

SENTENÇA Nº 07/2011- 3ª SECÇÃO

(Processo n.º 03-JC/2010)

PRESIDENTE / CONTA DE GERÊNCIA / AUDITORIA FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA / PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL / TRABALHO EXTRAORDINÁRIO / AUTORIZAÇÃO DE DESPESA / AJUSTE DIRETO / BOMBEIRO MUNICIPAL / BOMBEIRO VOLUNTÁRIO / EMPREITADA DE OBRA PÚBLICA / CONTRATO DE AVENÇA / APOSENTAÇÃO / REFEIÇÕES / MEMBROS DO EXECUTIVO / PAGAMENTO DE MULTA / CULPA / NEGLIGÊNCIA / HOMOLOGAÇÃO DO SALDO DE ENCERRAMENTO DA CONTA / MUNICÍPIO

Sumário:

O demandado que ocupava o cargo de Presidente de Câmara cometeu as seguintes infrações financeiras no período compreendido entre 2003 e 2004:

1. Duas infrações de natureza sancionatória nos termos do artigo 65º, nº 1, alínea b) (primeiro segmento) e nº 2 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, uma por violação das alíneas a) e b) do ponto 3.3.1 do POCAL e outra por violação da alínea b) do ponto 8.3.1.4 também do Pocal.

O bem jurídico protegido pelas normas violadas é o mesmo, ou seja, o princípio do equilíbrio orçamental, tendo a atividade ilícita se desenvolvido de forma homogénea no período em causa, sempre através da artificial sobre valorização das receitas e num quadro exterior sem alterações, traduzido na possibilidade de utilizar os instrumentos de inscrição orçamental, pelo que estamos perante a prática de uma única infração financeira sancionatória, na forma continuada.

2. Cinco infrações financeiras sancionatórias previstas na alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto por violação de várias normas do Decreto-Lei nº 259/98, de 18 de Agosto. Ora, o bem jurídico protegido pelas normas violadas é o mesmo – **o carácter excecional do trabalho**

extraordinário em nome de uma menor despesa pública - tendo a atividade ilícita se desenvolvido de forma homogénea no período em causa sempre através de autorizações de despesa e pagamentos no âmbito de trabalho extraordinário, pelo que estamos perante uma única infração financeira sancionatória, na forma continuada.

3. Uma infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (**autorização de despesas e pagamentos a Bombeiros Municipais e a Bombeiros Voluntários a título de gratificações**). Aqui, o Tribunal considerou que o Presidente agiu com culpa, por inexistência de base legal permissiva da despesa e violação da norma do artigo 38º do Decreto-Lei nº 106/92, de 13 de Abril.
4. Uma infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, que se realizou na despesa ilegal, por preterição do procedimento adequado - **antecipação para uma 2º fase de empreitada de trabalhos que estavam previstos para uma 3ª fase por ajuste direto**. Atuou de forma culposa, por violação das normas dos artigos 26º, nº 1 e 48º, nº 2, alínea b) do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.
5. Realização de uma infração financeira reintegratória nos termos do artigo 59º nºs 1 e 4, (versão atual) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto – **celebração de um contrato de avença com aposentada**, onde foram pagos montantes superiores ao permitido pelo artigo 79º do Estatuto da Aposentação – pelo que o Presidente tem de repor nos cofres públicos, no entanto, com redução de responsabilidade ao abrigo do artigo 64º nº 2.
6. Prática de uma infração financeira reintegratória nos termos do artigo 59º nºs 1 e 4, (versão atual) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto – **Pagamentos de refeições a membros do executivo** – violando o artigo 6º do Decreto-Lei nº 57-B/84, de 20 de Fevereiro e art.º 82 da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro e 2.6.1 do POCAL. O Presidente atuou de forma culposa pelo que tem de repor nos cofres públicos os montantes pagos indevidamente.

7. Prática de uma infração financeira reintegratória nos termos do artigo 59º n.ºs 1 e 4, (versão atual) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto – **Pagamento de Multa** – pois, o demandado autorizou o pagamento de uma despesa pessoal do Vice-Presidente que era alheia às atribuições da autarquia tendo tido uma conduta culposa, pelo que tem de repor as verbas.

O Tribunal de Contas por força do disposto no nº 4 do artigo 94º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto decidiu não homologar o saldo de encerramento das contas de gerência de 2003 e 2004.

Conselheiro Relator: Mota Botelho



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

SENTENÇA Nº 7/2011

(Processo nº 3 JC/2010)

I – RELATÓRIO

1. O Exmo. Magistrado do Ministério Público requereu, ao abrigo do disposto nos artigos 57º, nº 1, 58º, nºs 1 e 2, 59º nºs 4, 5 e 6, 61º, 64º 65º, 89º, 90º, nº 1, alínea d) e 94º, n.º 3, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, em processo de julgamento de contas, o julgamento do Demandado Paulo Alexandre Fernandes Varela Simões Caldas imputando-lhe a prática de doze infracções financeiras sancionatórias previstas na al. b) do nº 1 do artigo 65º ainda da Lei n.º 98/97 e de três infracções financeiras reintegratórias previstas no artigo 59º, n.ºs 4, 5 e 6, da citada Lei.

Articulou, para tal, que:

- A 2ª Secção do Tribunal de Contas (TC) empreendeu uma Auditoria Financeira, sob a forma de Verificação Externa de Contas, à CMC incidindo sobre os exercícios de 2003 e 2004.
- No termo da auditoria, foi elaborado o Relatório nº 13/09, que exprime os resultados obtidos, tendo sido aprovado em sessão de subsecção da 2ª Secção em 23 de Abril de 2009.
- Do ponto 4 a fls. 61 do RA, ficou a constar a “*demonstração numérica*” das operações que integram o débito e o crédito, com evidência dos saldos de abertura e de encerramento, referente aos exercícios analisados, da responsabilidade do órgão executivo da CMC, como segue:



Tribunal de Contas

Gabinete do
Juiz Conselheiro

Quadro 19 – Demonstração numérica das contas dos exercícios de 2003 e 2004

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

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Nessa conformidade, o juízo final que ficou a constar do RA, referente à fiabilidade das demonstrações financeiras de 2003 e 2004 da CMC, foi de “favorável com reservas”.
- O Ministério Público, em conformidade com o disposto no artº. 90º nº 1 al. d) da LOPTC, manifesta o seu parecer no sentido da não homologação, pelo Tribunal, das aludidas “*demonstrações financeiras*”, incluindo os respectivos saldos de abertura e de encerramento das contas daqueles exercícios.
- Constitui uma competência própria dos executivos municipais, a elaboração das propostas de Orçamentos anuais e sua apresentação às Assembleias Municipais para eventual aprovação (*cf. artº. 64º nº 2 al. c) da Lei nº 169/99 de 18/09 e artº. 53º nº 2 al. b) do ponto 3.3. do POCAL, aprovado pelo Dec-Lei nº 54-A/99 de 22/02, com as alterações introduzidas pela Lei nº 162/99 de 14/09 e pelo Dec-Lei nº 315/2000 de 02/12*).
- O demandado, integrando o executivo municipal, deliberou a aprovação das respectivas propostas de Plano e Orçamento para 2003 e 2004, em violação do disposto na al. a) do ponto 3.3.1. do POCAL, conforme resulta dos mapas – síntese seguintes:

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

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

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Tais deliberações tiveram lugar, respectivamente, nas sessões extraordinárias do executivo municipal de 29 de Novembro de 2002 (Plano e Orçamento para 2003) e de 11 de Dezembro de 2003 (Plano e Orçamento para 2004), ficando a constar das respectivas Actas nºs. 27/2002 e 27/2003 (*cfr. docs. juntos com esta petição*).
- Nessas mesmas deliberações, o executivo municipal aprovou a inscrição na rubrica, “Estado-Participação Comunitária Co-Financiados”, dos montantes de 4.228.047,00 (2003) e 4.446.535,00 (2004), referentes a projectos aprovados de 1.711.761,90 Euros (2003) e 2.838.922,46 Euros (2004), com as diferenças de + 2.516.285,00 (2003) e de + 1.607.612,54 Euros (2004) (*cfr. a al. b) do ponto 3.3.1. do POCAL*).
- O demandado, integrando o executivo municipal, deliberou a aprovação de uma modificação orçamental (em sede de “revisão do orçamento”), suportada no exercício de cobrança no ano de 2004, o executivo municipal aprovou uma modificação orçamental, em sede de “Revisão do Orçamento”, suportada no excedente de cobrança em algumas rubricas da receita¹, relativamente ao previsto no Orçamento inicial no montante global de 2.227.400,00 Euros passando a constar como previsões corrigidas, o valor global de 22.905.483,92 Euros²
- Tais deliberações tiveram lugar, respectivamente, nas sessões do executivo camarário de 14 de Junho de 2004 e de 26 de Outubro de 2004 onde o executivo municipal veio a aprovar tais alterações orçamentais nos montantes referidos. (*cfr. docs. juntos com esta petição*).

¹ 01-Impostos directos”, “02-Impostos indirectos”, “04-Taxas, multas e outras penalidades”, “06-Transferências correntes” e “07-Venda de bens e serviços”.

² 01-Impostos directos”, “02-Impostos indirectos”, “04-Taxas, multas e outras penalidades”, “06-Transferências correntes” e “07-Venda de bens e serviços”.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Esta “revisão orçamental” não está contemplada em nenhuma das situações legalmente previstas nos pontos 8.3.1.3. e 8.3.1.4. do POCAL, que estabelecem as contrapartidas a observar no aumento do montante da “Despesa” (orçamental).
- Acresce, que para a “Revisão do Orçamento”, a al. b) do ponto 8.3.1.4. do POCAL, estipula que pode ser utilizado como contrapartida “o excesso de cobrança em relação à totalidade das receitas previstas no Orçamento”.
- Neste caso, a cobrança, no final do exercício, fixou-se nos 17.997.643,00_Euros, embora o Orçamento inicial já previsse uma receita de 19.622.600,00_Euros, o que demonstra a inexistência do referido “excesso de cobrança”.
- As regras e os princípios gerais em matéria de duração e horário de trabalho, na Administração Pública (AP), constam do Dec-Lei nº 259/98 de 18/08 e nos termos do nº 1 dos artºs. 26º e 33º, a realização de “trabalho extraordinário”, em dias de descanso e feriados (TDDF), só é admitida quando “*estricamente indispensável*”, dependendo, a respectiva autorização, da verificação dos pressupostos de facto ali elencados.
- Nos exercícios de 2003/2004, a CMC, através da rubrica orçamental “01.02.02. — *Horas Extraordinárias*”, despendeu 259.812,73 Euros e 287.439,17 Euros, respectivamente, englobando os montantes pagos aos Funcionários do Município e aos Bombeiros³.
- Apenas quanto aos Funcionários Municipais, a CMC despendeu, a título de horas extraordinárias, os montantes de 209.970,18 Euros (2003) e 221.495,28 Euros (2004).

³ Quanto a estes, os montantes pagos através da classificação orgânica “08 – Serviço de Protecção Civil e Bombeiros Municipais”, serão seguidamente analisados.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Nos exercícios analisados, o ora demandado, autorizou pagamentos de “*trabalho extraordinário*” em dias de descanso (semanal e complementar) e em dias feriados, sem que tenha ocorrido a prévia autorização para a sua realização.
- Tal aconteceu, relativamente aos exercícios de 2003 e 2004, com os seguintes funcionários e nos seguintes montantes (*cfr. mapas seguintes com menção dos valores parcelares e globais e com referências às folhas dos volumes do processo onde os documentos de suporte se podem localizar*):

Ano 2003

Quadro 1.1

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

ano	Nomes	Serviço	TOTAL	Presidente Câmara		Volume	Fis
				Autorização Despesa	Autorização Pagamento		
2003	Joaquim Teixeira Dantas (motorista)	DDASC	5.480,11	4.573,55	4.325,97	XII	202 ssg
2003	José Manuel Silva Nunes	DAF	5.144,36	4.303,62	4.150,66	XI	306 ssg
2003	Dulce Maria da Mata Rodrigues de Abreu	DAF/GAP	2.145,47	1.752,19	1.766,63	XIII	141 ssg
2003	Estela Marisa Seródio David Nunes Gabirro	DAF/GAP	4.835,34	3.097,34	3.865,90	XIII	141 ssg
2003	Isabel Maria Brito Fernandes Pinto	DAF/GAP	1.713,19	1.521,19	1.508,44	XIII	141 ssg
2003	João Vasco Monteiro Pereira	DASU	2.854,69	2.367,41	2.362,01	X	482 ssg
2003	Maria Elisabete Paulo Marques	DAF	1.210,53	1.210,53	1.210,53	XI	75 ssg 332 ssg
2003	Ricardo Miguel Nunes Portela	DAF	9.556,92	7.635,03	8.503,18	XI	75 ssg
2003	Maria do Céu Madeira Mourato	DAF	3.476,34	3.476,34	2.863,14	XII	301 ssg
2003	Olinda Inácio Azenha Cunha	DAF	338,62	57,92	273,58	XII	386 ssg
2003	Fernando Manuel Ferreira Maltez	DAS	2.707,61	2.208,09	2.442,73	X	280 ssg
2003	Carlos Manuel Silva Ferreira	DOEM	6.885,10	5.882,90	5.885,68	XIV	1 a 195
2003	José Antonio Pato Silva	DOEM	1.377,73	1.140,87	1.097,77	X	411 ssg



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

2003	Eduardo Pessoa Ferreira	DOEM	5.198,38	4.798,99	4.547,28	XI	247 ssg	306 ssg
				44.025,96	44.803,50			
	Maria Adelaide M Adrião	DAF/Tesou				XI	402 ssg	
	Ordens de Pagamento	2003				X	1 a 63	
		2004				X	64 a 136	

Ano 2004

Quadro 1.2

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

Presidente Câmara

ano	Nomes	Serviço	TOTAL	Autor Despesa	Aut Pagamento	Volume	Fis	
2004	Joaquim Teixeira Dantas (motorista)	DDASC	5.792,24	5.172,14	4.200,18	XII	202 ssg	
2004	José Manuel Silva Nunes	DAF	4.087,59	4.087,59	2.992,84	XI	306 ssg	
2004	Dulce Maria da Mata Rodrigues de Abreu	DAF/GAP	2.894,77	2.625,69	2.199,67	XIII	141 ssg	
2004	Estela Marisa Serôdio David Nunes	DAF/GAP	3.764,59	3.764,59	2.618,30	XIII	141 ssg	
2004	Gabirro	DAF/GAP	2.456,20	2.456,20	1.651,58	XIII	141 ssg	
2004	Isabel Maria Brito Fernandes Pinto	DAF/GAP	2.456,20	2.456,20	1.651,58	XIII	141 ssg	
2004	João Vasco Monteiro Pereira	DASU	3.219,59	2.728,14	2.597,91	X	482 ssg	
2004	Maria Elisabete Paulo Marques	DAF	2.451,96	2.056,59	2.102,43	XI	75 ssg	332 ssg
2004	Ricardo Miguel Nunes Portela	DAF	4.912,27	4.049,93	4.676,26	XI	75 ssg	301
2004	Maria do Céu Madeira Mourato	DAF	4.717,44	4.717,44	3.500,64	XII	ssg	
2004	Maria de Fátima Serôdio Alves	DAF	1.139,00	1.139,00	1.139,00	XI	332 a 363	
2004	Paulo Manuel Teixeira da Silva Maltez	DAF	327,20	248,36	327,20	X		
2004	Olinda Inácio Azenha Cunha	DAF	1.173,69	1.173,69	901,70	XII	386 ssg	280
2004	Fernando Manuel Ferreira Maltez	DAS	4.629,94	4.070,26	3.324,02	X	ssg	
2004	Carlos Manuel Silva Ferreira	DDASC	7.072,06	6.259,54	4.779,88	XIV	1 a 195	
2004	José Antonio Pato Silva	DOEM	2.105,94	1.518,12	1.754,68	X	411 ssg	247
2004	Eduardo Pessoa Ferreira	DAF	4.615,04	4.615,04	3.668,05	XI	ssg	306 ssg
				50.682,32	42.434,34			
	Maria Adelaide M Adrião	DAF/Tesou				XI	402 ssg	
	Ordens de Pagamento	2003				X	1 a 63	
		2004				X	64 a 136	



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Nos mesmos exercícios, o ora demandado autorizou pagamentos de trabalho em dias de descanso (semanal e complementar) e em dias feriados, que ultrapassaram o limite diário de 7 horas para a sua realização.
- Tal aconteceu com os funcionários Ricardo Portela e Maria Elisabete P. Marques e nos montantes que se referem a seguir (cfr. mapa com menção dos valores parcelares e globais e com referências às folhas dos volumes do processo onde os documentos de suporte se podem localizar):

Anos 2003/2004

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

Termos Aut. de Despesa (Relatório)-PC			2003		2004	
Nome	Serv	Categoria	7h/dia	Total	7h/dia	Total
Ricardo Portela	DAF	Tec. Superior	777,53	777,53	1.080,35	1.080,35
Maria Elisabete P. Marques	DAF	Ass. Adm	39,24	39,24	435,41	435,41
Total			816,77	816,77	1.515,76	1.515,76
Termos de Aut. Pagamento (Relatório)-PC			2003		2004	
Nome	Serv	Categoria	7h/dia	Total	7h/dia	Total
Ricardo Portela	DAF	Tec Superior	767,66	767,66	475,52	475,52
Maria Elisabete P. Marques	DAF	Ass. Adm	0,00	0,00	1.014,86	1.014,86
Total			767,66	767,66	1.490,38	1.490,38



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

• Tal aconteceu relativamente aos funcionários Maria Adelaide Adrião e Maria do Céu Madeira Mourato, nas condições e nos montantes que abaixo se indicam (*cf. mapa com menção dos valores parcelares e globais e com referências às folhas dos volumes do processo onde os documentos de suporte se podem localizar*):

Realização de Trabalho (dias de descanso semanal/complementar) sem que tenha sido utilizado o controlo de assiduidade automático

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

• Tal aconteceu, relativamente ao funcionário Vitor Varela, progenitor do demandado, quando em serviço no Museu Rural e do Vinho do Cartaxo (cfr. al. b) do nº 1 do artº. 44º do CPA), nas condições e nos montantes que abaixo se indicam (cfr. mapa com menção dos valores e com referências às folhas do volume do processo onde os documentos de suporte se podem localizar):

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

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

Termos Aut. de Despesa (Relatório)-PC								
Nome	Serv	Categoria	7h/dia	2h/dia	Total	7h/dia	2h/dia	Total



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Vitor Varela	DDASC	Administrativo	43,21	404,06	447,27	110,08	61,10	171,18
Total			43,21	404,06	447,27	110,08	61,10	171,18

Termos de Aut. Pagamento (Relatório)-PC			2003			2004		
Nome	Serv	Categoria	7h/dia	2h/dia	Total	7h/dia	2h/dia	Total
Vitor Varela	DDASC	Administrativo	32,41	281,44	313,85	110,08	40,18	150,26
Total			32,41	281,44	313,85	110,08	40,18	150,26

Nº Anexo

Vitor Varela

XII

Folhas de Pagamentos

Proposta para realização do Trabalho

Folhas de tempo Trabalho realizado

- O mesmo se verificou relativamente ao Corpo de Bombeiros Municipais, sobre a prestação de serviços extraordinários em dias de descanso e feriados (TDDF)⁴.
- Os Bombeiros Municipais estão sujeitos ao mesmo regime da duração e horário de trabalho da AP, podendo cumprir 12 horas de serviço em regime de continuidade (*cfr. artº. 23º nº 1 do Dec-Lei nº 106/02 de 13/04*).
- Os períodos de funcionamento, horários de trabalho e respectiva regulamentação devem ser aprovados pelos Presidentes das Câmaras Municipais (*cfr. artº. 23º nº 2 do Dec-Lei nº 106/02 de 13/04*).

