação vigente e aplicável. E este último comportamento era-lhe exigível, não só por força da elevada responsabilidade que recai sobre um autarca da sua condição (Presidente da Câmara), como ainda em razão do carácter público das quantias a disponibilizar e disponibilizadas.

A propósito, o demandado, no sentido de atenuar e até excluir a culpa, refere a ocorrência de circunstâncias que, no seu entendimento (vd. III, da contestação), lhe inculcaram a convicção de que a autorização do processamento e subsequente pagamento dos vencimentos a si atribuídos gozavam de adequado enquadramento legal e, assim, não suscitariam algum reparo.

Em suporte da referida convicção, invoca:

- A acção e resultado das inspecções levadas a efeito pela Inspeção Regional do Governo Regional dos Açores realizadas ente 1998 e 2005;
- A deliberação tomada pela Câmara Municipal das Lajes das Flores, em 28.11.2005, dando conta da bondade das remunerações processadas e inexistência de dano para o Município;



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Serviço de Apoio

- A circunstância das declarações de rendimentos oportunamente entregues no Tribunal Constitucional não suscitarem a este qualquer suspeita sobre a ilegalidade das remunerações auferidas pelo Presidente da Câmara Municipal das Lajes da Flores, a partir de 1.1.1998; e, por fim,
- O facto das auditorias levadas a efeito pela S.R.A.T.C. em 2001, 2003 e 2005 não terem revelado a ilegalidade ora sob discussão.

**Nesta parte, é ainda óbvia a ausência de razão do demandado.**

Senão, vejamos.

Deste logo, importa adiantar que as inspecções levadas a efeito pela citada Inspeção Regional no período compreendido entre 1998 e 2005 e as auditorias realizadas pela SRATC não tinham como finalidade directa e essencial a análise da regularidade ou não da remuneração atribuída e acima referenciada.

Por outro lado, e atendo-nos agora à deliberação tomada pela Câmara Municipal de Lajes das Flores, em reunião de 28.11.2005, a qual relevou a necessidade de reposição das quantias indevidamente pagas ao **cidadão João António Vieira Lourenço** (vd. a certidão identificada sob o n.º 11 e junta a fls. 83 do presente processo), é oportuno adiantar **que tal deliberação, expressão da competência dispositiva daquela entidade autárquica, não poderá, em tal segmento, ser colocada em crise pelo próprio Tribunal de Contas** e, assim, obrigar aquele a restituir ao Município as referidas quantias.

Porém, questão **bem diversa é a que se traduz na eventual responsabilização financeira do Presidente da Câmara Municipal de Lajes das Flores** em razão da ordem por si dada no sentido do pagamento de tais quantias. E, nesta parte, compete ao Tribunal de Contas exigir ao referido Presidente da Câmara a reposição do montante indevidamente pago ao cidadão João António Vieira Lourenço. Exigência esta que é exercitável pelo referido Tribunal e adentro das competências que detém - artigos 61.º e seguintes, da Lei n.º 98/97, de 26.8.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Serviço de Apoio



Resta, assim, demonstrada a irrelevância da citada deliberação no âmbito da efectivação das responsabilidades financeiras de cariz reintegratório e sancionatório, sendo que o conhecimento destas, no contexto descrito, não põe em causa a invocada autonomia constitucional do Município e que, segundo o demandado, se mostra presente nos artigos 235.º, 238.º e 239.º, da C. R. Portuguesa.

Por último, importa surpreender o real objectivo que preside à **entrega das declarações de rendimentos no Tribunal Constitucional pelos titulares de cargos políticos.**

Neste sentido e, ao invés do sustentado pelo demandado, entende-se que o cumprimento daquela obrigação não tem por finalidade imediata e essencial o ajuizamento, por banda do Tribunal Constitucional, da bondade técnico-jurídica dos actos conducentes à obtenção de tais proveitos (ex: o processamento de vencimentos na administração pública).

Afigura-se-nos, isso sim, que a apresentação das referidas declarações junto do Tribunal Constitucional se funda em imperativos de transparência relacionada com a actividade política desenvolvida e, em sede de controlo, visa a recolha de informação que permita aquilatar, se necessário e ajustado, da proveniência ilícita e mesmo criminosa de tais bens (vd., nesta parte, o ónus que recai agora sobre o Ministério Público e fixado na Lei n.º 19/2008, de 21.4.