⁴ *Cfr. o Dec-Lei nº 106/2002 de 13/04 sobre estes profissionais e as condições da sua prestação de trabalho, a conjugar com o Dec-Lei nº 259/98 de 18/08, já citado.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Todavia, tal não ocorreu, efectivamente, no Corpo de Bombeiros Municipais do Cartaxo, nos períodos analisados, porque o demandado não definiu o regime de prestação do trabalho, horários, número de turnos e respectiva duração⁵.
- A realização de TDDF nos Bombeiros começava com a elaboração de “*Ordens de Serviço*” semanais, pelo Comando, identificando o número de funcionário e, depois, aprovadas pelo demandado (*cf. indicação da prova documental no capítulo V desta petição*).
- Após a prestação do serviço, cada funcionário preenchia, mensalmente, uma “*relação de trabalho extraordinário em dias de descanso e feriados*”, rubricada pelo superior hierárquico para atestar a realização do serviço e, depois, assinada pelo demandado (*idem*).
- A conferência às horas de trabalho realizado (2003/2004), comprovou que os boletins mensais de registo das horas, foram, apenas, nos dias de descanso e feriados, estando preenchidas pelo trabalhador que, em regra, efectuava 7 horas de trabalho diário aos sábados e /ou domingos e /ou feriados, de acordo com as tais “*Ordens de Serviço*” (*idem*).
- A prestação do TDDF, nos Bombeiros Municipais do Cartaxo era, pois, uma actividade normalmente aceite e admitida em 2003/04, relativamente ao regime de trabalho extraordinário nocturno e em dias de descanso e feriados (*cf. arts. 25º nº 2, 35º do Dec-Lei nº 259/98 de 18/08*) (*idem*).
- As autorizações de despesa e pagamentos foram da responsabilidade do demandado, nos montantes de 41.516,89 Euros (2003) e 42.017,50 Euros (2004) e,

⁵ Um suposto “Regulamento Interno”, então existente, não apresentava qualquer data, aprovação ou assinatura.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

nos montantes de 49.118,20 Euros (2003) e 54.010,29 Euros (2004), respectivamente (*idem*).

- Os períodos de funcionamento, horários de trabalho e respectiva regulamentação, relativamente ao Corpo de Bombeiros Municipais, deviam ter sido, obrigatoriamente, aprovados pelo Presidente da Câmara, o que não ocorreu nos exercícios analisados relativamente ao demandado (*cf. artº. 23º nº 2 do Dec-Lei nº 106/2002 de 13/04*).
- A atribuição de qualquer suplemento a Bombeiros, ou a qualquer outra categoria profissional, no âmbito da relação jurídica de emprego público, decorre de diploma de natureza legislativa da competência do Governo.
- A escala salarial dos Bombeiros Municipais, integra uma componente correspondente ao suplemento pelo ónus específico da prestação do trabalho, risco e disponibilidade permanente (*cf. artº. 29º nº 3 do Dec-Lei nº 106/2002 de 13/04*).
- Não está legalmente prevista a atribuição, aos Bombeiros Sapadores, ou Municipais, de qualquer suplemento remuneratório em função do ónus específico daquele tipo de trabalho, risco, penosidade, insalubridade, ou disponibilidade permanente (*cf. artºs. 29º e 30º do Dec-Lei nº 106/2002 de 13/04*).
- O mesmo ocorre, relativamente aos “*Bombeiros Voluntários*”, onde não está previsto qualquer suplemento remuneratório com as mesmas finalidades acabadas de referir (*cf. artºs. 2º e 6º do “Estatuto Social dos Bombeiros”, aprovado pela Lei nº 21/87 de 20/06, na redacção da Lei nº 23/95 de 18/08*).
- Em reunião, do executivo municipal de 13 de Fevereiro de 1995, foi aprovada uma tabela de gratificações e compensações, aos Bombeiros em regime de



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

voluntariado, ratificada em 24 de Fevereiro seguinte, pela AM, sem invocação de lei permissiva⁶.(cfr. indicação de prova documental no capítulo V desta petição).

- Posteriormente, em reunião do executivo de 19 de Janeiro de 1998, essa tabela de compensação, pelo serviço voluntário, foi objecto de alterações, vindo a ser ratificada pela AM em 27 de Janeiro seguinte, mantendo-se vigente pelo menos até 2006^{7 8} (*idem*).

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

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

- Nos exercícios de 2003/04 foram processadas gratificações, aos Bombeiros, no montante global de 390.225,75 Euros⁹ (*idem*).

⁶ Que a seguir se discrimina: Gratificações mensais: Comandante – vinte e cinco mil escudos, Segundo Comandante – vinte mil escudos, Ajudante – quinze mil escudos. Gratificações trimestrais: Chefe – catorze mil escudos, Sub-chefe – treze mil e quinhentos escudos, Bombeiro de primeira classe – doze mil e quinhentos escudos, Bombeiro de segunda classe – onze mil e quinhentos escudos, Bombeiro de terceira classe – dez mil e quinhentos escudos, Aspirante – nove mil e quinhentos escudos e Cadete - dois mil e quinhentos escudos, horas para todas as categorias, duzentos escudos, deslocação (refeição), para todas as categorias – mil e quinhentos escudos, piquete – setecentos e cinquenta escudos.

⁷ Ainda no ano de 1995, foi aprovada uma alteração das taxas de compensação do Corpo de Bombeiros Municipais, pelo executivo em reunião de 05/06/95, e, pela Assembleia Municipal, em 27/06/95. Em reunião camarária, de 19/02/96, e em sessão da AMC, de 27/06/96, foi aprovada nova alteração da tabela de compensação do Serviço Voluntário nos Bombeiros Municipais do Cartaxo.

⁸ Na qual o Presidente da Câmara explicou “a necessidade da existência desta tabela, para compensar os bombeiros profissionais pelos serviços prestados e minimizar os prejuízos em que incorrem, tanto a nível profissional, como complemento à actividade dos bombeiros municipais”.

⁹ Através das rubricas “08/01.02.01.01 – Remunerações a pagar ao pessoal”, “08/01.02.01.02 – Despesas com o pessoal – Abonos variáveis ou eventuais – Gratificações variáveis ou eventuais – Outros”, em 2003, e “08/01.02.01.01 – Pessoal dos quadros”, “08/01.02.01.02 – Despesas com o pessoal – Abonos variáveis ou eventuais – Gratificações variáveis ou eventuais – Outros”, em 2004.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Nessas gratificações, aos Bombeiros, estão incluídos pagamentos referentes, quer aos “*Bombeiros Municipais*”, pertencentes ao quadro da CMC, quer aos “*Bombeiros Voluntários*” onde tal não sucedia (*idem*).
- Os “*Bombeiros Municipais*”, para além de terem sido remunerados através do seu próprio vencimento, auferiram em 2003/04, quando em serviço para além do horário normal, as verbas e gratificações previstas na referida tabela para o serviço voluntário (*idem*).
- Na parte correspondente às gratificações do pessoal (Bombeiros_Municipais), as autorizações das despesas e dos pagamentos, da responsabilidade do demandado, foram, respectivamente, de 113.308,16 Euros e 103.378,14 Euros (2003) e de 95.961,76 Euros e 110.277,53 Euros (2004) (*idem*).
- Quanto aos Bombeiros Voluntários, tais gratificações autorizadas pelo demandado e respectivos pagamentos, foram respectivamente de 70.173,54 Euros e 70.108,41 Euros (2003) e de 41.101,90 Euros e de 40.936,61 Euros (2004) (*idem*).
- Tais autorizações de despesa e respectivos pagamentos, foram assumidos, pelo ora demandado, na total ausência de lei permissiva que o previsse especialmente, sendo geradores de responsabilidade financeira sancionatória (*cf. artº. 65º nº 1 al. b) da Lei nº 98/97 de 26/08*) (*idem*).
- Nos exercícios de 2003/04, o demandado autorizou despesas e pagamentos, a favor da empresa “*Bruterra – Transporte de Mercadorias Lda.*”, referentes à utilização de uma máquina retroescavadora, alugada pela CMC, àquela empresa.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- O aluguer não foi precedido de qualquer procedimento concursal e os trabalhos foram executados sem prévia autorização, que só era prestada, em simultâneo, com as respectivas autorizações de pagamento, apesar do valor despendido ter sido de 193.402,63 Euros.
- Os pagamentos efectuados em 2003/04, suportados em simples requisições, emitidas pela CMC, no período de 2002 a 2004, perfizeram a quantia de 101.278,20 Euros (2003) e de 92.124,43 Euros, (2004) respectivamente, totalizando aquele montante.
- O demandado, ao fraccionar essa despesa, não observou o procedimento adequado para a realização deste serviço, atento o valor anual envolvido, que demandava um procedimento pré-contratual específico (*cf. artº. 80º nº 3 do Dec-Lei nº 197/99 de 08/06*).
- O recurso ao “ajuste directo”, independente do valor, teria de ser fundamentado em factos que justificassem tal procedimento, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, aliás não verificados (*cf. al. c) do nº 1 do artº. 86º do Dec-Lei citado*).
- O demandado foi responsável pelas autorizações das despesas sem prévia cabimentação orçamental (que só ocorreu “a posteriori”) e de parte dos respectivos pagamentos, situação que foi mantida por vários anos (*cf. docs. constantes dos Vols. XXVII e XVIII do processo, mencionados na Parte V desta petição*).
- Na verdade, essas despesas não foram autorizadas **antes** da execução dos trabalhos a que diziam respeito, como deveria ter sucedido se tivesse sido observado o procedimento legalmente estabelecido (*cf. al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL e artºs. 80º nº 3 e 16º nº 2 do Dec-Lei nº 197/99 de 08/06*).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Por decisão do ora demandado, então na qualidade de Vice-Presidente da CMC, com efeitos a partir de 1 de Agosto de 2001, foi contratada a ex-funcionária, já então aposentada daquela Autarquia, Helena de Sousa Filré Lourenço Lopes (*cf. docs. juntos com esta petição*).
- Tal contrato, precedido de prévio “*ajuste directo*”, entre as partes interessadas, foi celebrado por períodos de 6 meses renováveis e com a remuneração fixada em *1.246,99 Euros* no primeiro ano de vigência e actualizações anuais subsequentes.
- A aludida contratação visava assegurar o apoio ao levantamento do domínio público e privado da Autarquia, em que a pessoa contratada teria especiais conhecimentos.
- Assim sendo, todas as retribuições, pagas em nome da CMC àquela funcionária, durante todo o tempo de execução do aludido “*contrato de avença*”, foram autorizados pelo ora demandado, responsável único pela sua contratação (*cf. docs. de fls. 120 a 305 A do Vol. VII do processo*).
- Apenas durante dos exercícios analisados, foram pagos, por conta deste contrato, os montantes globais de *18.052,31 Euros* (2003) e *18.296,65 Euros* (2004), a favor daquela aposentada (*cf. docs. citados*).
- De acordo com o disposto no artº. 79º do Dec-Lei nº 498/72 de 09/12, na redacção que lhe foi dada pelo Dec-Lei nº 215/87 de 29/05 (em vigor naqueles exercícios), apenas poderia ter sido pago 1/3 daqueles montantes.
- Pelo que, a autorização da despesa e consequentes pagamentos, derivados da contratação desta ex-funcionária, ultrapassaram aquele limite legal, apenas em 2003/2004, nos montantes de *12.034,52 Euros* e de *12.197,77 Euros*, respectivamente.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- O único e directo responsável, pela autorização desta despesa ilegal e indevida, por violação do disposto no artº. 79º do EA, foi o ora demandado pelas razões, já referidas.
- Acha-se, pois, a CMC, indevidamente desembolsada e prejudicada financeiramente, naqueles montantes que, até ao presente momentos, ainda não foram repostos, na sua Tesouraria¹⁰, acrescidos dos juros moratórios legais que lhe forem devidos.
- O ora demandado, na qualidade de Presidente da CMC, autorizou a realização de despesas, com refeições, em seu próprio benefício pessoal e de outros membros do executivo, durante os exercícios de 2003 e 2004.
- Tais despesas eram suportadas pela rubrica orçamental “01.02./02.02.25. — *Aquisições de Serviços — Outros Serviços*”, sem invocação de qualquer base legal e justificadas na apresentação de facturas de almoços/jantares sem qualquer menção relativamente ao fim visado, ou ao interesse público subjacente à sua realização, sendo que alguns desses recibos nem sequer estavam datados, ou as datas eram ilegíveis (*cfr. fls. 1 a 18 do Vol. VI do processo*).
- Nos exercícios analisados, quer o ora Demandado (PC), quer o Vice-Presidente Pedro Ribeiro, quer a Vereadora Elvira Tristão, foram reembolsados, pela CMC, de despesas efectuadas com refeições, nessas condições.
- Em 2003, tais reembolsos ascenderam a 7.445,38 Euros e em 2004 a 9.244,97 Euros, sendo que, no caso do demandado, o reembolso, dessas despesas com

¹⁰ No mesmo sentido do ora peticionado vejam-se as várias decisões do Tribunal de Contas e do Tribunal Constitucional, citadas na nota 47 a fls. 52v. do RA, a que haverá a acrescentar o recente Acórdão do Tribunal Constitucional nº 271/09 de 27/05.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

refeições, correspondeu, em cada ano, a cerca de 50% dos respectivos dias úteis de trabalho (*cf. restantes docs. do Vol. VI do processo*).

- Toda a despesa, em apreço, no montante global de 16.690,35 Euros, foi autorizada pelo ora demandado, sendo, em parte, ele próprio, dela beneficiário, assim como os dois autarcas já referidos.
- Acresce, que tudo isto ocorreu, em simultâneo e em acumulação com o recebimento dos respectivos “*subsídios de refeição*”, abonados àqueles autarcas, incluídos nos seus vencimentos mensais, durante os exercícios analisados (*cf. artº. 6º do Dec-Lei nº 57 – B/84 de 20/02 e al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL*).
- Acha-se, pois, a CMC, ilegal e indevidamente, desembolsada e prejudicada financeiramente com tais despesas não justificadas, sendo certo que, até ao momento, por sua conta, apenas foi repostos o montante de 62,30 Euros pela Vereadora citada, referente a 5 refeições em 2003 e 12 refeições em 2004 (*cf. doc. junto com esta petição*).
- Por conseguinte, foi causado um dano financeiro na CMC, no montante líquido de 16.628,05 Euros (16.690,35 – 62,30), o qual ainda se não encontra repostos na sua Tesouraria, acrescendo os respectivos juros moratórios legais que lhe forem devidos.
- Por conta da mesma rúbrica orçamental (01.02./02.02.25), em 25 de Março de 2003, o ora demandado, determinou o pagamento da despesa de 500,00 Euros, (ocorrido dois dias depois), relativa ao Processo Autónomo de Multa nº 8 – M/2003, aplicada por este Tribunal, ao Vice-Presidente Pedro Ribeiro.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Tal despesa impendia, exclusiva e pessoalmente, sobre o autarca, que havia sido condenado naqueles Autos, não se tratando de qualquer despesa pública ou da CMC, que esta tivesse que suportar.
- Tratou-se, portanto, de uma autorização ilegal, por ausência de fundamentação e de lei habilitante, ou de contrato, da exclusiva responsabilidade do ora demandado (*cf. al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL*).
- Até ao presente momento ainda não foi demonstrado, o ressarcimento da CMC, incluindo juros moratórios à taxa legal, relativamente a tal despesa pública ilegal e indevida e que causou manifesto prejuízo àquele ente público.
- Esta empreitada foi projectada em várias fases, estando prevista, para uma 3ª fase, a construção do Estádio, incluindo bancadas, balneários e iluminação, na sua totalidade (*cf. Informação dos Serviços Técnicos da CMC nº 27/2006 de 23/01, cuja cópia vai junta com esta petição e Vol. XXIII do Processo*).
- Todavia, o ora demandado entendeu dever antecipar, aquela 3ª fase (futura), aproveitando a execução da 2ª fase (anterior), para determinar, por “ajuste directo” independente do valor, a execução do Estádio.
- Nessa conformidade, no decurso da 2ª fase, foi logo adjudicada, por determinação directa do demandado, a construção do Estádio, no montante de 368.010,79 Euros, cujos trabalhos foram encomendados ao mesmo empreiteiro em obra (*cf. Inf. Nº 27/2006 de 23 de Janeiro de 2006 dos Serviços Técnicos da CMC*).
- Não ocorreu, portanto, qualquer circunstância inusitada, inopinada, repentina, ou insusceptível de previsão, que tivesse justificado tal determinação pessoal do



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

demandado, à revelia do executivo municipal, que detinha a competência em função do montante envolvido (*cf. artº. 18º do Dec-Lei nº 197/99 de 08/06*).

- Estes trabalhos foram executados em simultâneo, ou posteriormente, aos trabalhos contratuais da 2ª fase da referida empreitada e não foram aprovados pela Câmara Municipal; tratou-se de “*trabalhos a mais*” ilegais e a respectiva despesa pública foi também ilegal (*cf. artºs. 26º e 48º do Dec-Lei nº 59/99 de 02/03 e artº. 18º do Dec-Lei nº 197/99 de 08/06*).

- Tudo ocorreu, do mesmo modo, nos “*trabalhos a mais*”, introduzidos nesta empreitada, mas, neste caso, esses trabalhos foram adjudicados em três deliberações do órgão executivo da C.M.C., na qual o demandado esteve presente, votando sempre favoravelmente as decisões (*cf. docs. juntos com esta petição: Actas nºs. 02/2005; 10/2005 e 21/2005 da C.M.C. e Vols. XXIV e XXV*).

- Estiveram em causa trabalhos para além dos contratuais, no montante de 205.948,68 Euros, igualmente adjudicados “*por ajuste directo*”, independentemente do valor, ao mesmo empreiteiro em obra.

- Tais trabalhos, também não se revelaram necessários pela ocorrência de qualquer circunstância inusitada, inopinada, repentina, insusceptível de ter sido prevista e que tivesse ocorrido durante a execução da empreitada.

- Pelo que se tratou de uma adjudicação totalmente ilegal, atenta a omissão de “*concurso público*” obrigatório em função do montante da despesa pública originada por esta decisão (*cf. artºs. 26º e 48º do Dec-Lei nº 59/99 de 02/03*).

- Na classificação orçamental “*04/07.03.03.01 — Divisão de Obras e Equipamentos Municipais — Aquisição de Bens de Capital — Bens do Domínio*”



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Público — Outras Construções e Infraestruturas — Viadutos, Arruamentos e Obras Complementares” e nos exercícios analisados, verificou-se que foram executados vários trabalhos de pavimentação em pedra de calçada (*cf. indicação de prova documental no Cap. V desta petição*).

- Todos esses trabalhos foram sendo pagos à medida da sua efectiva realização prática, apenas tendo como suporte documental, para o respectivo processamento da despesa pública, a facturação que ia sendo emitida pelo empreiteiro (*idem*).
- Com efeito, os próprios Serviços Técnicos da CMC, esclareceram que, tais trabalhos, dada a sua espontaneidade e urgência, não haviam sido objecto de procedimento de prévia contratação pública (*idem*).
- Como inexistiu procedimento de contratação, da análise da facturação em 2003/2004, resultou, apenas, que se tratava de “*trabalhos de calcetamento*”, faltando a descrição de quais os trabalhos executados, sua natureza, localização e razão de urgência, sendo certo que ocorreram ao longo de vários anos sempre dessa forma (*idem*).
- Acresce que tudo isto se reconduziu a uma sucessão de “*ajustes directos*”, mas com diversa facturação emitida no mesmo mês, ainda que referente à mesma obra, onde tal foi possível determinar-se, sem consideração pelo valor total da respectiva despesa, por cada obra executada (*cf. facturas nºs. 650 e 652 da Urbanização da Capela de Pedra e nº 646, 647 e 649 de uma rua em Vila Chã de Ourique*) (*idem*).
- O ora demandado autorizou despesa pública, por conta destes “*trabalhos de calcetamento*”, nos montantes de 29.315,41 euros (2003) e de 51.360,79 Euros (2004), conhecendo, embora, os factos acabados de referir sobre a forma como tudo isto era feito (*cf. docs. de fls 1 a 57 do Anexo 2 do Vol. XXVII do processo*).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- A tramitação legal da realização desta despesa pública não foi respeitada, ou seja, o acto de autorização foi posterior à execução física dos trabalhos e à facturação emitida pelo empreiteiro, sem consideração pela estimativa prévia do custo global de cada intervenção por empreitada realizada (*cfr. al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL e artºs 16º do Dec-Lei nº 197/99 de 08/06 e 48º do Dec-Lei nº 59/99 de 02/03*).
- Os factos descritos, reconduzem-se à prática de diversas ilegalidades, geradoras de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória (*cfr. artºs. 59º e 65º da LOPTC*).
- O desrespeito pelas regras de elaboração dos Orçamentos para os exercícios de 2003 e 2004, constantes das als. a) e b) do ponto 3.3.1. do POCAL, constitui uma violação ao disposto na al. b) do nº 1 do artº. 65º da LOPTC.
- A segunda revisão do Orçamento 2004, indevidamente suportada no excedente de cobrança nas rubricas da receita, constitui uma violação ao disposto na al. b) do ponto 8.3.1.4. do POCAL, traduzindo-se na prática da mesma infracção assinalada no ponto anterior.
- O pagamento de “*trabalho extraordinário*”, em dias de descanso semanal e complementar e em dias feriados, *sem prévia autorização para a sua realização*, constitui uma violação ao disposto no nº 1 do artº. 34º do Dec-Lei nº 259/98 de 18/08 e na prática da mesma infracção assinalada nos pontos anteriores.
- O pagamento de trabalho em dias de descanso semanal e complementar e em dias de feriado, que ultrapassaram o limite diário de 7 horas, constitui uma violação ao disposto no nº 1 do artº. 33º do mesmo diploma legal e a prática da mesma infracção assinalada nos pontos anteriores.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- O pagamento de trabalho em dias de descanso, semanal e complementar, em local onde não existe registo automático de controlo de assiduidade, sem que os trabalhadores o tenham utilizado (*e cuja realização, num dos casos, foi autorizada, “a posteriori”*), constitui uma violação ao disposto no nº 1 do artº. 34º do mesmo diploma legal e a prática da mesma infracção assinalada nos pontos anteriores.
- O pagamento do trabalho extraordinário, para além das 2 horas por dia e em dias de descanso semanal e complementar e em dias de feriado, que ultrapassaram o limite diário de 7 horas para a sua realização, constitui uma violação ao disposto no nº 1 dos artºs. 27º e 33º do mesmo diploma legal e a prática da mesma infracção, assinalada nos pontos anteriores.
- Os pagamentos ilegais pela *realização de “trabalho extraordinário”*, aos Bombeiros Municipais, por norma em dias de descanso, pelo facto do serviço de Bombeiros ter adoptado o regime de turnos semanal parcial¹¹, constitui uma violação dos artºs. 25º a 35º do mesmo diploma legal e a prática da mesma infracção assinalada nos pontos anteriores.
- Os pagamentos ilegais decorrentes de *gratificações a Bombeiros*, denominados *“compensação do serviço voluntário”*, sem norma legal habilitante, constitui a prática da mesma infracção assinalada nos pontos anteriores.
- A autorização de despesas e pagamentos ilegais, emergentes da falta de procedimento de consulta ao mercado, no âmbito da prestação de serviços de uma máquina retroescavadora, constitui uma violação ao disposto no nº 3 do artº. 80º e nº 2 do artº. 16º do Dec-Lei nº 197/99 de 08/06 e na al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL e a prática da mesma infracção assinalada nos pontos anteriores.

¹¹ Serviços prestados de segunda a sexta-feira, com descansos semanais e complementares aos sábados e domingos respectivamente.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- A celebração de um contrato de prestação de serviços com uma aposentada, através do qual foram autorizados pagamentos ilegais indevidos, decorrentes da ultrapassagem do limite remuneratório legalmente imposto, constitui uma violação ao disposto no artº 79º do Dec-Lei nº 498/72 de 09/12, com a redacção do Dec-Lei nº 215/87 de 29/05 e a prática da infracção financeira reintegratória, prevista no artº 59º nºs. 4, 5 e 6 da LOPTC (na sua versão actual), ou nºs. 2, 3 e 4 do mesmo artigo na sua versão anterior, às alterações introduzidas pela Lei nº 48/06 de 29/08.
- Os pagamentos, ilegais e indevidos, relativos ao reembolso de despesas com refeições, a responsáveis da CMC, por falta de norma legal permissiva, constitui violação do disposto no artº 6º do Dec-Lei nº 57-B/84 de 20/02 e al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL e a prática da mesma infracção assinalada no ponto anterior.
- A assunção da despesa e pagamento, ilegal e indevido, decorrente de uma multa, aplicada pelo TC, ao VP, no processo nº 8/M/2003, constitui uma violação ao disposto no nº 1 do artº. 61º e nº 3 do artº. 67º da LOPTC e al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL e na prática da mesma infracção assinalada nos 2 pontos anteriores.
- A autorização de despesas ilegais, relativas a “*trabalhos a mais*”, na empreitada da “*Casa Municipal do Desporto e Lazer*”, emergentes da falta de procedimento adequado face ao valor total da despesa e, ainda, por falta do requisito legal “*circunstância imprevista*”, constitui uma violação ao disposto no nº 1 do artº 26º e al. b) do nº 2 do artº. 48º do Dec-Lei nº 59/99 de 02/03 e nº 2 do artº. 16º do Dec-Lei nº 197/99 de 08/06 e al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL e a prática da infracção financeira sancionatória prevista na al. b) do nº 1 do artº 65º da LOPTC.
- A autorização de despesas ilegais relativas a “*trabalhos a mais*”, na empreitada da “*Alameda Norte da Cidade*”, emergentes da falta de procedimento adequado em função do valor total da despesa pública, respectiva, constitui uma violação ao



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

disposto nas mesmas normas legais citadas no ponto anterior e na prática de idêntica infracção financeira.

- A autorização de despesas e de pagamentos ilegais, relativos aos trabalhos de “*pavimentação em pedra de calçada*”, emergentes da falta de procedimentos adequados em face do valor total da despesa respectiva, constitui uma violação das mesmas normas jurídicas e a prática de idêntica infracção financeira.
- Todos os factos, referentes à prática das 15 infracções financeiras, sancionatórias e reintegratórias, acima referidas, são imputáveis ao demandado, a título individual, ou também a ele e, conjuntamente, a outros elementos do executivo municipal.
- Todavia, os restantes responsáveis individuais, (todos os Vereadores da CMC), vieram requerer o pagamento voluntário das multas, que lhes foram aplicadas nos termos dos nºs. 2 e 3 do artº. 65º da LOPTC (*cf. docs. juntos com esta petição*).
- Idêntica atitude, não foi assumida, pelo ora demandado, o que justifica o presente requerimento para julgamento, nele se englobando todos os factos que lhe são pessoalmente imputáveis, conforme ficou acima descrito.
- Em todos eles, o demandado não agiu com o cuidado e a diligência que as várias situações requeriam e de que ele era capaz, como principal decisor público responsável da CMC, atenta a informação e os conhecimentos de que dispunha, podendo e devendo actuar conforme aos preceitos legais assinalados, que não observou, em toda a sua actuação e durante os exercícios analisados.
- A presente Auditoria teve o seu início a *17 de Abril de 2006*, e a audição dos responsáveis teve lugar a *19 de Março de 2008*, data da emissão das respectivas notificações para o exercício do contraditório pessoal (período de suspensão da prescrição: 1 ano, 11 meses e 2 dias).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Concluiu peticionando a condenação do Demandado a pagar por cada uma das infracções financeiras sancionatórias a multa de € 1 500,00, no total de € 18 000,00 e ainda, quanto à infracções financeiras reintegratórias, no pagamento de € 24 232,29 pelos excessos remuneratórios no contrato de avença com aposentada e respectivos juros de mora, € 16 690,35 pelos reembolsos ilegais com refeições e correspondentes juros de mora e € 500,00 pelo pagamento de multa da responsabilidade do Vice-Presidente e igualmente os juros de mora legais.

2. Citado, o Demandado contestou o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando, em síntese, que:

- É verdade que a faculdade de “efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei” decorre ainda da Lei Constitucional, designadamente do disposto na alínea c) do n.º 1 do art. 214º da CRP, contudo tal preceito refere-se apenas à responsabilidade financeira reintegratória como expressamente se referiu no debate que precedeu a alteração ao então art. 219º da CRP, alterado e renumerado na Revisão Constitucional de 1989 para art.216º.
- Não existe qualquer fundamento constitucional para aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas, não podendo o art. 214º da CRP justificar a consagração de uma quarta via da responsabilidade sancionatória por se tratar de uma interpretação actualista manifestamente contraditória com os seus elementos histórico e teleológico, sendo violadora dos arts. 2º e 3º da CRP a aplicação de qualquer multa pelo Tribunal de Contas, atenta a sua natureza sancionatória, pelo que o Demandado deve ser absolvido dos pedidos formulados nos ars. 96º a 104º e 108º a 110º da acusação.
- Ainda que se demonstrassem os factos que vêm imputados ao Demandado a sua subsunção jurídica não obedeceu ao preceituado nos nºs. 1 e 2 do art. 30º do



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Código Penal porquanto as condutas não foram relevadas no sentido da ilicitude do acto mas tão-somente na quantificação do nº de alíneas, números e preceitos legais alegadamente violados.

- Relativamente à inscrição dos montantes no Orçamento o Demandado limitou-se a aceitar os valores que lhe foram apresentados pelos Serviços.
- O Orçamento e o Plano não obstante traduzirem, no cômputo geral, as opções políticas que orientarão a gestão do executivo no ano a que dizem respeito, são documentos eminentemente técnicos, o Demandado não conhece, nem tem que conhecer o POCAL e os precisos termos em que aquelas regras técnicas preceituam a obrigação de contabilização até porque aqueles documentos não são elaborados pelos Senhores Vereadores ou pelo Presidente da Câmara mas sim pelos Serviços da Câmara.
- Tratando-se de uma matéria especialmente complexa (que, recorde-se, substituiu o enquadramento normativo que vinha sendo aplicado há mais de 19 anos, o Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de Julho, e o Decreto Regulamentar n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro) o Demandado sentia-se completamente distanciado das práticas contabilísticas a implementar pelos serviços pois qualquer alteração face às práticas anteriores poderiam bem justificar-se pelo novo enquadramento normativo que desconhecia.
- E o mesmo se diga relativamente às deliberações do executivo camarário de 14/06/2004 e 2671072004 (revisão do Orçamento) onde, conforme se referiu no exercício do direito de resposta à Auditoria “*era entendimento e prática corrente no Município, proceder a revisões orçamentais para integrar o saldo da gerência anterior e quaisquer receitas não previsionadas no respectivo orçamento*”.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Nos termos e para os efeitos do disposto no art. 17º, n.º 1 do Código Penal, se encontra excluída a culpa do Demandado e, nessa medida, a sua conduta não é susceptível de responsabilização em sede de responsabilidade financeira sancionatória, em consequência im procedem os pedidos formulados nos arts. 96º e 97º da petição inicial, devendo o Demandado ser absolvido dos respectivos pedidos.
- Ainda que assim não se entendesse sempre se diria que estaríamos perante uma infracção continuada.
- No que concerne à realização de pagamentos ilegais pela realização de trabalho extraordinário aos Bombeiros Municipais, como resulta expressamente reconhecido no Relatório de Auditoria, existia, de facto, um regulamento interno (embora não se encontrasse datado ou aprovado) e o Demandado actuava na convicção da regularidade do procedimento adoptado, de acordo com as informações prestadas pelos Serviços, no contexto de um quadro normativo altamente complexo, se limitou a prosseguir uma prática que vinha sendo tomada ao longo do tempo e na convicção de que tal prática era absolutamente legal.
- E o mesmo se diga relativamente ao pagamento de gratificações pois – como expressamente se reconhece no Relatório de Auditoria – tendo o processamento das gratificações e compensações a pagar aos bombeiros em regime de voluntariado, pela actividade desenvolvida, sido aprovado em reunião camarária de 13/02/95 e pela Assembleia Municipal em sessão de 24/02/95, tal ocorreu muito antes de o Demandado ter qualquer relação com a Câmara Municipal.
- Ainda que tais pagamentos fossem considerados ilícitos, são os mesmos insusceptíveis de ser imputados ao Demandado pois não lhe era exigível ter suspeitado da sua ilegalidade e, nessa medida, o erro sobre a ilicitude daquele acto não lhe é censurável nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do art. 17º



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

do Código Penal, devendo, em conformidade, ser absolvido dos pedidos formulados nos arts. 102º e 103º da petição inicial.

- Relativamente às situações atinentes ao pagamento de trabalho extraordinário e em dias de descanso a funcionários da Câmara Municipal, reconhece o Demandado a ocorrência da generalidade das situações descritas na petição inicial reiterando, contudo, que de um modo geral, as situações previstas se referem a situações de trabalhos imprevisíveis e de execução inadiável e que tiveram em vista assegurar a plenitude das atribuições municipais.
- O Demandado quando aprovou ou autorizou o pagamento das referidas despesas relacionadas com as remunerações não agiu de forma diferenciada e individualizada, ao abrigo de uma resolução própria e construída em torno da concreta subsunção a cada uma das normas violadas, assim como não agiu numa resolução autónoma de incumprimento relativamente a cada funcionário, ou relativamente a cada exercício ou relativamente a cada despesa propriamente dita.
- Independentemente de a norma incriminatória (a alínea b) do n.º 1 do art. 65º da LOPTC) se socorrer de outras normas na tipificação do comportamento ilícito, facto é que não é possível fundar a quantificação do número de ilícitos concretamente definidos (e, portanto, a aferição do sentido de ilicitude) numa mera operação aritmética de soma das alíneas, números e/ou artigos violados em cada uma dessas normas técnicas até porque estas últimas tutelam bens jurídicos completamente distintos da norma que, no caso, subjaz à aplicação da sanção.
- Não se pretende dizer com isto que todas as infracções que sejam imputadas ao Demandado ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do art. 65º da LOPTC devam ser consideradas como uma única infracção até porque, em rigor, é possível distinguir várias diferentes normas dentro daquela alínea, pretende-se tão-somente afirmar que o critério de quantificação não se pode bastar com a mera enunciação dos



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

preceitos normativos (secundários) violados pois o que há verdadeiramente encontrar para efeitos de determinação do critério unificador é o sentido da ilicitude do acto.

- É igualmente verdade que esse sentido de ilicitude há-de ser encontrado nas resoluções autónomas tomadas pelo Demandado e essas resoluções não são encontradas num acto deliberado e intencional de adoptar determinada conduta pois as infracções não são imputadas ao Demandado a título de dolo, são, outrossim, imputadas ao Demandado a título de negligência, por este não ter agido “com o cuidado e a diligência que as várias situações requeriam e de que ele era capaz”.

- A suposta falta de cuidado e diligência pelo Demandado na emissão das dezenas ordens de pagamento de trabalho extraordinário, em dias de descanso semanal e complementar e em dias feriados, sem prévia autorização para a sua realização alegadamente praticados pelo Demandado, durante dois exercícios, relativamente às dezassete pessoas identificadas nos arts. 16º a 20º da petição inicial é a mesma invocada falta de cuidado e diligência evidenciada pelo Demandado na emissão dos vários actos de pagamento de trabalho extraordinário, em dias de descanso semanal e complementar e em dias feriados, sem prévia autorização para a sua realização alegadamente praticados pelo Demandado, durante dois exercícios, relativamente às duas pessoas identificadas nos arts. 21º e 22º da petição inicial.

- E o mesmo se diga relativamente a todas as outras matérias relativamente às quais não seja possível destacar um sentido de ilicitude autónomo e diferenciado e em que o Demandado, repousando na confiança que possuía sobre a competência dos serviços, não tendo identificado qualquer irregularidade, tenha violado um dever de diligência de forma censurável (pois, como vimos, nas situações a que se referem o art. 43º, tal comportamento nem lhe podia ser exigido), encontrando-se nestas circunstâncias as seis infracções imputadas ao Demandado a que se



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

referem os pontos iii) a viii) do art. 3º supra por nelas não ser possível identificar qualquer resolução autónoma e cindível das demais.

- Ainda que não se entendesse estarmos perante uma, e só uma, conduta materialmente relevante para efeitos de determinação da responsabilidade financeira sancionatória, sempre seria forçoso subsumir a conduta do Demandado a uma infracção continuada, porquanto a consumação dos alegados ilícitos teria violado, de forma plúrima, o mesmo bem jurídico, isto é, a defesa dos interesses patrimoniais da Administração Pública, teria sido realizada sempre através da mera autorização de realização e pagamento de despesas e num quadro normativo particularmente complexo e confuso e assente na confiança que tinha nos serviços.

- No que concerne à autorização de despesas e pagamentos ilegais, emergentes da falta de procedimento de consulta ao mercado, no âmbito da prestação de serviços de uma máquina retroescavadora, além da manifesta impossibilidade dos serviços da Câmara Municipal em avaliar qual o procedimento correcto a aplicar à situação em apreço uma vez que, naquela data, nos seus quadros apenas possuía um técnico administrativo, facto é que, analisados os elementos constantes dos autos não existe qualquer indício de fraccionamento de despesa, constata-se não só que os trabalhos foram, na sua larga maioria, realizados em locais diferentes, como se constata que foram realizados com finalidades distintas sendo, na sua larga maioria, relacionados com limpeza e reparação de condutas e ramais de água, isto é, constituem trabalhos que são, por natureza, imprevisíveis.

- Relativamente à autorização de despesas relativas a trabalhos a mais na empreitada da Casa Municipal do Desporto e Lazer, não nega que hoje, com o conhecimentos e experiência que possui, colocaria certamente em dúvida a subsunção daquela situação à figura de trabalhos a mais, contudo, assim não sucedeu à data em que foi necessário tomar a decisão de, no decorrer da empreitada, concluir as obras da bancada, balneários e iluminação na sua



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

totalidade, absorvendo desta forma e para a empreitada em causa os trabalhos e custos da tribuna previstos para uma terceira fase.

- Decisão tomada conjuntamente com o Vice-Presidente, estando ambos convencidos de que a competência para autorização daquela despesa lhes competia.
- No que concerne à autorização de despesas relativas a trabalhos a mais na empreitada da Alameda Norte da Cidade, a decisão assentou na informação relativa aos seguintes factos e circunstâncias e na convicção de que todos se inseriam no art. 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março: o primeiro adicional refere-se à construção de drenos longitudinais, paralelos aos arruamentos e construídos na berma, em terrenos de escavação, o segundo adicional refere-se à construção de diversos muros de vedação e de suporte de terras, para os terrenos particulares adjacentes à linha da estrada e o terceiro adicional reporta-se à construção da alteração da inserção da Alameda, na EN3, obra que, se não fosse realizada, traria custos substancialmente mais elevados ao Município.

No que concerne à autorização de despesas e pagamentos relativos aos trabalhos de pavimentação em pedra de calçada, não pode aceitar que tivesse tido qualquer responsabilidade na sua ocorrência, o Demandado não tinha qualquer motivo para desconfiar da competência e eficácia dos serviços.