Em reforço desta asserção ocorre o teor da norma contida na Lei n.º 4/83, de 2.4., depois alterada pelas Leis n.ºs 25/95, de 18.8. e 19/2008, de 21.4. E esta última, que aprova medidas de combate à corrupção, adita mesmo à citada Lei n.º 4/83 uma norma identificada sob o artigo 5.º-A, a qual obriga o Ministério Público junto do Tribunal Constitucional, seguramente por razões de eventual investigação criminal, a proceder anualmente à análise das declarações apresentadas **após o termo dos mandatos ou a cessação de funções dos respectivos titulares.**



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Serviço de Apoio

Carece, assim, de fundamento o alegado em sede de contestação (n.º 108) quanto à verificação expressa da legalidade do processamento dos vencimentos do Presidente da Câmara pelo Tribunal Constitucional e na sequência da apresentação da declaração de rendimentos.

**O demandado agiu, pois, com negligência, o que denuncia a verificação de culpa concreta (vd. artº 15º do Código Penal e a definição do conceito de “negligência” daí constante).**

b)

## **1. Da responsabilidade financeira reintegratória.**

De acordo com a norma contida no artº 61º, nº 5, da Lei nº 98/97, de 26.8., a **responsabilidade financeira reintegratória pressupõe uma acção levada a efeito com culpa.**

Por outro lado, a avaliação desta, ainda segundo a norma contida no artº 64º da referida Lei nº 98/97, relevará as circunstâncias do caso, considerando, naturalmente, as competências do cargo e a índole das funções do responsável, o montante material da lesão dos dinheiros públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no organismo.

**Nesta parte, para além de restar demonstrado e afirmado que o demandado cometeu a infracção financeira de natureza reintegratória que lhe é imputada pelo Ministério Público em requerimento inicial e de ser seguro que o mesmo agiu com culpa (actuou negligentemente), importa sublinhar que o prejuízo — € 150.887,68 — daí decorrente para o erário público assume carácter elevado, os meios humanos e materiais disponíveis, por não exibirem carência, não justificam a ilegalidade cometida e a natureza das funções desempenhadas pelo demandado obrigava a comportamento isento de reparo.**

Sendo ainda certo que o demandado agiu culposamente (na vertente “negligente”), é de acentuar que o mesmo não desrespeitou alguma recomendação do Tribunal, exerceu as funções de Presidente da Câmara das Lajes da Flores em regime de permanência e de forma a não comprometer o



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Serviço de Apoio

bom funcionamento desta entidade autárquica e, saliente-se, por sua iniciativa e face às dúvidas suscitadas quanto à (i)legalidade da remuneração por si auferida, ordenou, em finais de Janeiro de 2006, a correspondente regularização, que se traduziu no processamento de apenas 50% da remuneração devida a eleitos locais da sua condição, nas em exclusividade de funções.

**Este circunstancialismo, necessariamente relevante, diminui a censurabilidade da conduta do demandado.**

Ainda segundo o artº 64º, nº 2, da Lei nº 98/97, **quando se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir a responsabilidade dos demandados. Faculdade aqui aplicável face ao circunstancialismo que resta explicitado. Assim, e em conformidade com as razões de direito e de facto acima expostas, entende-se por adequada a redução da responsabilidade financeira reintegratória do demandado, sobrevinda a pagamentos indevidamente autorizados.**

## **2. Da responsabilidade financeira sancionatória.**

As infracções previstas no artº 64º, nº 2, da Lei nº 98/97 (redacção anterior à Lei nº 48/06, de 29.8.) são punidas com multa, sendo que estas têm, como limite mínimo, metade do vencimento líquido mensal, e, como limite máximo, metade do vencimento líquido anual dos responsáveis.

Ainda segundo o referido artº 64º, nº 4, daquele diploma legal, se as infracções foram cometidas com negligência, o limite máximo será reduzido a metade.

Durante o ano de 2007, o demandado auferiu o vencimento mensal líquido de € 1.453,00.