- Os trabalhos de pavimentação contratados respeitavam, de um modo geral, à reposição de pavimentos em valas abertas na via e em passeios públicos, motivados por necessidades de reparação das redes de abastecimento de água e de drenagem de águas residuais, assim como da reparação de buracos e na construção de passeios nas frentes de novas construções, e que, face aos transtornos que causavam na circulação viária e pedonal, justificavam rápidas intervenções no município, atenta a sua espontaneidade e urgência.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Em última análise a situação consubstanciava sempre uma situação de estado de necessidade prevista nos artigos 3º, n.º 2 e 151º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo, tendo o Demandado praticado os actos necessários ao estrito cumprimento da legalidade.
- É certo que, como se refere no Relatório de Auditoria, nas situações referidas na petição inicial (facturas n.ºs 650 e 652, e 646, 647 e 649), se somadas, ultrapassariam o limite imposto aos procedimentos por ajuste directo, contudo, se os serviços não detectaram aquela necessidade como poderia o Demandado tê-las detectado.
- Termos em que, e ainda que tais pagamentos possam ser considerados ilícitos, são os mesmos insusceptíveis de ser imputados ao Demandado pois não lhe era exigível ter suspeitado da sua ilegalidade e, nessa medida, o erro sobre a ilicitude daquele acto não lhe é censurável nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do art. 17º do Código Penal, assim, deve ser absolvido do pedido formulado no art. 110º da petição inicial.
- Sendo que, nos termos do disposto no n.º 2 do art. 30º do Código Penal, todas as situações referidas nos anteriores arts. 117º a 151º, supra, devem ser qualificadas como uma infracção continuada.
- Conforme referido na petição inicial, o Demandado, à data Vice-Presidente da Câmara Municipal de Cartaxo, procedeu à contratação em regime de contrato de avença da ex-funcionária Helena de Sousa Filrê Lourenço Lopes.
- A contratação da referida funcionária teve por fundamento e justificação uma informação elaborada pelo respectivo Chefe de Divisão, que elaborou a informação que parcialmente se transcreve no Relatório de Auditoria.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Admite o Demandado que autorizou a generalidade dos pagamentos efectuados àquela ex-funcionária aposentada, porém não pode proceder o pedido de responsabilidade reintegratória do Demandado.
- O serviço prestado pela ex-funcionária Helena de Sousa Filré Lourenço Lopes foi efectivamente prestado e foi prestado em efectivo, incontestável e exclusivo interesse do Município.
- Sendo que a sua remuneração era inclusivamente inferior à remuneração de uma funcionária camarária em idênticas circunstâncias pois a remuneração de Helena de Sousa Filré Lourenço Lopes, no valor de € 1.246,99, apenas era devida 12 vezes por ano e não 14, como os demais funcionários.
- Tendo o referido serviço sido prestado, no exclusivo interesse do ente público e em valor quantitativamente justo, é forçoso concluir pela existência de contraprestação efectiva e, nessa medida, não há lugar à reposição financeira.
- Sempre se diria que os cálculos subjacentes à quantificação do valor a repor se encontram incorrectamente formulados, isto porque os valores ora peticionados incluem o Imposto sobre o Valor Acrescentado pago ao Estado por força daquela prestação de serviços.
- Sendo assim, o IVA liquidado constitui uma despesa inevitável e, portanto, involuntária, paga pelo Município e de que é beneficiário o Estado, não a referida ex-funcionária, o que esta situação vem provar é que não tem aplicação o invocado Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- No que se refere à alegada infracção atinente ao reembolso de despesas ilegais (refeições) a que se refere o art. 117º, al. b) da petição inicial, cumpre, antes de mais, salientar ser dúbio o sentido da ilicitude da imputação.
- Cabendo ao Ministério Público não só alegar, mas também provar quer a existência da ilicitude da realização da despesa, quer a existência de dano causado ao ente público, procurou justificá-lo com a sua cumulação com o subsídio de alimentação.
- A responsabilização do Demandado a título de responsabilidade financeira reintegratória carece, desde logo e no caso concreto, da demonstração da ausência de justificação para a realização da despesa/pagamento.
- Todas as despesas relativas a refeições apresentadas pelo Demandado para reembolso pela Câmara Municipal de Cartaxo foram sempre incorridas no exclusivo interesse da autarquia.
- Independentemente da demonstração da irregularidade formal da inscrição ou pagamento daquelas despesas por ausência de justificação no título que as suporta, para que estes pagamentos fossem considerados como indevidos para efeitos de responsabilidade financeira reintegratória, seria necessário demonstrar que aquelas refeições não deveriam ter ocorrido ou sido suportadas pelo Orçamento da Câmara Municipal.
- Tendo o Demandado procedido à restituição dos subsídios de alimentação respeitantes ao número de dias em que existem despesas apresentadas, esta situação anula, por si própria, a sua eventual responsabilidade.
- De tudo isto resulta, sem dúvidas e de forma clara, a inexistência de qualquer prejuízo para a entidade pública em causa e, nessa medida, daí decorre a insusceptibilidade de responsabilização do Demandado a qualquer título.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Ainda que se entendesse de outro modo, sempre se diria que da petição inicial e da documentação com ela junta, é impossível aferir da legalidade ou ilegalidade da realização da despesa.
- Isto porque não é possível avaliar a eventual acumulação do subsídio de refeição sem se determinar em concreto a quantas refeições se refere a despesa.
- Cabe ao Ministério Público alegar (com precisão) e provar (com maior precisão ainda) a alegada ilegalidade da despesa e, nessa medida, cabe-lhe, antes de mais, provar a realização da própria despesa, o que implica determinar o seu valor, a sua data, onde foi realizada e quantas (e quais as) pessoas que dela beneficiaram.
- Para admitir a responsabilização do Demandado a título de responsabilidade financeira reintegratória por ter autorizado a realização de despesas nas quais cumulou a refeição com o subsídio de alimentação, seria necessário que existisse uma imputação individualizada que demonstrasse inequivocamente a existência desse locupletamento ilícito por acumulação de prestação, o que manifestamente não se verifica.
- Termos em que cumpre impugnar expressamente que relativamente às despesas incorridas e/ou pagas nos exercícios de 2003 e 2004, tenha sido autorizado qualquer despesa que deva considerar-se ilegal, seja por inexistir interesse público subjacente à sua realização, por coincidir com o subsídio de alimentação auferido pelo Demandado, seja por qualquer outro dos fundamentos expressa ou implicitamente invocados nos arts. 67º a 74º da petição inicial.
- Nos termos do disposto na alínea c) do art. 17º da petição inicial é ainda imputado ao Demandado o facto de ter procedido à autorização de pagamento da multa aplicada pelo Tribunal de Contas ao Vice-Presidente, no valor de € 500,00.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- O Demandado não nega esse facto, nega que o tenha feito de forma leviana e até consciente da ilicitude do acto, como a petição inicial pressupõe.
 - É certo que, como era do conhecimento do Demandado, quem tinha sido objecto daquele processo tinha sido o Vice-Presidente, Pedro Ribeiro, mas também, é verdade que, como era do conhecimento do Demandado, tal processo dizia respeito ao atraso na remessa de informação ao Tribunal de Contas e esse atraso se tinha ficado a dever a um atraso dos serviços em providenciar aquela informação.
 - Pelo que o Demandado efectivamente autorizou o respectivo pagamento, convicto da ilicitude de tal procedimento, uma vez que tal conformidade legal lhe tinha sido comunicada pelo Chefe da Divisão Administrativa e de Finanças.
 - Entende que a sua conduta não pode acarretar qualquer tipo de culpa, por não lhe ser censurável o erro sobre a ilicitude da conduta que adoptou e, nessa medida, a sua conduta não é susceptível de responsabilização em sede de responsabilidade financeira reintegratória.
 - Contudo, ainda que assim não se entendesse, sempre tal responsabilidade deveria ser reduzida ou relevada, nos termos do disposto no n.º 2 do art. 64º da LOPTC, atentas as circunstâncias em que se produziu a acção.
- 3. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção ao prosseguimento dos autos, procedeu-se subsequentemente a julgamento com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

II – OS FACTOS

São os seguintes os factos dados como provados nos termos do n.º 3 do artigo 791º do Código do Processo Civil:

FACTOS PROVADOS:

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

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

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

Quadro 19 – Demonstração numérica das contas dos exercícios de 2003 e 2004

DÉBITO	2004			2003		
	CONTAS DE ORDEM	CONTA DE DINHEIRO	RESPONSA BI-LIDADE TOTAL	CONTAS DE ORDEM	CONTA DE DINHEIRO	RESPONSA BI-LIDADE TOTAL
<i>Receita virtual liquidada</i>	2 174 862,95			2 679 014,95		
<i>Receita virtual liquidada e não cobrada</i>			246 838,03			865 991,86
	2 174 862,95			2 679 014,95		
<i>Receita Orçamental cobrada</i>		17 997 643,00	17 997 643,00		16 833 994,99	16 833 994,99
<i>Entrada de fundos p/ Operações de</i>		803 187,99	803 187,99		746 851,45	746 851,45



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

<i>Tesouraria</i>						
Saldo em 01/01/..	2 243 486,89	248 645,58	2 492 132,47	1 388 963,34	164 908,62	1 553 871,96
TOTAIS	4 418 349,84	19 049 476,57	21 539 801,49	4 067 978,29	17 745 755,06	20 000 710,26
CRÉDITO						
Receita anulada	52 930,55		52 930,55	11 468,31		11 468,31
Despesa Orçamental realizada		17 981 961,86	17 981 961,86		16 753 200,04	16 753 200,04
Saída de fundos p/ Operações de Tesouraria		800 564,49	800 564,49		743 909,44	743 909,44
Receita virtual cobrada.	1 928 024,92			1 813 023,09		
Saldo em 31/12/..	2 437 394,37	266 950,22	2 704 344,59	2 243 486,89	248 645,58	2 492 132,47
TOTAIS	4 418 349,84	19 049 476,57	21 539 801,49	4 067 978,29	17 745 755,06	20 000 710,26

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

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

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

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

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

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

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

14. O Orçamento de 2004 previu inicialmente receitas no valor de € 19.622.600, tendo passado a constar como previsões corrigidas o valor global de € 22.905.483,92, na sequência da soma dos montantes inscritos nas duas modificações orçamentais (€ 184.978,92 e € 2.227.400,00) e de uma alteração orçamental com inscrição de receita no montante de € 870.505,00 a título de empréstimos bancários.

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

16. O Demandado conhecia as regras previstas na alínea a) do ponto 3.3.1. e nos pontos 8.3.1.3. e 8.3.1.4., todos do Pocal, tendo votado favoravelmente em todas as deliberações atrás referidas, na qualidade de Presidente do Município, sem se



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

aperceber de qualquer ilegalidade na inscrição dos valores, na convicção de que os técnicos que elaboraram as propostas dos orçamentos e das posteriores modificações respeitaram tais regras.

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

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

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

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

Ano 2003

Quadro 1.1

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

ano	Nomes	Serviço	TOTAL	Presidente Câmara		Volume	Fls
				Autorização Despesa	Autorização Pagamento		
2003	Joaquim Teixeira Dantas (motorista)	DDASC	5.480,11	4.573,55	4.325,97	XII	202 ssg
2003	José Manuel Silva Nunes Dulce Maria da Mata	DAF	5.144,36	4.303,62	4.150,66	XI	306 ssg
2003	Rodríguez de Abreu Estela Marisa Serôdio David	DAF/GAP	2.145,47	1.752,19	1.766,63	XIII	141 ssg
2003	Nunes Gabirro Isabel Maria Brito Fernandes	DAF/GAP	4.835,34	3.097,34	3.865,90	XIII	141 ssg
2003	Pinto	DAF/GAP	1.713,19	1.521,19	1.508,44	XIII	141 ssg
2003	João Vasco Monteiro Pereira	DASU	2.854,69	2.367,41	2.362,01	X	482 ssg
2003	Maria Elisabete Paulo Marques	DAF	1.210,53	1.210,53	1.210,53	XI	75 ssg



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

2003	Ricardo Miguel Nunes Portela	DAF	9.556,92	7.635,03	8.503,18	XI	75 ssg	
2003	Maria do Céu Madeira Mourato	DAF	3.476,34	3.476,34	2.863,14	XII	301 ssg	
2003	Olinda Inácio Azenha Cunha	DAF	338,62	57,92	273,58	XII	386 ssg	
2003	Fernando Manuel Ferreira Maltez	DAS	2.707,61	2.208,09	2.442,73	X	280 ssg	
2003	Carlos Manuel Silva Ferreira	DOEM	6.885,10	5.882,90	5.885,68	XIV	1 a 195	
2003	José Antonio Pato Silva	DOEM	1.377,73	1.140,87	1.097,77	X	411 ssg	
2003	Eduardo Pessoa Ferreira	DOEM	5.198,38	4.798,99	4.547,28	XI	247 ssg	306 ssg
				44.025,96	44.803,50			
	Maria Adelaide M Adrião	DAF/Tesou				XI	402 ssg	
	Ordens de Pagamento	2003				X	1 a 63	
		2004				X	64 a 136	

Ano 2004

Quadro 1.2

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

Presidente Câmara

ano	Nomes	Serviço	TOTAL	Autor Despesa	Aut Pagamento	Volume	Fls	
2004	Joaquim Teixeira Dantas (motorista)	DDASC	5.792,24	5.172,14	4.200,18	XII	202 ssg	
2004	José Manuel Silva Nunes	DAF	4.087,59	4.087,59	2.992,84	XI	306 ssg	
2004	Dulce Maria da Mata Rodrigues de Abreu	DAF/GAP	2.894,77	2.625,69	2.199,67	XIII	141 ssg	
2004	Estela Marisa Serôdio David Nunes Gabirro	DAF/GAP	3.764,59	3.764,59	2.618,30	XIII	141 ssg	
2004	Isabel Maria Brito Fernandes Pinto	DAF/GAP	2.456,20	2.456,20	1.651,58	XIII	141 ssg	
2004	João Vasco Monteiro Pereira	DASU	3.219,59	2.728,14	2.597,91	X	482 ssg	
2004	Maria Elisabete Paulo Marques	DAF	2.451,96	2.056,59	2.102,43	XI	75 ssg	332 ssg
2004	Ricardo Miguel Nunes Portela	DAF	4.912,27	4.049,93	4.676,26	XI	75 ssg	
2004	Maria do Céu Madeira Mourato	DAF	4.717,44	4.717,44	3.500,64	XII	301 ssg	
2004	Maria de Fátima Serôdio Alves	DAF	1.139,00	1.139,00	1.139,00	XI	332 a 363	
2004	Paulo Manuel Teixeira da Silva Maltez	DAF	327,20	248,36	327,20	X		
2004	Olinda Inácio Azenha Cunha	DAF	1.173,69	1.173,69	901,70	XII	386 ssg	
2004	Fernando Manuel Ferreira Maltez	DAS	4.629,94	4.070,26	3.324,02	X	280 ssg	



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

2004	Carlos Manuel Silva Ferreira	DDASC	7.072,06	6.259,54	4.779,88	XIV	1 a 195	
2004	José Antonio Pato Silva	DOEM	2.105,94	1.518,12	1.754,68	X	411 ssg	
2004	Eduardo Pessoa Ferreira	DAF	4.615,04	4.615,04	3.668,05	XI	247 ssg	306 ssg
				50.682,32	42.434,34			
	Maria Adelaide M Adrião	DAF/Tesou				XI	402 ssg	
	Ordens de Pagamento	2003				X	1 a 63	
		2004				X	64 a 136	

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

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

Anos 2003/2004

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

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

Realização de Trabalho (dias de descanso semanal/complementar) sem que tenha sido utilizado o controlo de assiduidade automático

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

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

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

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

43. Na parte correspondente às gratificações do pessoal (*Bombeiros_Municipais*), as autorizações das despesas e dos pagamentos, da responsabilidade do Demandado, foram, respectivamente, de € 113.308,16 e € 103.378,14 (2003) e de € 95.961,76 e € 110.277,53 (2004).

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

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

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

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

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

56. Segundo a cláusula 2.^a do indicado contrato “O serviço a prestar pela segunda outorgante será o de apoio ao levantamento e regularização dos bens patrimoniais do domínio público e privado da Autarquia”.

57. E segundo a cláusula 3.^a do mesmo contrato “Pela prestação dos seus serviços a segunda outorgante perceberá a remuneração de € 1.246,99”.

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

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

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

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

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

71. O Demandado sempre recebeu o “subsídio de refeição” bem como “despesas de representação”.

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

73. Por conta da mesma rubrica orçamental (01.02./02.02.25), em 25 de Março de 2003, o Demandado autorizou o pagamento da despesa de € 500,00, (ocorrido dois



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

dias depois), relativa ao Processo Autónomo de Multa nº 8 – M/2003, aplicada por este Tribunal, ao Vice-Presidente Pedro Ribeiro.

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

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

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

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

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

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

80. Em 13 de Fevereiro de 2003 foi celebrado o contrato de empreitada da “Alameda Norte da Cidade (ANC)” entre a CMC (entidade adjudicante) e João Cerejo dos Santos/Cerviter – Vias e Terraplanagens (adjudicatária), pelo valor de €



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

1.079.695,00 (s/IVA), o qual foi visado pelo Tribunal de Contas em 20 de Maio de 2003.

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

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

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

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

85. A informação termina dizendo: “Considerando que as espécies dos trabalhos referidos não foram previstos no contrato e no projecto, se destinam à realização da



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

mesma empreitada e se tornaram necessário executar na sequência das circunstâncias apontadas e dado que as mesmas não podem ser tecnicamente separadas do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra, submete-se à consideração superior a aprovação do valor de 51.557,20 €+IVA, face ao exposto”.

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

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

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

91. Da deliberação não resulta qualquer fundamentação legal.

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

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

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

95. Todos esses trabalhos foram sendo pagos à medida da sua efectiva realização prática, apenas tendo como suporte documental, para o respectivo processamento da despesa pública, a facturação que ia sendo emitida pelo único empreiteiro, conforme resulta dos documentos de fls.1 a 57 do anexo 2 do Volume XXVII do PA



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

e que aqui se dão como reproduzidos, o que se verificou sempre com o conhecimento e assentimento do Demandado.

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

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

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

99. Agiu na convicção da legalidade dos procedimentos.

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

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

FACTOS NÃO PROVADOS:

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

III - O DIREITO

A) QUESTÃO PRÉVIA

O Demandado vem, na contestação apresentada, defender a inconstitucionalidade dos artigos 65.º e 66.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alegando que o preceito da alínea c) do n.º 1 do artigo 214.º da Constituição só contempla a responsabilidade financeira reintegratória (prevista nos artºs 59.º e segs. da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

Argumentando para tal que, no debate que precedeu a alteração ao (então) art. 219.º da CRP, alterado e remunerado na Revisão Constitucional de 1989 para o art. 216.º, expressamente se referiu:

“O Senhor Presidente: - A responsabilidade financeira consistirá, pois, inicialmente na obrigação de reintegração dos fundos públicos em consequência da prática de um acto financeiro contrário à lei. No actual sistema a efectivação desta responsabilidade já cabe exclusivamente ao Tribunal de Contas. Portanto, não estamos a inovar, mas sim a consagrar o que já é. O que temos é de pôr ali «efectivar a responsabilidade financeira por infracção financeira»”.

No texto originário, dispunha o artigo 219.º da Constituição que **“Compete ao Tribunal de Contas dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, fiscalizar a**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

legalidade das despesas públicas e julgar as contas que a lei mandar submeter-lhe”.

A Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho, passou o referido artigo para 216.º e deu-lhe a seguinte redacção:

“1. O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente:

- a) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social e das regiões autónomas;**
- b) Efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei;**
- c) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei.**

2. O Tribunal de Contas pode funcionar descentralizadamente, por secções regionais, nos termos da lei.”.

Com a revisão constitucional de 1997 (Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro), o artigo 216.º passou para 214.º; na alínea a) do n.º 1 foi eliminada, in fine, a expressão «e das regiões autónomas»; foi aditada uma nova alínea b) ao mesmo número, com a seguinte redacção «b) Dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira»; as alíneas b) e c) do mesmo número passaram a c) e d), respectivamente; foi aditado um novo n.º 2 sobre o mandato do Presidente do Tribunal de Contas; o n.º 2 do mesmo artigo passou a n.º 3 e foi aditado um novo n.º 4 sobre as secções do Tribunal de Contas nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Ou seja, as competências que se encontravam consagradas pelas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 216.º da Constituição na redacção dada pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho, mantiveram-se intactas na Revisão Constitucional de 1997



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

mas com a renumeração das alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 214.º, e actualmente em vigor.

Sobre o artigo 216.º da Constituição, na redacção dada pela Revisão Constitucional de 1989 e a Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, diz o Professor Sousa Franco no prefácio da obra “Tribunal de Contas-Legislação Anotada, de José Tavares e Lídio de Magalhães, Livraria Almedina”:

“No proémio do n.º 1 do artº 216.º, qualifica-se o Tribunal de Contas de órgão supremo (o que, combinado com o n.º 1 do artº 211.º, explicita claramente a posição de independência relativamente aos outros Tribunais Supremos e, a fortiori, a quaisquer órgãos de soberania) dotado de duas grandes áreas de atribuição: a)Fiscalização da legalidade das despesas públicas; b)Julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe.

Estas duas funções envolvem três tipos de poderes-competências, nos termos das alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artº 216.º, da Constituição da República, que ao invés do entendimento que foi dado pelo Tribunal Constitucional ao anterior artº 219.º da Constituição na versão de 1976/82, que constituía uma moldura legal fechada, determina um quadro ou modelo aberto (tanto pela referência “competindo nomeadamente”, no proémio, que define sem dúvidas o carácter exemplificativo das alíneas do n.º 1 do artº 216.º, como pelo carácter confirmativamente residual da alínea c), que dispõe competir ao Tribunal de Contas “exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei”). Assim, a lei ordinária e formal, em qualquer momento, atribuirá ao Tribunal de Contas todas as competências que, no quadro constitucional, sejam necessárias para o exercício destas duas funções, o que, corrigindo, por obra da revisão constitucional de 1989, o sentido que o Tribunal Constitucional atribuiu ao artº 219.º do texto constitucional de 1976-82, representa certamente um factor de flexibilidade e enriquecimento do desenho constitucional do Tribunal de Contas.

Essas três grandes ordens de poderes, como se deduziria até de quanto já foi dito, não integram a totalidade das competências do Tribunal, mas contêm apenas



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

especificações, em bom rigor reportadas sobretudo à função primeira de fiscalização da legalidade das despesas públicas, a saber: dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e das Regiões Autónomas (artº 216.º n.º 1 alínea a); cfr. alínea d) do artº 165.º da Constituição, relativa a esta competência como competência de fiscalização da Assembleia da República), o poder de efectivar a responsabilidade por infracções financeiras nos termos da lei (alínea b) do mesmo preceito constitucional) e as demais competências que sejam atribuídas por lei (alínea c)).

Se confrontarmos este quadro de poderes, incluindo o desenvolvimento da alínea c) do n.º 1 do artº 216.º, da Constituição da República, poderemos estabelecer o seguinte elenco de competências (no sentido de poderes funcionais atribuídos para o exercício das funções, e não no sentido de medida do conjunto da competência em função do seu objectivo: competência territorial, pessoal, temporal, etc.) do Tribunal de Contas. Assim:

- a) *Fiscalização prévia da actividade financeira pública (cfr. artºs 8º, alínea c), 12º a 15º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro);*
- b) *Julgamento de contas públicas, como forma privilegiada pela própria Constituição de fiscalização sucessiva da legalidade;*
- c) *Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social e as das Regiões Autónomas, outra forma privilegiada de fiscalização sucessiva da legalidade financeira;*
- d) *Efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, o que, uma vez que a responsabilidade reintegratória ou compensatória já terá sido efectivada pelo julgamento das contas, integra as restantes modalidades de efectivação de responsabilidade financeira, por actos ilícitos financeiros.*
- e) *Exercer a fiscalização financeira dos recursos comunitários (artº 8º, alínea f), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro);*
- f) *Exercer o poder regulamentar, mediante regulamentos internos (artº 9º, n.º 1, alínea a)) e regulamentos externos chamados instruções (artº 9º, n.º 1,*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

alínea b), da Lei n.º 86/89), em desenvolvimento da alínea c) do n.º 1 do artº 216.º da Constituição;

- g) Realizar formas específicas de fiscalização sucessiva, através de inquéritos orientados funcionalmente pelo julgamento das contas e para a emissão dos pareceres sobre a Conta Geral do Estado e das Regiões Autónomas e os documentos de despesas dos serviços simples, (artº 16º, n.º 2, da Lei n.º 86/89), e mediante inquéritos e auditorias a solicitação da Assembleia da República ou do Governo (artº 16º, n.º 5, da Lei n.º 86/89).”.*

Concorda-se inteiramente com o teor das considerações acabadas de transcrever.

Na verdade, não só se constata que o preceito constitucional define as atribuições do Tribunal de Contas de uma forma exemplificativa (resultante da utilização da expressão «nomeadamente» no prómio do n.º 1 do artigo 214º da Constituição, versão actual), como se permite, através da alínea d) do n.º 1 do mesmo artigo, que o legislador ordinário defina novas atribuições para o Tribunal.

De resto, desde logo pela alínea c) do n.º 1 do artigo 214.º da Constituição, o legislador ordinário encontra suporte para definir como entender os pressupostos da responsabilidade por infracções financeiras, quer na modalidade de responsabilidade reintegratória, quer na de responsabilidade sancionatória, como veio a fazer na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, isto na medida em que o preceito não estabelece, para o efeito, quaisquer restrições.

Temos, assim, por seguro, que o artigo 214.º da Constituição contempla quer a responsabilidade financeira reintegratória, quer a responsabilidade financeira sancionatória, independentemente de qualquer referência individual que possa ter sido feita aquando do debate que precedeu a alteração ao (então) artº 219.º da Constituição, alterado e renumerado na Revisão Constitucional de 1989 para artº 216.º e para 214.º na Revisão Constitucional de 1997.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Assim, improcede a questão prévia de inconstitucionalidade dos artigos 65º e 66º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deduzida pelo Demandado.

B) REGRAS PREVISIONAIS DOS ORÇAMENTOS

Neste capítulo, vêm imputadas ao Demandado duas infracções financeiras, de natureza sancionatória, p. e p. nos termos do artigo 65º, n.º 1, alínea b) (primeiro segmento da norma), e n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, uma por violação das alíneas a) e b) do ponto 3.3.1 do POCAL e outra por violação da alínea b) do ponto 8.3.1.4 também do POCAL, na sequência das deliberações do executivo municipal no âmbito da proposta do Plano e Orçamento dos anos de 2003 e 2004 e em sede de Revisão do Orçamento de 2004, tendo o Ministério Público pedido a condenação do Demandado na multa de € 1.500,00 por cada uma das infracções.

Dispõe a alínea a) do ponto 3.3.1 do POCAL (na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de Abril) que **“As importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efectuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração, excepto no que respeita a receitas novas ou a actualizações dos impostos, bem como dos regulamentos das taxas e tarifas que já tenham sido objecto de deliberação, devendo-se, então, juntar ao orçamento os estudos ou análises técnicas elaborados para determinação dos seus montantes”**.

E a alínea b) do mesmo ponto diz que **“As transferências correntes e de capital só podem ser consideradas no orçamento desde que estejam em conformidade com a efectiva atribuição ou aprovação pela entidade competente, excepto quando se trate de receitas provenientes de fundos comunitários, em que os montantes das correspondentes dotações de**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

despesa, resultantes de uma previsão de valor superior ao da receita de fundo comunitário aprovado, não podem ser utilizadas como contrapartida de alterações orçamentais para outras dotações”.

Por seu lado, refere o ponto 8.3.1.4 que “**Na revisão do orçamento podem ser utilizadas as seguintes contrapartidas, para além das referidas no número anterior: a) Saldo apurado; b) O excesso de cobrança em relação à totalidade das receitas previstas no orçamento, c) Outras receitas que as autarquias estejam autorizadas a arrecadar.**”.

Realizado o julgamento, resultou provado que o Demandado, integrando o executivo municipal, deliberou a aprovação das respectivas propostas de Plano e Orçamento para 2003 e 2004, as quais ultrapassaram em € 125.002,49 e € 659.859,43, respectivamente, o limite fixado na alínea a) do ponto 3.3.1 do Pocal (**facto 8**), deliberações que tiveram lugar, respectivamente, nas sessões extraordinárias do executivo municipal de 29 de Novembro de 2002 (Plano e Orçamento para 2003) e de 11 de Dezembro de 2003 (Plano e Orçamento para 2004) (**facto 9**) e que, nessas mesmas deliberações, o executivo municipal aprovou a inscrição na rubrica “Estado-Participação Comunitária Co-Financiados”, dos montantes de € 4.228.047,00 (2003) e € 4.446.535,00 (2004), referentes a projectos aprovados de € 1.711.761,90 (2003) e € 2.838.922,46 (2004), com as diferenças de + € 2.516.285,00 (2003) e de + € 1.607.612,54 (**facto 10**).

Mais se provou que o Demandado, integrando o executivo municipal, deliberou a aprovação de duas modificações orçamentais (em sede de “revisão do orçamento”) relativamente ao orçamento de 2004, a primeira em 14 de Junho de 2004, que teve por objecto a inscrição da receita de € 184.978,92 a título de “saldo de gerência anterior”, e a segunda, em 26 de Outubro de 2004, que teve por objecto a inscrição de um aumento das receitas correntes no valor de € 2.227.400,00, e inscrição de despesa de idêntico montante (**facto 11**), tendo a deliberação de 26 de Outubro de



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

2004 sido apresentada como suportada no excedente de cobrança em algumas rubricas da receita, relativamente ao previsto no Orçamento inicial (**facto 12**), porém, à data da deliberação, não se verificava um excesso de cobrança em relação à totalidade das receitas previstas no Orçamento nem se previa que tal ocorresse até ao final do ano (**facto 13**).

Temos, assim, que as deliberações de 29 de Dezembro de 2002 (Plano e Orçamento para 2003) e de 11 de Dezembro de 2003 (Plano e Orçamento para 2004) violaram o disposto na alínea a) do ponto 3.3.1 do POCAL, por inobservância do limite aí fixado para a inscrição de receitas, bem como a alínea b) do mesmo ponto, na medida em que consideraram a inscrição de receitas respeitantes a projectos com participação comunitária em montantes superiores aos que se encontravam efectivamente aprovados, e a deliberação de 26 de Outubro de 2004 (revisão do orçamento de 2004) viola a alínea b) do ponto 8.3.1.4 do POCAL, porquanto teve como suporte um excedente de cobrança em relação à totalidade das receitas que não correspondia à realidade.

Pelo que se dá por verificada a ilicitude financeira, recaindo no Demandado a respectiva responsabilidade, nos termos dos artigos 61º, n.º 1, 62º, n.º 2 e 67º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, pois integrou o executivo municipal, na sua qualidade de Presidente do Município, nas aludidas deliberações, que votou favoravelmente (**facto 16**).

Porém, em sede de direito financeiro, só existe responsabilidade sancionatória caso a acção ou omissão do agente seja culposa (artigos 67º, n.ºs 2 e 3, e 61º, n.º 5, da Lei n.º 98/97), envolvendo o recurso aos princípios e conceitos enformadores do direito penal, sendo a culpa avaliada de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 64º da mesma Lei.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Tendo ficado provado que o Demandado votou as deliberações sem se aperceber de qualquer ilegalidade na inscrição dos valores, na convicção de que os técnicos que elaboraram as propostas dos orçamentos e das posteriores modificações respeitaram as regras do POCAL (**facto 16**) é de excluir, à partida, o dolo.

Vejamos, então, se se mostra evidenciada a negligência, ou seja, saber se o Demandado não agiu com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, estava obrigado e era capaz (artigo 15º do Código Penal).

Na verdade, configurando-se uma situação de erro sobre a ilicitude, há que apurar se o mesmo é censurável (artigo 17º do Código Penal).

Decorre do princípio da prossecução do interesse público consagrado no artigo 266º da Constituição (e com sede igualmente no artigo 4º do Código do Procedimento Administrativo) o dever da boa administração em toda a actividade da Administração Pública, dever esse que deve ser exercido com respeito do princípio da legalidade (artigos 266º, n.º 2, da Constituição e 3º do Código do Procedimento Administrativo).

Especificamente no que concerne aos eleitos locais, o artigo 4º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho (Estatuto dos Eleitos Locais), define quais os seus deveres em matéria de legalidade e direito dos cidadãos e em matéria de prossecução do interesse público, sendo de realçar que é expressamente exigido aos eleitos locais “**observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem**”, “**salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respectiva autarquia**” e “**respeitar o fim público dos deveres em que se encontram investidos**”.

Ao Presidente acresce o dever de nas reuniões da Câmara Municipal “**dirigir os trabalhos e assegurar o cumprimento das leis e a regularidade das**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

deliberações” (cfr. artigo 68º, n.º 1, alínea q), da Lei n.º 169/99, na redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro).

A intervenção do Demandado nas deliberações, integrando o executivo municipal, resultou do facto de competir à Câmara Municipal **“Elaborar e submeter a aprovação da assembleia municipal as opções do plano e a proposta de orçamento e as respectivas revisões”** (cfr. artigo 64º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 169/99).

Todo este regime jurídico acabado de referir exige conhecimentos substanciais dos eleitos locais para o cabal exercício das suas funções e impõe-lhes especial cuidado nas suas decisões de modo a serem sempre cumpridos os preceitos legais e prosseguido o interesse público.

No caso sub judice verificou-se a inobservância das regras previsionais das alíneas a) e b) do ponto 3.3.1 e da alínea b) do ponto 8.3.1.4 do POCAL.

Regras previsionais que são impostas tendo subjacente a realização do princípio do equilíbrio orçamental, o qual está consagrado na alínea e) do ponto 3.1.1 do POCAL.

O POCAL foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, e entrou em vigor em 23 de Abril de 1999, embora em regime transitório até 1 de Janeiro de 2002, por força do determinado no artigo 10º do referido Decreto-Lei.

Isto significa que, à data dos factos, já se tinha consolidado o tempo suficiente de adaptação às suas normas, as quais são de aplicabilidade constante pelas autarquias locais.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Os municípios e as freguesias estão sujeitos às normas consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental e aos princípios e regras orçamentais e de estabilidade orçamental (artigo 4º, n.º 1, da Lei de Finanças Locais – Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro).

O orçamento é um instrumento essencial no funcionamento do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais.

Daí que aos eleitos locais, com competências específicas em matéria de elaboração do orçamento, se exija os conhecimentos adequados para que nas suas votações possam cumprir os princípios (prossecução do interesse público e legalidade) a que estão adstritos.

Quem aceita ou se candidata a determinados cargos tem que estar preparado para os exercer e saber o indispensável do respectivo conteúdo funcional, independentemente da sua formação académica, ou de exercer as funções de Presidente, Vice-Presidente ou Vereador.

Sobre a problemática de assunção de tarefas ou de responsabilidades para as quais o agente não está preparado, diz Figueiredo Dias, em Direito Penal-Parte Geral-Tomo I-Questões Fundamentais-A Doutrina Geral do Crime-Coimbra Editora, pág. 445 **“nestes casos, se bem que uma negligência referida no momento da acção não possa ser comprovada por falta de culpa, todavia aquela deve ser definitivamente afirmada reportando-a ao momento anterior em que o agente assumiu ou aceitou o desempenho, sabendo todavia ou sendo-lhe pelo menos cognoscível, que para tanto lhe faltavam os pressupostos anímicos (espirituais) e/ou corporais necessários”** e acrescenta que **“o que se passa é que a assunção ou aceitação da actividade como tal constitui já uma contradição com o dever objectivo de cuidado referido ao tipo que virá a ser preenchido”**.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Não resulta o desconhecimento da lei por parte do Demandado, mas sim que confiou nos técnicos que elaboraram as propostas dos orçamentos e posteriores modificações.

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

É, porém, jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas no sentido de que, sendo dever dos responsáveis financeiros actuarem sempre na prossecução do interesse público e com salvaguarda da legalidade financeira, é-lhes exigível uma conduta que não se baste com a mera adesão às informações e pareceres dos Serviços.

Mostra-se de toda a pertinência referenciar a seguinte jurisprudência:

“Estando em causa, nas decisões que consubstanciam os ilícitos praticados, não aspectos menores ou detalhes insignificantes mas a substância e o núcleo das matérias sobre que havia de decidir, tratando-se, por outro lado, não de aplicar normas erráticas, de difícil indagação ou susceptíveis de suscitarem especiais aporias hermenêuticas, mas normas que era suposto deverem ser conhecidas e cabalmente executadas por pessoas colocadas nas posições funcionais dos agentes e com a experiência que detinham, tendo, além disso, descurado a consulta da estrutura jurídica de apoio de que poderiam servir-se, há fundamento para concluir pela existência de culpa.”

(Acórdão n.º 02/07, de 16-05-2007, in Revista do Tribunal de Contas, n.º 48).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

“A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infracções, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão dos recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura.”

(Acórdão n.º 03/07, de 27-06-2007, in www.tcontas.pt).

“Especificamente no que concerne aos eleitos locais, o artº 4º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, define quais os deveres em matéria de legalidade e direito dos cidadãos e em matéria de prossecução do interesse público.

Tais deveres são manifestamente violados quando titulares de um órgão executivo de uma autarquia local votam favoravelmente propostas sem se certificarem previamente da sua justificação e legalidade.”

(Acórdão n.º 02/08, de 13-03-2008, in Revista do Tribunal de Contas n.º 49).

“Em síntese: a questão concreta da ilicitude do procedimento de adjudicação directa não se revelava discutível e controvertida e, por isso, merece censura a alegada convicção da legalidade.

O argumento de que os Demandados decidiram de acordo com as informações e pareceres dos Serviços não releva.

Na verdade, e como é jurisprudência uniforme do Plenário da 3ª Secção, quem repousa na passividade ou nas informações dos Técnicos para se justificar de decisões ilegais esquece que a boa gestão dos dinheiros públicos não se compatibiliza com argumentários de impreparação técnica para o exercício de tais funções.”

(Acórdão n.º 04/09, de 26-10-2009, in www.tcontas.pt).

Ora, o Demandado deliberou aprovar as propostas do Plano e Orçamento dos anos de 2003 e de 2004 e da Revisão do Orçamento de 2004 (deliberação de 26-10-



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

2004) sem que previamente se esforçasse minimamente para apurar se a sua decisão se justificava e era legal, aderindo passiva e automaticamente ao que lhe foi proposto, demitindo-se de exercer a competência que lhe estava atribuída por lei, desleixando, assim, no dever que lhes incumbia de certificar se a decisão era conforme à lei, descurando a sua responsabilidade.

Repare-se que as regras que se mostram violadas não suscitam qualquer dificuldade de interpretação para o cidadão comum, surgindo sim como uma mera operação aritmética, na sua forma mais simples, e de apreensão automática para quem, como é o caso do Demandado, tem licenciatura em economia (cfr. **facto 4**).

Inexistiu qualquer pesquisa para apurar se as propostas apresentadas se conformavam com as regras previsionais definidas no POCAL.

Se tal tivesse acontecido, facilmente o Demandado teria detectado a desconformidade que veio a constatar-se.

E certamente teria evitado que no final do exercício de 2004 o grau de execução na cobrança de receitas se tenha fixado apenas nos 78,5% (**facto 15**).

Nestas circunstâncias, é manifesto que o Demandado actuou de forma censurável, pois não agiu com o cuidado exigível a um Presidente de Câmara Municipal prudente na gestão pública e, logo, considera-se culposa a sua conduta, e dão-se por verificadas as infracções que lhes foram imputadas.

Afigura-se-nos, no entanto, que estamos perante a prática de uma única infracção financeira sancionatória, na forma continuada, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97 (primeiro segmento) por violação das alíneas a) e b) do ponto 3.3.1 e alínea b) do ponto 8.3.1.4 do POCAL (cfr. artigo 30º, n.º 2, do Código Penal).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Com efeito, o bem jurídico protegido pelas normas violadas é o mesmo, ou seja, o princípio do equilíbrio orçamental, tendo a actividade ilícita se desenvolvido de forma homogénea no período em causa (exercícios de 2003 e 2004 da CMC) sempre através da artificial sobrevalorização das receitas e num quadro exterior sem alterações, traduzido na possibilidade de utilizar os instrumentos de inscrição orçamental.

Nos termos do n.º 2 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção vigente no momento da prática da infracção, as multas previstas no n.º 1 tinham como limite mínimo metade do vencimento líquido mensal e como limite máximo metade do vencimento líquido anual dos responsáveis, ao que corresponderá, para o Demandado, atendendo ao valor apurado no **facto 6**, os montantes de € 1.330,90 e € 15.970,86.

Havendo apenas negligência, o limite máximo da multa seria reduzido a metade (n.º 4 do citado artigo), ao que corresponderá para o Demandado o montante de € 7.985,43.

A Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, alterou o n.º 2 do artigo 65º da Lei n.º 98/97 no sentido de as multas referidas no n.º 1 passarem a ter como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC e como limite máximo o correspondente a 150 UC, limite máximo que é reduzido a metade em caso de negligência, nos termos do n.º 4 (n.º 5 na sequência da redacção introduzida pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto).

Nesse ano de 2006 a UC cifrava-se em € 89,00, pelo que, em função de tal valor, temos que os montantes de multa do n.º 2 do artigo 65º da Lei n.º 98/97 se fixavam em € 1.335,00 (limite mínimo) e € 13.350,00 (limite máximo), valor máximo que é reduzido a metade (€ 6.675,00) quando a infracção era cometida por negligência.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Comparando os valores em vigor após a entrada em vigor da Lei n.º 48/2006 com aqueles correspondentes à data da infracção temos que estão muito próximos, sendo de aplicar o regime em vigor à data dos factos por o mínimo aqui ser (levemente) inferior.

Diz o n.º 2 do artigo 67º da Lei n.º 98/97 que **“O Tribunal de Contas gradua as multas tendo em consideração a gravidade dos factos 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”**.

Assim, há que ter em consideração em particular a qualidade em que o Demandado agiu (Presidente do Município), que fê-lo com base na confiança que depositava nos técnicos (**facto 16**), que no final do exercício de 2004 o grau de execução quanto à cobrança de receitas fixou-se em 78,5% (**facto 15**) e a ausência de antecedentes no âmbito de responsabilidade financeira (**facto 101**).

Entendendo-se, como adequada, a multa de € 2.000,00 (dois mil euros).

C) TRABALHO EXTRAORDINÁRIO

Neste particular, o Ministério Público imputa ao Demandado 5 infracções financeiras sancionatórias previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97 (segundo segmento), a primeira por violação do n.º 1 do artigo 34º do Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto (pagamento de trabalho extraordinário, em dias de descanso semanal e complementar e em dias feriados, sem que tenha ocorrido a prévia autorização para a sua realização), a segunda por violação do n.º



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

1 do artigo 33º do Decreto-Lei n.º 259/98 (pagamento de trabalho em dias de descanso semanal e complementar e em dias feriados que ultrapassaram o limite diário de 7 horas para a sua realização), a terceira por violação do n.º 1 do artigo 34º do Decreto-Lei n.º 259/98 (pagamento de trabalho em dias de descanso semanal e complementar em local onde existe registo automático de controlo de assiduidade, sem que os mesmos o tenham utilizado e cuja realização, num dos casos, foi autorizada a posteriori), a quarta por violação do n.º 1 dos artigos 27º e 33º do Decreto-Lei n.º 259/98 (pagamento de trabalho extraordinário para além de 2 horas/dia e em dias de descanso semanal e complementar e em dias feriados que ultrapassaram o limite diário de 7 horas para a sua realização e a quinta por violação dos artigos 25º e 35º do Decreto-Lei n.º 259/98 (pagamentos ilegais pela realização de trabalho extraordinário, aos bombeiros municipais, por norma em dias de descanso).