Atento o circunstancialismo descrito, e, designadamente, a particularidade da infracção financeira ter sido perpetrada com negligência, o demandado poderá, **à luz da Lei nº 98/97 (em redacção anterior à vigência da Lei nº 48/06)**, ser condenado em multa de € 726,50 (valor mínimo) a € 8.718,00 (valor máximo).

Porém, o montante das multas sobrevindas ao cometimento de infracções financeiras sancionatórias foi alterado pela Lei nº 48/06, de 29.8., que estabeleceu como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC e como



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Serviço de Apoio

limite máximo 150 UC. Ou seja, o «*quantum*» da multa assim calculada oscilará entre € 1 335,00 e € 13 350,00 [vd. artº. 1.º, do D.L. 320-C/2002, de 30.12., que fixa o valor da UC em €89,00 e art.º 65º, nºs 2 e 5, da Lei nº 98/97], relevando-se, ainda nesta parte, a circunstância da infracção em causa ter sido levada a efeito mediante negligência.

Visto o disposto no artº 4º, nº 2, do Código Penal, impõe-se a aplicação do regime sancionatório vigente à data da prática dos factos, porquanto, e em concreto, é mais favorável ao demandado.

O Ministério Público peticiona a imposição de multa no montante de € 4.450,00.

O Tribunal não se subordina aos limites da multa peticionada pelo Ministério Público, podendo até condenar em quantia superior (vd. artº 94º, nº 1, da Lei nº 98/97).

De acordo com o preceituado no artº 67º, nº 2, da referida Lei nº 98/97, o Tribunal "*gradua as multas tendo em consideração a gravidade do facto e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal*".

Valem, nesta parte, as circunstâncias invocadas como geradoras de diminuição da censurabilidade da conduta do demandado no âmbito da infracção financeira de natureza reintegratória e citadas em número anterior.

O demandado goza de boa situação económica.

Em face do exposto, julga-se adequada a imposição ao demandado de um pena de multa que se situe bem perto do mínimo.

## IV. DECISÃO

Atendendo ao exposto, decide-se:

- **Julgar parcialmente procedente os pedidos formulados pelo Ministério Público e, em conformidade,**
  - a) **Condenar o demandado João António Vieira Lourenço pela prática, sob negligência, de uma infracção financeira (de natureza reintegratória e traduzida em pagamentos indevidos), sobrevinda à violação do artº 7º, nº 1,**



**Tribunal de Contas**  
*Secção Regional dos Açores*  
Serviço de Apoio

- als. a) e b), da Lei nº 29/87, de 30.6., ainda na redacção introduzida pelas Leis nºs 22/2004, de 17.6. e 52-A/2005, de 10.10., conjugada com os artºs 59º, nºs 1, 2 e 3, artº 61º, nº 1 e 64º, todos da Lei nº 98/97, de 26.8., em redacção contemporânea da data da infracção, na reintegração nos cofres públicos do montante de €47 500,00 (quarenta e sete mil e quinhentos euros).
- b) **Condenar o demandado João António Vieira Lourenço pela prática, a título negligente, da infracção financeira (de natureza sancionatória) decorrente da violação da al. d), do ponto 2.3.4.2. do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22.2., com as alterações introduzidas pela Lei nº 162/99, de 14.9., em conjugação com o artº 7º, nº 1, als. a) e b), da Lei nº 29/87, de 30.6 (também na redacção introduzida pelas Leis nºs 22/2004, de 17.6., e Lei nº 52-A/2005, de 10.10.) e ainda com o disposto no artº 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26.8., em multa no valor de € 1 500,00 (mil e quinhentos euros).**
- c) **A reposição vence juros de mora sobre o montante fixado, desde 31.1.1998, data do início da prática da infracção (vd. artº 59º, nº 6 e 94º, nº 2, da Lei nº 98/97).**
- d) **São devidos emolumentos (artº 14º, do Decreto-Lei nº 66/96, de 31.5.).**
- e) Registe-se e notifique.

Ponta Delgada, 22 de Abril, de 2009

O Juiz Conselheiro,

(Alberto Fernandes Brás)