Pediu o Ministério Público a condenação do Demandado na multa de € 1.500,00 por cada uma das infracções.

O Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto, estabelece as regras e os princípios gerais em matéria de duração e horário de trabalho na Administração Pública, dedicando o seu Capítulo IV (artigos 25º a 35º) exclusivamente ao trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso e em feriados.

Importa aqui desde já destacar o que preceituam os artigos 27º, n.º 1, 33º, n.º 1 e 34º, n.º 1, de tal diploma legal.

Diz o artigo 27º, n.º 1, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 169/2006, de 17 de Agosto, que **“O trabalho extraordinário não pode exceder duas horas por dia, nem ultrapassar cem horas por ano”**, sendo certo que na versão originária dispunha que **“O trabalho extraordinário não pode exceder duas horas por dia, nem ultrapassar cento e vinte horas por ano”**.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O n.º 1 do artigo 33º preceitua que “**A prestação de trabalho em dia de descanso semanal, de descanso complementar e em feriado pode ter lugar nos casos e nos termos previstos no artigo 26º, não podendo ultrapassar a duração normal do trabalho diário**”.

E reza o n.º 1 do artigo 34º que “**A prestação de trabalho em dia de descanso semanal, de descanso complementar e feriado deve ser previamente autorizada pelo dirigente do respectivo serviço ou organismo ou pelas entidades que superintendem nos gabinetes a que alude a alínea c) do n.º 3 do artigo 27º**”.

Ora, decorre da factualidade provada que o Demandado, nos exercícios de 2003 e 2004 da CMC, autorizou pagamentos (€ 44.803,50, em 2003 e € 42.434,34 em 2004) de “trabalho extraordinário” em dias de descanso (semanal e complementar) e em dias feriados a vários funcionários do Município, sem que tenha ocorrido a prévia autorização para a sua realização (**factos 19 e 20**), violando o disposto no n.º 1 do artigo 34º do Decreto-Lei n.º 259/98.

Mais se provou que, nos mesmos exercícios, o Demandado autorizou pagamentos (€ 767,66 em 2003 e € 1.490,38) a dois funcionários camarários a título de trabalho em dias de descanso (semanal e complementar) e em dias feriados, que ultrapassaram o limite diário de 7 horas para a sua realização (**factos 21 e 22**), violando o preceituado no n.º 1 do artigo 33º do Decreto-Lei n.º 259/98.

Ainda se provou que, nos mesmos exercícios, o Demandado autorizou despesa (€ 4.444,56 em 2003 e € 6.541,29 em 2004) e pagamentos (€ 3.831,36 em 2003 e € 5.177,15 em 2004) a dois funcionários camarários a título de trabalho em dias de descanso (semanal e complementar) em local onde existia registo automático de controlo de assiduidade, sem que o mesmo tenha sido utilizado e cuja realização



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

(do trabalho), num dos casos, foi autorizada posteriormente à ordem de pagamento (**factos 23 e 24**), violando o n.º 1 do artigo 34º do Decreto-Lei n.º 259/98.

Também resultou provado que, nos mesmos exercícios, o Demandado autorizou pagamentos (€ 313,85 em 2003 e € 150,26 em 2004) a um funcionário camarário a título de trabalho extraordinário para além das 2 horas/dia e em dias de descanso (semanal e complementar) e em dias feriados, que ultrapassaram o limite diário de 7 horas para a sua realização (**factos 25 e 26**), violando o disposto nos artigos 27º, n.º 1, e 33º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 259/98.

Por último, ficou provado que, nos mesmos exercícios, o Demandado autorizou a despesa (€ 41.516,89 em 2003 e € 49.118,20 em 2004) e pagamentos (€ 42.017,50 em 2003 e € 54.010,29 em 2004) aos Bombeiros Municipais do Cartaxo pela realização, com carácter regular, de trabalho extraordinário em dias de descanso e feriados, pelo facto de o Presidente do Município não ter previamente definido o regime de prestação do trabalho, horários, número de turnos e respectiva duração (**factos 28, 32, 33 e 34**), sendo exigível designadamente que, tendo em conta o carácter regular do funcionamento da actividade em causa, tivessem sido definidos turnos abrangendo todos os dias da semana (cfr. artigo 20º do Decreto-Lei n.º 259/98), mostrando-se violado o regime previsto nos artigos 25º a 35º do Decreto-Lei n.º 259/98, uma vez que o Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de Abril (estabelece o estatuto de pessoal dos bombeiros profissionais da administração local), determina que os corpos dos bombeiros regem-se pela legislação em vigor para o pessoal da administração local (artigo 2º), dependem, para efeitos funcionais, administrativos e disciplinares, do presidente da respectiva câmara municipal (artigo 4º), estão sujeitos ao regime da duração e horário de trabalho da Administração Pública, com a possibilidade de se efectuarem doze horas de trabalho contínuas (artigo 23º, n.º 1) e os períodos de funcionamento, horários de trabalho e respectiva regulamentação são obrigatoriamente aprovados pelo presidente da câmara municipal (artigo 23º, n.º 2).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Temos, assim, que se dá por verificada a ilicitude financeira em todas as situações acabadas de analisar, face à ilegalidade da despesa emergente, recaindo no Demandado a respectiva responsabilidade, na medida em que autorizou despesa e pagamentos (cfr. artigos 61º, n.º 1, 62º, n.º 2 e 67º, n.º 3, da Lei n.º 98/97).

Importa agora averiguar se o Demandado agiu com culpa.

Tendo ficado provado que o Demandado, em matéria de trabalho extraordinário, agiu na convicção que estava a cumprir a lei e com base na confiança que depositava nos serviços camarários responsáveis pela documentação relativa a esse trabalho (**facto 35**), é de excluir, à partida, o dolo, configurando-se antes existir erro sobre a ilicitude (artigo 17º do Código Penal).

Vejamos então se o mesmo é censurável, ou seja, se evidencia negligência.

Para além das normas referidas em **III-B)** sobre os princípios da prossecução do interesse público e da legalidade, há que referir que a alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL dispõe que **“As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente”**.

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

A intervenção do Demandado resultou do facto de competir ao presidente da câmara **“Decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direcção dos**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

recursos humanos afectos aos serviços municipais” (cfr. artigo 68º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 169/99), em conjugação com as normas das alíneas g) e h) do n.º 1 do mesmo artigo (autorização de despesas e do pagamento das despesas realizadas).

E especificamente quanto ao Decreto-Lei n.º 259/98, diz a alínea a) do n.º 2 do artigo 37º que **“As competências atribuídas no presente diploma aos dirigentes máximos dos serviços são, na administração local, cometidas ao presidente da câmara municipal – nas câmaras municipais”**; o artigo 6º preceitua que **“1 – Compete ao dirigente máximo do serviço, em função das atribuições e competências de cada serviço ou organismo: a) Determinar os regimes de prestação de trabalho e horários mais adequados, b) Aprovar o número de turnos e respectiva duração; c) Aprovar as escalas nos horários por turnos; d) Autorizar os horários específicos previstos no artigo 22º”** e o artigo 35º, n.º 1, que **“Os dirigentes devem limitar ao estritamente indispensável a autorização de trabalho nas modalidades previstas no presente capítulo”**.

Este regime do capítulo IV do Decreto-Lei n.º 259/98 surge, pois, com um carácter de excepção, só sendo permitido nos casos em que se mostre a sua real indispensabilidade, exigindo, assim, dos dirigentes máximos dos serviços uma atenção especial nas autorizações de trabalho nas modalidades nele previstas.

Diploma que, à data da prática dos factos, já tinha mais de 4 anos de vigência, e que é de aplicação constante em toda a Administração Pública.

Daí que aos presidentes de câmara, com competências específicas nesta matéria, se exija os conhecimentos adequados para que nas suas decisões possam cumprir os princípios (prosecução do interesse público e legalidade) a que estão adstritos.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O Demandado não assume o desconhecimento da lei, mas sim que agiu com base na confiança que depositava nos serviços camarários responsáveis pela documentação relativa a trabalho extraordinário.

Porém, e conforme atrás referimos, é jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas no sentido de que, sendo dever dos responsáveis financeiros actuarem sempre na prossecução do interesse público e com salvaguarda da legalidade financeira, é-lhes exigível uma conduta que não se baste com a mera adesão às informações e pareceres dos Serviços.

Ora, o que se verificou foi que o Demandado autorizou despesa e pagamentos sem que previamente se esforçasse minimamente para apurar se as suas decisões se justificavam e eram legais, aderindo passiva e automaticamente ao que lhe foi apresentado, demitindo-se de exercer a competência que lhe estava atribuída por lei, ou seja, desleixando no dever que lhe incumbia de certificar se as decisões eram conformes à lei, descurando a sua responsabilidade.

Nestas circunstâncias, é manifesto que o Demandado actuou de forma censurável, pois não agiu com o cuidado exigível a um Presidente de Câmara Municipal prudente na gestão dos dinheiros públicos e, logo, considera-se culposa a sua conduta e dão-se por verificadas as infracções que lhe foram imputadas.

Entende-se, no entanto, que estamos perante uma única infracção financeira sancionatória, na forma continuada, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97 (segundo segmento) por violação das normas dos artigos 25º a 35º do Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto.

Isto porque o bem jurídico protegido pelas normas violadas é o mesmo, ou seja, o carácter excepcional do trabalho extraordinário em nome de uma menor despesa pública, tendo a actividade ilícita se desenvolvido de forma homogénea no período



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

em causa (exercícios de 2003 e 2004 da CMC), sempre através de autorizações de despesa e pagamentos no âmbito de trabalho extraordinário, e num quadro exterior sem alterações, traduzido na perduração do meio apto para a realização do ilícito, a apresentação de documentação pelos serviços.

Na graduação da multa ter-se-á particularmente em conta o montante da despesa autorizada e paga (**factos 20, 22, 24, 26 e 34**), que o Demandado agiu convencido da legalidade da sua conduta e com base na confiança que depositava nos serviços (**facto 35**) e a ausência de antecedentes no âmbito de responsabilidade financeira (**facto 101**).

Entendendo-se, como adequada, a multa de € 2.500,00 (dois mil e quinhentos euros).

D) GRATIFICAÇÕES AOS BOMBEIROS

Nesta matéria, o Ministério Público pediu a condenação do Demandado na multa de € 1.500,00, pela prática da infracção financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97 por ter autorizado despesas e respectivos pagamentos aos Bombeiros Municipais e aos Bombeiros Voluntários a título de “gratificações” na total ausência de lei permissiva que o previsse.

No que respeita aos Bombeiros Municipais, e conforme já se referiu em **III-C**), o Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de Abril, estabelece o respectivo estatuto de pessoal, dizendo o n.º 3 do artigo 29º que “**a escala salarial dos bombeiros municipais integra uma componente correspondente ao suplemento pelo ónus específico da prestação de trabalho, risco e disponibilidade permanente**”, e dispõe o artigo 38º que “**A partir da data de entrada em vigor do presente diploma, e com a aplicação do disposto no artigo 29º, não poderá**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

ser atribuído aos bombeiros profissionais qualquer suplemento com a mesma natureza, designadamente relativo ao ónus específico da prestação de trabalho, risco, penosidade e insalubridade e disponibilidade permanente”.

No que concerne aos bombeiros em regime de voluntariado, igualmente não está previsto qualquer suplemento remuneratório, pois nos seus “Direitos” definidos no artigo 6º da Lei n.º 21/87, de 20 de Junho (Estatuto Social de Bombeiro), na redacção dada pela Lei n.º 23/95, de 18 de Agosto, tal não consta contemplado.

Ora, ficou provado que foram processadas “gratificações” aos Bombeiros, nos exercícios de 2003 e 2004 da CMC, no montante global de € 390.225,75, tendo o Demandado neste âmbito autorizado, quanto aos Bombeiros Municipais (para além de terem sido remunerados através do seu próprio vencimento), despesas e pagamentos, respectivamente, nos montantes de € 113.308,16 e € 103.378,14 (2003) e de € 95.961,76 e € 110.277,53 (2004) e, no que toca aos Bombeiros Voluntários, despesas e pagamentos, respectivamente, nos montantes de € 70.173,54 e € 70.108,41 (2003) e de € 41.101,90 e € 40.936,61 (**factos 40 a 44**).

Temos que essa autorização de despesa e pagamentos foi ilegal, não só por inexistir qualquer base legal permissiva, mas também por ter violado o disposto no artigo 38º do Decreto-Lei n.º 106/2002, sendo certo que o princípio da legalidade na Administração Pública apenas permite fazer aquilo que a lei atribui e não aquilo que a lei não proíbe, pelo que se dá por verificada a ilicitude financeira, recaindo no Demandado a respectiva responsabilidade (cfr. artigos 61º, n.º 1, 62º, n.º 2 e 67º, n.º 3, da Lei n.º 98/97).

Tendo ficado provado que o Demandado, em matéria de gratificações aos Bombeiros, agiu na convicção que estava a cumprir a lei (**facto 45**), é de excluir, à partida, o dolo.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Importa, então, averiguar se se mostra evidenciada a negligência.

A intervenção do Demandado surge nos mesmos termos dos já referidos no capítulo relativo ao trabalho extraordinário (cfr. **III-C**), ou seja, por força das normas conjugadas dos artigos 68º, n.ºs 2, alínea a) e 1, alíneas g) e h), da Lei n.º 169/99.

E dão-se aqui como reproduzidas todas as considerações que aí foram feitas, bem como em **III-B**), sobre os princípios da prossecução do interesse público e da legalidade.

No caso sub judice está em causa a aplicação do Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de Abril e a Lei n.º 21/87, de 20 de Junho.

E se é verdade que aquele primeiro diploma legal era relativamente recente à data da prática dos factos, as suas disposições, particularmente as dos artigos 29º, n.º 3 e 38º aqui relevantes, são de uma clareza total, o que, de resto, acontece com o artigo 6º da Lei n.º 21/87, lei esta com muitos anos de vigência.

O que significa que o Demandado não agiu com o cuidado que lhe era exigível por lei.

E se é certo que ficou provado que em 13 de Fevereiro de 1995 o executivo municipal havia aprovado uma tabela de gratificações e compensações, aos Bombeiros em regime de voluntariado, ratificada em 24 de Fevereiro seguinte pela Assembleia Municipal, sem invocação de lei permissiva (**facto 36**) e que, posteriormente, em reunião do executivo de 19 de Janeiro de 1998, tal tabela foi alterada, vindo a ser ratificada pela Assembleia Municipal em 27 de Janeiro seguinte (**facto 37**), tal não exime de responsabilidade o Demandado, podendo apenas atenuá-la, já que tinha o mesmo a obrigação, decorrente designadamente



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

da norma da alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, de, em todas as autorizações de despesa e de pagamentos, se certificar da sua legalidade.

Nada disto foi feito, pelo que é manifesto que o Demandado não agiu com o cuidado exigível a um Presidente de Câmara Municipal prudente na gestão dos dinheiros públicos e, logo, considera-se culposa a sua conduta, e dá-se por verificada uma infracção financeira sancionatória, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97 (segundo segmento), por inexistência de base legal permissiva da despesa e violação da norma do artigo 38º do Decreto-Lei n.º 106/92, de 13 de Abril.

Na graduação da multa há a considerar em particular o montante da despesa autorizada e paga (**factos 43 e 44**), a circunstância de existir aprovada desde 1995 uma tabela de gratificações e compensações aos Bombeiros em regime de voluntariado (**factos 36 e 37**), e a ausência de antecedentes no âmbito de responsabilidade financeira (**facto 101**).

Entendendo-se, como adequada, a multa de € 1.500,00 (mil e quinhentos euros).

E) ALUGUER DE MÁQUINA RETROESCAVADORA

O Ministério Público pediu a condenação do Demandado na multa de € 1.500,00 pela prática da infracção financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65ª da Lei n.º 98/97, que se traduziu na autorização de despesas e pagamentos, nos exercícios de 2003 e 2004 da CMC, a favor da empresa “Brutera – Transporte de Mercadorias Lda”, referentes à utilização de uma máquina retroescavadora, alugada pela CMC, sem qualquer procedimento concursal, sendo dispendido o valor de € 193.402,63, com fraccionamento da despesa e preterição do procedimento legal (artigo 80º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Ora, no que toca ao fraccionamento da despesa, foi dado como não provado **“que o Demandado tenha agido com o propósito de fraccionar a despesa no âmbito do aluguer da máquina retroescavadora”** (cfr. factos não provados).

Passaremos, de seguida, a analisar quais os procedimentos legais que competia efectivar.

Ficou provado que **“A máquina retroescavadora foi utilizada em diversos serviços, com o conhecimento e assentimento do Demandado, designadamente, abertura de valas, e em diferentes locais do concelho, sendo requisitada em função das necessidades pontuais do Município, muitas vezes em situações de urgência, tendo os valores facturados por cada serviço oscilado entre um máximo de € 5.460,32 e um mínimo de € 166,18”** (facto 49).

Tratou-se de serviços distintos e em função de necessidades pontuais do Município e durante os exercícios de 2003 e 2004, pelo que devem ser analisados separadamente, por unidade de facturação, e não em função do seu valor global.

À data da prática dos factos estava em vigor o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho (Regime Jurídico de Realização de Despesas Públicas), diploma que foi revogado pelo artigo 14.º, n.º 1, alínea d) do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro (aprova o Código dos Contratos Públicos), com excepção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º (artigos estes que foram revogados pelo artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de Março, mas novamente reintroduzidos no ordenamento jurídico, face à Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 30-03-2011, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 71, de 11-04-2011 que resolveu fazer cessar a vigência do Decreto-Lei n.º 40/2011).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A escolha dos procedimentos de consulta prévia e de ajuste directo, em função do valor, constava do artigo 81º do referido Decreto-Lei n.º 197/99, permitindo a alínea a) do n.º 3 o ajuste directo quando o valor do contrato fosse igual ou inferior a 1 000 contos, pelo que se considera enquadrar-se no regime de “ajuste directo” toda a despesa autorizada pelo Demandado relativa à facturação igual ou inferior a € 5.000,00.

No que respeita à facturação que vai para além dos € 5.000,00, com o máximo de € 5.460,32, conforme apurado no **facto 49**, implicava a consulta prévia a pelo menos dois fornecedores, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 81º do indicado Decreto-Lei.

Ora, todos os procedimentos funcionaram como ajustes directos, sem qualquer consulta prévia, pelo que há que dar como verificada a ilicitude quanto à despesa que se situou entre os € 5.000,00 e os € 5.460,32, por inobservância do preceituado no artigo 81º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 197/99, ilícito que se imputa ao Demandado enquanto responsável pela autorização de despesa e pagamentos (**factos 46 a 50**).

Importaria, agora, apreciar se o Demandado agiu ou não com culpa.

Porém, há que ter previamente em consideração o regime consagrado no n.º 2 do artigo 2º do Código Penal, que determina que “**O facto punível segundo a lei vigente no momento da sua prática deixa de o ser se uma lei nova o eliminar do número de infracções...**”.

Daí que se imponha averiguar se o facto ilícito aqui em causa continua punível após a revogação do Decreto-Lei n.º 197/99 pelo diploma que aprovou o Código dos Contratos Públicos (CCP), passando este a contemplar, mas com nova configuração, o regime de realização das despesas públicas, sendo certo que, se



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

assim acontecer, se passará à apreciação da culpa e, no caso contrário, terá de se considerar extinta a responsabilidade do Demandado.

O artigo 16º, n.º 1, do CCP estabelece como tipos de procedimentos para a formação dos contratos o ajuste directo, o concurso público, o concurso limitado por prévia qualificação, o procedimento de negociação e o diálogo concorrencial, verificando-se, assim, que foi eliminado o procedimento “consulta prévia” que constava do Decreto-Lei n.º 197/99.

No que toca à escolha do procedimento de formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços (situação dos autos), dispõe a alínea a) do n.º 1 do artigo 20º do CCP que a escolha do ajuste directo só permite a celebração de contratos de valor a € 75 000.

Ora, neste aspecto, os serviços facturados (considerados individualmente), têm um valor muito aquém desse montante, pelo que se contém na previsão da norma que permite o ajuste directo.

A tramitação procedimental do ajuste directo está regulada nos artigos 112º a 129º do CCP, sendo aqui de relevar, em particular, o artigo 112º que diz que **“O ajuste directo é o procedimento em que a entidade adjudicante convida directamente uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar aspectos de execução do contrato a celebrar”** e o n.º 1 do artigo 114º acrescenta que **“A entidade adjudicante pode, sempre que o considere conveniente, convidar a apresentar proposta mais de uma entidade”**.

Resulta claro destas normas, que reside na entidade adjudicante o poder discricionário de convidar uma ou mais entidades, podendo, logo, bastar-se pela escolha de uma única entidade.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O procedimento adoptado no aluguer da máquina retroescavadora mostra-se compatível com o regime acabado de descrever, pois está abrangido pelo ajuste directo, não sendo exigíveis quaisquer consultas prévias (procedimento inexistente no Código), bastando-se com o convite a uma única entidade.

Nestas circunstâncias, considera-se que, por força do disposto no n.º 2 do artigo 2º do Código Penal, o facto ilícito imputado ao Demandado à luz do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, deixou de ser punível face ao regime consagrado no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, o que envolve a extinção da responsabilidade do Demandado, nesta parte.

F) EMPREITADA “CASA MUNICIPAL DO DESPORTO E LAZER (2ª FASE)

O Ministério Público pediu a condenação do Demandado na multa de € 1.500,00 pela prática da infracção financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, que se traduziu na realização de despesa ilegal, por preterição do procedimento adequado, pelo facto de o Demandado ter antecipado para a 2.ª Fase da empreitada “Casa Municipal do Desporto e Lazer” os trabalhos que estavam previstos para uma 3.ª fase, no valor de € 368.010,79, adjudicando-os, por ajuste directo, ao mesmo empreiteiro da obra, sem que tenha ocorrido circunstância justificativa (artigos 26º e 48º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março), e à revelia do executivo municipal que detinha a competência em função do montante envolvido.

Nos termos do n.º 1 do artigo 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, diploma este em vigor à data dos factos, mas, entretanto, revogado pelo artigo 14º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro (aprova o Código dos Contratos Públicos), podiam ser qualificados como “trabalhos a mais” relativamente à



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

empreitada principal, e até 25% do valor da adjudicação (artigo 45º, n.º 1, do mesmo diploma), **“aqueles que não tendo sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto, se realizassem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista”**, havendo aqui a realçar que, com a entrada em vigor do CCP, a exigência de circunstância imprevista continua a integrar o conceito de “trabalhos a mais” no contrato de empreitada de obras públicas (cfr. artigo 370º).

Ficou provado que a empreitada “Casa Municipal do Desporto e Lazer”, que teve a CMC como entidade adjudicante, foi projectada em várias fases, tendo a consignação da 2.ª Fase ocorrido em 21-03-2003, estando prevista, para uma 3.ª Fase, a construção do Estádio, incluindo bancadas, balneários e iluminação (**facto 75**), todavia, o Demandado entendeu dever antecipar aquela 3.ª Fase, aproveitando a execução da 2.ª Fase, para determinar, por “ajuste directo”, a execução do Estádio (**facto 76**), nessa conformidade, no decurso da 2.ª Fase, foi logo adjudicada, por determinação directa, a construção do Estádio, no montante de € 368.010,79, cujos trabalhos foram encomendados ao mesmo empreiteiro em obra (**facto 77**), trabalhos que se encontravam previstos para a 3.ª Fase da empreitada e que foram executados por determinação pessoal do Demandado, à revelia do executivo municipal, e executados em simultâneo, ou, posteriormente, aos trabalhos contratuais (**facto 78**).

A justificação para a realização dos trabalhos em causa não pode radicar em qualquer circunstância imprevista, visto que as razões determinantes da sua execução preexistiam à data do lançamento da empreitada, tendo antes o Demandado decidido antecipar o que estava previsto para uma fase ulterior.

Temos, assim, que foram realizados trabalhos, no valor de € 368.010,79, que não podiam se enquadrar no conceito de “trabalhos a mais” do artigo 26º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, impondo-se antes, atento o valor em causa (cfr. artigo 48º, n.º



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

1) que a adjudicação tivesse sido precedida de “Concurso público ou limitado com publicação de anúncio”, nos termos do artigo 48º, n.º 2, alínea a), do mesmo diploma legal.

Porém, o Demandado decidiu adjudicar esses trabalhos, por ajuste directo, à empresa adjudicatária da empreitada “Casa Municipal do Desporto e Lazer (**factos 75 a 77**).

À data dos factos, nos termos do artigo 48º, n.º 2, alíneas d) e e), do Decreto-Lei n.º 59/99, o ajuste directo era possível “**quando o valor estimado do contrato fosse inferior a 5 000 contos, sendo obrigatória a consulta a três entidades**” ou “**quando o valor estimado do contrato fosse inferior a 1 000 contos, sem consulta obrigatória**”, sendo certo que, actualmente, nos contratos de empreitada de obras públicas, a escolha de ajuste directo só permite a celebração de contratos de valor inferior a € 150 000,00 (artigo 19º, alínea a), do CCP, valor muito aquém do que está agora em causa (€ 368.010,79).

A decisão tomada pelo Demandado, na parte respeitante à escolha do procedimento (ajuste directo), determinou a autorização da despesa (cfr. artigos 79º, n.º 1, e 4º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho) e, no que toca à adjudicação a um concreto empreiteiro por determinado valor, implicou a assunção de compromisso perante terceiro, designadamente do montante global da despesa emergente.

Temos, assim, que a despesa, no valor de € 368.010,79, autorizada e assumida pelo Demandado, foi ilegal, pelo que se dá por verificada a ilicitude financeira, recaindo naquele a respectiva responsabilidade (cfr. artigos 61º, n.º 1, 62º, n.º 2, e 67º, n.º 3, da Lei n.º 98/97).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

De resto, também a decisão do Demandado se mostra ilegal na medida em que apenas podia autorizar despesa até 30 000 contos (cfr. artigo 18º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 197/99), e mesmo em função do novo regime de autorização de despesas que resultou do Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de Março (diploma este que, como atrás já referimos, deixou de vigorar face à Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 30-03-2011), que fixou em € 300 000,00 o limite dos presidentes de câmara, a despesa aqui autorizada ultrapassa esse limite.

Tendo ficado provado que, embora sabendo que se tratava de trabalhos não incluídos na 2.ª Fase, o Demandado agiu convicto da legalidade do procedimento adoptado (**facto 79**), é de excluir, à partida, o dolo.

Vejamos, então, se se mostra evidenciada a negligência.

Desde já, dão-se aqui como reproduzidas as considerações feitas em **III-B)** e **C)**, sobre os princípios da prossecução do interesse público e da legalidade.

A intervenção do Demandado resultou do facto de competir ao presidente da câmara municipal “**Aprovar projectos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços...**” (cfr. artigo 68º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 169/99).

No caso sub judice verificou-se a inobservância das normas dos artigos 26º, n.º 1 e 48º, n.º 2, alínea a) do Decreto-Lei n.º 59/99, relacionadas com “trabalhos a mais” nos contratos de empreitada de obras públicas e a escolha do procedimento adequado em função do montante da despesa.

Trata-se de normas com muitos anos de vigência no nosso ordenamento jurídico e com aplicabilidade constante pelas autarquias locais, pois, como é sabido, estas desenvolvem uma intensa actividade em matéria de obras públicas.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Daí que aos eleitos locais, com competências específicas nesta matéria, se exija os conhecimentos adequados para que nas suas votações e decisões possam cumprir os princípios (prosecução do interesse público e legalidade) a que estão adstritos.

Ora, o Demandado decidiu antecipar e adjudicar os trabalhos da 3.^a fase da empreitada por ajuste directo sem que previamente se esforçasse minimamente para apurar se a sua decisão se justificava e era legal, demitindo-se de exercer a competência que lhe estava atribuída por lei, ou seja, desleixou no dever que lhe incumbia de certificar se a sua decisão era conforme à lei, descurando a sua responsabilidade.

Nestas circunstâncias, é manifesto que actuou de forma censurável, pois não agiu com o cuidado exigível a um Presidente de Câmara Municipal prudente na gestão dos dinheiros públicos e, logo, considera-se culposa a sua conduta, e dá-se por verificada a infracção que lhe foi imputada.

Na graduação da multa há que atender particularmente ao montante da despesa autorizada (**facto 77**) e a ausência de antecedentes no âmbito de responsabilidade financeira (**facto 101**).

Entendendo-se como adequada a multa de € 1.500,00 (mil e quinhentos euros).

G) EMPREITADA DA ALAMEDA NORTE

Neste capítulo, o Ministério Público pediu a condenação do Demandado na multa de € 1.500,00 pela prática da infracção financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, que se traduziu na realização de despesa ilegal, por preterição do procedimento adequado, pelo facto de votar



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

favoravelmente três deliberações do órgão executivo da CMC a adjudicar por ajuste directo ao mesmo empreiteiro em obra “trabalhos a mais”, no montante de € 205.948,68, sem ocorrência de circunstância justificativa (artigos 26º e 48º do Decreto-Lei n.º 59/99).

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

É verdade que foram executados trabalhos, no montante global de € 205.948,64, a título de “trabalhos a mais”.

No entanto, no âmbito da realização da despesa, tudo se desenvolveu em três procedimentos autónomos, o primeiro, na sequência da deliberação do executivo municipal de 31 de Janeiro de 2005, que aprovou os trabalhos do primeiro adicional, no valor de € 51.557,20, acrescido de IVA (**facto 81**), o segundo, na sequência da deliberação do executivo municipal de 9 de Maio de 2005, que aprovou os trabalhos do segundo adicional, no valor de € 55.285,42, acrescido de IVA (**facto 86**), e o terceiro, na sequência da deliberação do executivo municipal de 10 de Outubro de 2005, a ratificar o despacho do Demandado que aprovou a execução de trabalhos, no valor de € 99.106,02, acrescido de IVA (**facto 90**).

Portanto, foram procedimentos adoptados em diferentes datas, sendo ainda certo que os trabalhos objecto das deliberações são de diversa natureza (**factos 84, 88 e 92**).

Assim sendo, impõe-se que se faça uma análise separada de cada um dos procedimentos adoptados e não em função da globalidade da despesa.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

No que respeita ao primeiro adicional, a deliberação do executivo municipal que adjudicou trabalhos, no montante de € 51.557,20, por ajuste directo, à empresa adjudicatária da empreitada, assumindo-os como “trabalhos a mais”, não apresenta fundamentação legal, baseando-se apenas na informação da Divisão de Obras e Equipamentos Municipais (**factos 81 e 82**), informação que refere que os trabalhos visaram melhorar as condições de estabilidade dos pavimentos da faixa de rodagem, da ciclo-via e dos passeios, através da colocação de drenos subterrâneos longitudinais, assim como a construção de aquedutos transversais para o escoamento de linhas de água existentes e perpendiculares à via, e indica os seguintes trabalhos: drenos longitudinais, canalização de ramal em PVC, fornecimento e colocação de forquilha PN e caixa de visita de ramal (**factos 83 e 84**).

No que toca ao segundo adicional, a deliberação do executivo municipal que adjudicou trabalhos, no montante de € 55.285,42, por ajuste directo, à empresa adjudicatária da empreitada, assumindo-os como “trabalhos a mais”, fundamentou-se apenas na informação da Divisão de Obras e Equipamentos Urbanos que comunicava que era necessário proceder à execução de diversos muros de betão armado, não só destinados ao suporte da estrada, como também à reposição de vedações de diversas propriedades confinantes com a nova estrada (**factos 86 e 87**), informação que refere que, na sequência dos protocolos celebrados com os proprietários de terrenos expropriados, tornou-se necessário, durante a fase de realização dos trabalhos de aterros e consolidação dos pavimentos, proceder à execução de diversos muros, em betão armado, destinados, não só ao suporte da nova estrada, como também à reposição das vedações das propriedades (**facto 88**).

Quanto aos últimos trabalhos, no montante de € 99.106,02, a deliberação do executivo municipal que ratificou o despacho do Demandado que os aprovou não



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

apresenta qualquer fundamentação legal (**factos 90 e 91**), trabalhos que haviam sido propostos pela adjudicatária e autorizados por despacho de 19-09-2005 do Demandado, tendo abrangido equipamentos de sinalização e segurança, trabalhos de integração paisagística, reposição de vedações físicas e muros de alvenaria, sumidouros e sarjetas, pavimentação, terraplanagem e drenagem (**facto 92**).

Ou seja, não resulta de nenhuma das deliberações, nem das informações da Divisão de Obras e Equipamentos Urbanos, qualquer fundamentação quanto à possibilidade de integração dos trabalhos autorizados no conceito de “trabalhos a mais” a que se referia o artigo 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, então em vigor, limitando-se a constatarem a necessidade dos trabalhos.

Ora, uma coisa é detectar a necessidade de mais trabalhos, outra coisa é o surgimento de qualquer circunstância imprevista no decurso da execução da obra que determine a execução desses trabalhos, imprevisibilidade que não se verificava de todo, o que resulta, aliás, claro em função da natureza dos trabalhos em causa, devendo-se antes a falta de cuidado na elaboração do projecto que serviu de base ao concurso (cfr. artigo 62º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99).

Temos, assim, que foram realizados trabalhos, nos valores de € 51.557,20, € 55.285,42 e € 99.106,02, que não se podiam enquadrar no conceito de “trabalhos a mais” do artigo 26º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, impondo-se antes, atento os valores em causa (cfr. artigo 48º, n.º 1) que as adjudicações tivessem sido precedidas de “Concurso limitado sem publicação de anúncios”, nos termos do artigo 48º, n.º 2, alínea b), do mesmo diploma legal.

Porém, todas as adjudicações foram feitas por ajuste directo, o que determinou a autorização de despesa ilegal, pelo que se dá por verificada a ilicitude financeira, recaindo no Demandado a respectiva responsabilidade (cfr. artigos 61º, n.º 1, 62º,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

n.º 2 e 67º, n.º 3, da Lei n.º 98/97), na medida em que votou favoravelmente todas as deliberações (**factos 81, 86 e 90**).

Importa, no entanto, antes de mais, averiguar se os factos ilícitos agora em causa continuam puníveis após a revogação do Decreto-Lei n.º 59/99 pelo artigo 14., n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro (aprova o Código dos Contratos Públicos).

No que concerne à escolha do procedimento de formação de contratos de empreitada de obras públicas (situação dos autos), dispõe a alínea a) do artigo 19º do CCP que a escolha do ajuste directo só permite a celebração de contratos de valor inferior a € 150 000.

Ora, todas as adjudicações efectuadas têm valores aquém desse montante.

Nestas circunstâncias, considera-se que, por força do disposto no n.º 2 do artigo 2º do Código Penal, o facto ilícito imputado ao Demandado à luz do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, deixou de ser punível face ao regime consagrado no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, o que envolve a extinção da responsabilidade do Demandado, nesta parte.

H) PAVIMENTAÇÃO DE CALÇADAS

O Ministério Público pediu a condenação do Demandado na multa de € 1.500,00 pela prática da infracção financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, que se traduziu na realização de despesa ilegal, por não ter sido precedida do procedimento adequado, pedido que foi fundamentado no facto de o Demandado ter autorizado despesa pública, nos montante de € 29.315,41 (2003) e € 51.360,79 (2004), por conta de trabalhos de calcetamento,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

numa sucessão de ajustes directos, sem consideração pelo valor total da despesa (artigos 16º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e 48º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).

Resultou provado que, nos exercícios de 2003 e 2004 da CMC, foram executados vários trabalhos de pavimentação em pedra de calçada em passeios pedonais e arranjos urbanísticos, consistindo em trabalhos de reposição de pavimentos em roços abertos para instalação de ramais de água e de esgoto e em beneficiações de passeios e valetas de diversos arruamentos do Concelho (**facto 94**), que todos esses trabalhos foram sendo pagos à medida da sua efectiva realização, tendo como suporte documental a facturação que ia sendo emitida pelo único empreiteiro, com o conhecimento e assentimento do Demandado (**facto 95**), tendo cada facturação sido considerada uma obra autónoma, funcionando como sucessivos “ajustes directos, sem consulta prévia” (**facto 97**) e que o Demandado autorizou despesa e pagamentos, por conta destes trabalhos nos montantes de 29.315,41 euros em 2003 e de 51.360,79 euros em 2004 (**facto 98**).

Verificou-se que se tratou do mesmo tipo de trabalhos (trabalhos de calcetamento) em diversos arruamentos do Concelho, nos exercícios de 2003 e 2004.

Assim, havia que respeitar o que se encontrava preceituado no artigo 16º do Decreto-Lei n.º 197/99, aplicável às empreitadas das obras públicas por força da alínea a) do n.º 1 do artigo 4º, ou seja, a despesa devia ter sido considerada na sua globalidade e não fraccionada.

A despesa global cifrou-se em € 80.676,20, pelo que o procedimento adequado seria o de “Concurso limitado sem publicação de anúncios”, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 48º do Decreto-Lei n.º 59/99.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Tendo tudo se processado a título de “ajustes directos”, a despesa autorizada foi ilegal, pelo que se dá como verificada a ilicitude financeira, recaindo no Demandado a respectiva responsabilidade (cfr. artigos 61º, n.º1, 62º, n.º 2 e 67º, n.º 3, da Lei n.º 98/97), na medida em que deu assentimento aos trabalhos e autorizou a despesa e os pagamentos (**factos 95 e 98**).

Porém, estando o valor agora em causa (€ 80.676,20) aquém do fixado na alínea a) do artigo 19º do CCP para a escolha do ajuste directo nos contratos de empreitada de obras públicas (€ 150 000), o facto ilícito deixou de ser punível.

Nestas circunstâncias, considera-se que, por força do disposto no n.º 2 do artigo 2º do Código Penal, o facto ilícito imputado ao Demandado à luz do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, deixou de ser punível face ao regime consagrado no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, o que envolve a extinção da responsabilidade do Demandado, nesta parte.

I) CONTRATO DE AVENÇA COM APOSENTADA

O Ministério Público, neste capítulo, imputa ao Demandado a prática de uma infracção financeira reintegratória, p. e p. nos termos do artigo 59º, n.ºs 4, 5 e 6, da Lei n.º 98/97 (na sua versão actual), ou n.ºs 2, 3 e 4 do mesmo artigo na sua versão anterior às alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, pelo facto de ter contratado uma aposentada, ex-funcionária da autarquia, pagando-lhe pelos serviços prestados, nos exercícios de 2003 e 2004 da CMC, montantes superiores ao permitido pelo artigo 79º do Estatuto da Aposentação, pedindo, em consequência, a sua condenação na quantia de € 24.232,29, e juros de mora legais até integral pagamento.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

À data dos factos, dispunha o artigo 79º do Estatuto da Aposentação (Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro), isto é, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 215/87, de 29 de Maio, que “**Nos casos em que aos aposentados ou reservistas das Forças Armadas seja permitido, nos termos do artigo anterior, desempenhar funções públicas ou prestação de trabalho remunerado nas empresas públicas ou entidades equiparadas, é-lhes mantida a pensão de aposentação ou de reforma e abonada uma terça parte da remuneração que competir a essas funções, salvo se o Primeiro-Ministro, sob proposta do membro do Governo que tenha o poder hierárquico ou de tutela sobre a entidade onde prestará o seu trabalho o aposentado ou reservista, autorizar montante superior, até ao limite da mesma remuneração**”.

Ficou provado que Helena Sousa Pilré Lourenço Lopes, Chefe de Repartição da Câmara Municipal do Cartaxo, passou à situação de aposentada, na sequência do despacho de 5 de Junho de 2001 da Direcção da Caixa Geral de Aposentações, sendo-lhe abonada a pensão de € 2.041,75 (**facto 52**).

Mais se provou que, em 04-06-2001, foi prestada informação pelo Chefe de Divisão da CMC, José Nicolau Nobre Ferreira, dirigida ao Demandado, então Vice-Presidente, no sentido de ser solicitada à referida Helena Lopes proposta para prestação de serviços relacionados com o levantamento e regularização dos bens patrimoniais do domínio público e privado da autarquia, o que foi deferido por despacho de 06-07-2001 (**facto 53**), tendo dado entrada na CMC, em 23-07-2001, uma proposta apresentada pela ex-funcionária manifestando aceitar a contratação, mediante a remuneração mensal de 250.000\$00, o que foi autorizado, por despacho de 30-07-2001, do Demandado (**facto 54**).

Ainda se provou que, em 01-08-2001, foi celebrado entre a CMC, representada pelo Demandado, e a Helena Lopes um contrato de prestação de serviços, em regime de avença, com início em 01-08-2001, pelo prazo de 6 meses, tacitamente



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

prorrogado por iguais períodos (**facto 55**), tendo por objecto “o apoio ao levantamento e regularização dos bens patrimoniais do domínio público e privado da Autarquia” (**facto 56**), cabendo, pela prestação de serviços, a remuneração de € 1.246,99 (**facto 57**).

Pela prestação de serviços, a Helena Lopes auferiu os montantes de € 18.053,29 em 2003 (com base na remuneração mensal de € 1.281,28 em Janeiro, € 1.281,28+€ 243,45 de IVA de Fevereiro a Outubro e de € 1.281,28+€ 243,44 de IVA em Novembro e Dezembro) e € 18.296,65 em 2004 (com base na remuneração mensal de € 1.281,28+€ 243,45 de IVA em Janeiro e de € 1.281,28+€ 243,44 de IVA nos restantes meses (**facto 58**), tendo o Demandado autorizado pagamentos, nos montantes de € 12.196,84 em 2003 e de € 12.197,76 em 2004 (**facto 60**).

Ora, perante estes factos, e tendo ainda em conta que não foi pedida qualquer autorização para pagamento de montante superior à terça parte da remuneração equivalente às funções em causa, nos termos do artigo 79º do Estatuto da Aposentação (**facto 63**), é manifesto que foi violado tal normativo legal.

Na realidade, a Helena Sousa Pilré Lourenço Lopes, por força do disposto no artigo 79º do Estatuto da Aposentação, apenas deveria auferir pelas funções desempenhadas € 6.017,76 em 2003 (um terço de € 18.053,29 – **facto 58**) e € 6.098,88 em 2004 (um terço de € 18.296,65 – **facto 58**), verificando-se, pois, que recebeu a mais € 12.035,53 em 2003 (€ 18.053,29-€ 6.017,76) e € 12.197,77 em 2004 (€ 18.296,65-€ 6.098,88), perfazendo o montante global de € 24.233,30, correspondendo a mais um euro e um cêntimo do que o pedido pelo Ministério Público.

Cabe agora analisar se estamos perante a situação de infracção financeira reintegratória nos termos do artigo 59º da Lei n.º 98/97, conforme defende o



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Ministério Público no requerimento inicial, e se há lugar a condenação de qualquer reposição.

Dispõe o n.º 1 do artigo 59º da Lei n.º 98/97 que “**Nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infracção, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade**”.

E o n.º 4 (resultante das alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto) preceitua que “**Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade**”.

Há que atender, porém, à definição que era dada aos pagamentos indevidos pelo artigo 59º ainda da Lei n.º 98/97 mas na sua redacção originária, aplicável no caso sub judice, visto que os factos ocorreram na sua vigência.

Então, temos que o n.º 2 do artigo 59º dispunha que “**Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública por não terem contraprestação efectiva**”, ou seja, consagrava um regime menos exigente para os responsáveis financeiros do que o actual, pois este não se conforma com qualquer contraprestação mas apenas a que for adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Há, então, que apreciar se, em função dos factos provados, estão reunidos os pressupostos objectivos da infracção pagamentos indevidos, isto é, se estes foram ilegais e causaram dano para a entidade pública por ausência de contraprestação.

A resposta terá que ser afirmativa, já que foi violada norma legal (artigo 79º do Estatuto da Aposentação) com a imposição de as funções públicas desempenhados por aposentados só poderem ser abonadas com uma terça parte da remuneração que competir a essas funções, salvo autorização do Primeiro-Ministro para montante superior, até ao limite da mesma remuneração, integrando os montantes pagos pela Câmara Municipal do Cartaxo para além da terça parte da remuneração correspondente às funções desempenhadas um dano no património público por inexistir qualquer contraprestação por esse excesso remuneratório.

Os pagamentos são imputáveis ao Demandado (artigos 61º, n.º 1, e 62º, n.º 2, da Lei n.º 98/97), porquanto autorizou a contratação e celebrou o contrato escrito (assunção do compromisso), na qualidade de Vice-Presidente do Município, e autorizou parte dos pagamentos, já na qualidade de Presidente, apesar de saber que se tratava de uma aposentada (**factos 54, 55, 60 e 62**).

Urge, agora, discernir sobre a existência ou não de culpa.

Com efeito, a responsabilidade só ocorre se a acção for praticada com culpa (artigo 61º, n.º 5, da Lei n.º 98/97), a qual é avaliada de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 64º da mesma Lei.

Tendo ficado provado que o Demandado agiu na convicção que a contratação se mostrava em conformidade com a lei, designadamente no que respeita à remuneração fixada (**facto 62**), é de excluir, à partida, o dolo.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Vejam, então, se se mostra evidenciada a negligência, ou seja, saber se o Demandado não agiu com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, estava obrigado e era capaz.

Antes de mais, dão-se aqui como reproduzidas todas as considerações que foram feitas em **III-B) e C)** sobre os princípios da prossecução do interesse público e da legalidade.

No caso sub judice verificou-se a inobservância da norma do artigo 79º do Estatuto da Aposentação, no segmento que proíbe o pagamento a aposentados de montante superior a uma terça parte da remuneração que competir às funções que desempenhar, salvo autorização do Primeiro-Ministro para pagamento de montante superior.

Trata-se de uma norma desde há muito vigente no nosso ordenamento jurídico, vindo mesmo da versão originária do Estatuto da Aposentação, com a diferença de que aí a autorização para abono a uma terça parte competia ao Conselho de Ministros, não havendo a mínima justificação para o desconhecimento revelado pelo Demandado sobre a sua existência.

É sabido que só excepcionalmente os aposentados podem exercer funções públicas.

Ao deparar-se com uma situação de contratação de uma aposentada tinha o Demandado o dever de estudar devidamente o assunto e não poderia deixar de fazer a necessária apreciação face ao regime do Estatuto da Aposentação, em particular à remuneração devida, regime que, aliás, neste segmento, é muito claro, não suscitando quaisquer dúvidas.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Comportamento que lhe era exigível, designadamente por força do preceituado na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL (verificação da legalidade no processamento das despesas).

Conforme já se afirmou (cfr. **III-B**), quem aceita ou se candidata a determinados cargos tem que estar preparado para os exercer e saber o indispensável do respectivo conteúdo funcional.

É verdade que previamente à contratação foi prestada informação pelo Chefe de Divisão da CMC, José Nicolau Nobre Ferreira, sobre a necessidade da mesma (**facto 53**), mas isto não exime a responsabilidade do Demandado, pois a informação não trata da parte remuneratória e ser dever do Demandado, como já se disse, ao decidir sobre contratação de aposentada, conhecer o respectivo regime remuneratório.

De resto, é uniforme a jurisprudência do Tribunal de Contas no sentido de que, sendo dever dos responsáveis financeiros actuarem sempre na prossecução do interesse público e com salvaguarda da legalidade financeira, é-lhes exigível uma conduta que não se baste com a mera adesão às informações e pareceres dos serviços.

Nestas circunstâncias, é manifesto que o Demandado agiu de forma censurável, pois não agiu com o cuidado que era exigível a um eleito local (Vice-Presidente do Município aquando da contratação e Presidente na fase dos pagamentos) prudente na gestão dos dinheiros públicos.

O Ministério Público pediu a condenação do Demandado a reintegrar no património da Câmara Municipal do Cartaxo o montante global de € 24.232,29 e juros de mora legais, sendo certo que se apurou efectivamente que o montante pago de forma ilegal e indevida atinge € 24.233,20, pelo que procede o pedido neste último



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

montante, com base no preceituado no artigo 59º, n.º 1 e 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na versão originária (59º, n.º 1 e 4, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto), bem como no que respeita aos peticionados juros de mora (artigo 59º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, na versão originária, 59º, n.º 6, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006).

Não sendo de atender os argumentos apresentados na contestação do Demandado sobre os cálculos feitos pelo Ministério Público em função da remuneração (12 meses/ano em vez de 14 meses/ano) e ao não relevar o valor do IVA pago ao Estado, porquanto, o que resultou efectivamente do contrato foi a sua realização pelo prazo de 6 meses (**facto 55**) e determinada remuneração mensal (**facto 57**), sendo despropositado fazer os cálculos com base em 14 meses e, quanto ao IVA, é verdade que foi considerado nos pagamentos feitos a sua inclusão (**facto 58**), desconhecendo-se, porque isto não estava em causa, se a Helena Lopes o entregou ao Estado, mas, o que aqui releva é o dano que resultou para a Autarquia (cujo património não se confunde com o do Estado) e, logo, tem todo o sentido que o Ministério Público tenha considerado os montantes globais efectivamente pagos.

Verificando-se, contudo, que todo o circunstancialismo que determinou a conduta do Demandado se desenvolveu num quadro que traduz uma ilicitude do facto e culpa diminutas, entende-se que se justifica a redução da responsabilidade financeira reintegratória, ao abrigo do disposto no artigo 64º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, para o montante de € 9.000,00 (nove mil euros). Com efeito,

- Aquando da contratação o Demandado era Vice-Presidente do Município há cerca de 1 ano e meio (**factos 7, 54 e 55**);
- Previamente à contratação, foi prestada ao Demandado informação pelo Chefe de Divisão da CMC, José Nicolau Nobre Ferreira, sobre a necessidade da mesma (**facto 53**);



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- A contratação mostrou-se de grande utilidade para os serviços, quer pela reconhecida competência da contratada, quer pelo facto de não haver ninguém nos quadros da CMC que possuísse os conhecimentos específicos para as tarefas contratadas (**facto 61**);
- Não advieram quaisquer vantagens pessoais para o Demandado, e
- A ausência de antecedentes (**facto 101**).

J) PAGAMENTOS DE REFEIÇÕES A MEMBROS DO EXECUTIVO

O Ministério Público imputa, nesta parte, ao Demandado, na qualidade de Presidente da CMC, a prática de uma infracção financeira reintegratória, prevista no artigo 59º, n.ºs 4, 5 e 6 da Lei n.º 98/97 (na sua versão actual), ou n.ºs 2, 3 e 4 do mesmo artigo na sua versão anterior às alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, pelo facto de, nos exercícios de 2003 e 2004, ter autorizado a realização de despesas, com refeições, em seu próprio benefício pessoal e de outros membros do executivo, sem invocação de base legal, violando o disposto no artigo 6º do Decreto-Lei n.º 57-B/84, de 20 de Fevereiro e a alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, pedindo, em consequência, a sua condenação na quantia de € 16.628,05, acrescida de juros de mora legais.

Ficou provado que o Demandado, na qualidade de Presidente da CMC, autorizou a realização de despesas, com refeições, em que o próprio participou bem como outros membros do executivo, durante os exercícios de 2003 e 2004 (**facto 64**), despesas que eram suportadas pela rubrica relativa a “Aquisições de Serviços – Outros Serviços”, sem prévia requisição nem invocação de qualquer base legal e justificadas na apresentação de facturas de almoços/jantares sem qualquer menção



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

ao fim visado, ao interesse público subjacente à sua realização, aos objectivos e aos participantes, sendo que vários desses recibos nem sequer estavam datados, ou as datas eram ilegíveis, e alguns nem referem o nome do cliente (**facto 65**).

Havendo, porém, um recibo relativo a refeições, datado de 24-10-2003, no valor de € 511,15, com expressa referência “Dia aberto das empresas”, dois recibos igualmente respeitantes a refeições, datados de 31-10-2003, nos montantes de € 375,70 e € 172,97, com indicação expressa de “refeições no âmbito de Geminação de Cidades 2003”, refeições que foram efectivamente oferecidas pela CMC no âmbito dos eventos mencionados (**facto 66**).

Mais se provou que, nos exercícios de 2003 e 2004, quer o Demandado, quer o Vice-Presidente Pedro Ribeiro, quer a Vereadora Elvira Tristão, foram reembolsados, pela CMC, de despesas efectuadas com refeições, nessas condições (**facto 67**), reembolsos que ascenderam a € 7.445,38 em 2003 e € 9.244,97 em 2004 (**facto 68**), despesa que foi na globalidade autorizada pelo Demandado, sendo, em parte, ele próprio, dela beneficiário, assim como os dois autarcas já referidos (**facto 69**) e, quanto à mesma despesa, o Demandado autorizou pagamentos em 2003 e 2004 nos montantes de € 6.831,01 e € 7.088,61, respectivamente (**facto 70**).

Também resultou provado que o Demandado sempre recebeu o “subsídio de refeição” bem como “despesas de representação” (**facto 71**) e que, relativamente ao montante global pago pela CMC a título de refeições (€ 16.690,35), apenas foi reposta a quantia de € 62,30 pela Vereadora Elvira Tristão (**facto 72**).

Nos termos do artigo 5º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, os eleitos locais têm direito a despesas de representação (cfr. alínea a)) e a subsídio de refeição, este a abonar nos termos e quantitativos fixados para a Administração Pública (cfr. alínea r)).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Dispõe o n.º 4 do artigo 6º, ainda da Lei n.º 29/87 que **“Os eleitos locais em regime de permanência nas câmaras municipais têm direito às despesas de representação correspondentes a 30% das respectivas remunerações no caso do presidente e 20% para os vereadores, as quais serão pagas 12 vezes por ano”**.

Por seu lado, o diploma que estabelece o novo quantitativo e regime do subsídio de refeição aos funcionários e agentes da Administração Pública (Decreto-Lei n.º 57-B/84, de 20 de Fevereiro), no artigo 5º, fixou o respectivo montante, que é anualmente revisto.

Acrescentando o artigo 6º do Decreto-Lei 57-B/84 que **“Não é permitida a acumulação do subsídio de refeição com qualquer outra prestação de idêntica natureza ou finalidade, independentemente da sua denominação, ainda que atribuída pelo sector público empresarial ou pelo sector privado”**.

Torna-se, assim, claro que as câmaras municipais ao pagarem aos eleitos locais as despesas de representação e o subsídio de refeição esgotam, a tal título, as suas obrigações, não podendo optar pelo fornecimento de refeições aos eleitos locais em substituição do pagamento de qualquer subsídio, por não serem prestações sucedâneas.

O princípio da legalidade na Administração Pública implica que a sua actuação se mova sempre na obediência à lei e ao direito e dentro dos limites e poderes que se mostrem atribuídos.

Daí que o artigo 82º da Lei n.º 169/99 diga que **“Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições cometidas às autarquias locais”**.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Assim, nas suas decisões, os eleitos locais têm que justificar o seu enquadramento no âmbito dessas atribuições.

Ora, com excepção da despesa referida no **facto 66**, nada disto aconteceu, pois nada foi justificado, designadamente em termos de prossecução do interesse público, sendo certo que não se insere nas atribuições das autarquias locais o fornecimento ou o pagamento de refeições.

O Demandado, na medida em que autorizou toda a despesa e parte dos pagamentos, tinha, designadamente por força do disposto na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, que aferir da sua legalidade, quer em termos substantivos (enquadramento nas atribuições do Município e de prossecução do interesse público), quer na forma (cumprimento do ponto 2.6.1 do POCAL, particularmente na parte que toca à exigência de **“uma proposta, na fase de cabimento”** e de **“uma requisição, uma nota de encomenda ou um contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço, na fase de compromisso”**).

Nestes termos, é manifesto que foram violadas as normas do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 57-B/84, de 20 de Fevereiro, artigo 82º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, e do ponto 2.6.1 do POCAL.

Carece de razão o Demandado quando pretende que seja o Ministério Público a provar a que despesa concreta se refere a documentação relativa às refeições pagas pela Autarquia.

Toda a Administração Pública está sujeita à prestação de contas, cabendo aos responsáveis financeiros apresentarem a fundamentação e a documentação de suporte para as despesas que autorizarem (cfr., entre outros, Lei do Enquadramento Orçamental, Lei de Bases da Contabilidade Pública, Regime da



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Administração Financeira do Estado, Código dos Contratos Públicos, Plano Oficial da Contabilidade Pública e POCAL (este apenas para as autarquias locais)).

Particularmente, em relação ao Tribunal de Contas, discrimina o artigo 51º da Lei n.º 98/97 quais as entidades que devem elaborar e prestar contas (estando as autarquias locais abrangidas pela alínea m) do n.º 1 do artigo), contas que são elaboradas por anos económicos e remetidas ao Tribunal até 30 de Abril do ano seguinte àquele que respeitam (artigo 52º, n.ºs 1 e 4) e as que sejam dispensadas de remessa ao Tribunal nos termos dos n.ºs 3 e 4 podem ser objecto de verificação e as respectivas entidades sujeitas a auditorias durante o período de 5 anos (n.º 5).

Concorda-se inteiramente quando no Acórdão n.º 3/2007-3.ª Secção, deste Tribunal, de 27 de Junho de 2007, se diz *“Quem administra os dinheiros e o património dos outros, deve prestar contas pela sua administração. E tem o dever de demonstrar que as suas contas são fidedignas e sinceras e que as transacções que lhes estão subjacentes foram praticadas de acordo com a disciplina jurídico-financeira e de acordo com os princípios de contabilidade aplicáveis ao sector público administrativo. As contas prestadas ao Tribunal de Contas e os actos submetidos à sua fiscalização prévia, concomitante ou sucessiva, devem ser certas, exactas, sinceras e conformes a respectiva disciplina jurídico-financeira e aqueles princípios de contabilidade. E sobre os gerentes de dinheiros públicos e activos públicos incumbe o especial dever de cuidado de observarem a conformidade das contas que prestam e dos actos jurídicos que praticam com o Direito e com os princípios de contabilidade aplicáveis”*.

Há que analisar, de seguida, se estamos perante a situação de infracção financeira reintegratória nos termos do artigo 59º da Lei n.º 98/97, conforme alega o Ministério Público no requerimento inicial, e se há lugar a condenação de qualquer reposição.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Antes de mais, dão-se aqui como reproduzidas as considerações feitas em **III-I** sobre o artigo 59º da Lei n.º 98/97 (regime da responsabilidade financeira reintegratória, particularmente dos pagamentos indevidos).

Vejamos, então, se, em função dos factos provados, estão reunidos os pressupostos objectivos da infracção pagamentos indevidos, isto é, se estes foram ilegais e causaram dano para a entidade pública por ausência de contraprestação.

A resposta é afirmativa já que foram violadas normas legais (artigo 6º do Decreto-Lei n.º 57-B/84, de 20 de Fevereiro, artigo 82º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, e ponto 2.6.1 do POCAL), que houve um dano de € 15.568,28 para o património da CMC, correspondente ao total do montante pago (€ 16.690,35), deduzido da despesa justificada no **facto 66** (€ 1.059,82) e da reposição de € 62,30 feita pela Vereadora Elvira Tristão (**facto 72**), dano que traduz a despesa não justificada, e inexistindo qualquer contraprestação, pois, não resultou o mínimo benefício para a Autarquia.

Os factos são imputáveis ao Demandado (artigos 61º, n.º 1, e 62º, n.º 2, da Lei n.º 98/97) porquanto autorizou a totalidade da despesa (**facto 69**) e parte dos pagamentos (**facto 70**).

Apreciando, agora, a existência ou não de culpa, começa-se por dar como reproduzidas todas as considerações feitas em **III-B) e C)**, sobre os princípios da prossecução do interesse público e da legalidade.

As normas violadas não suscitam a mínima dificuldade de interpretação, e particularmente a do artigo 82º da Lei n.º 169/99 é nuclear no funcionamento de qualquer autarquia, ou seja, a exigência de se actuar nos limites da competência concedida por lei e sempre e apenas na realização das atribuições da entidade pública.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

As despesas efectuadas a título de refeições, com excepção das referidas no **facto 66**, foram autorizadas pelo Demandado sem que este se certificasse minimamente da sua legalidade, sem apresentação de qualquer justificação, desprezando, de forma grosseira, as normas legais que regulam o processamento da realização das despesas públicas e a prossecução do interesse público, ao arrepio, designadamente, da norma da alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL que impõe a aferição da legalidade em todas as fases da realização da despesa.

O Demandado, à data dos factos, já tinha uma experiência razoável de autarca, pois foi Vice-Presidente da CMC nos anos de 2000 e 2001 (**facto 7**), exigindo-se-lhe uma postura consentânea com o cumprimento da legalidade.

Assim não aconteceu, já que se comportou de forma manifestamente censurável, não tendo agido com o cuidado que era exigível a um Presidente de Câmara Municipal prudente na gestão dos dinheiros públicos e, logo, considera-se culposa a sua conduta.

O Ministério Público pediu a condenação do Demandado a reintegrar no património da Câmara Municipal do Cartaxo do montante de € 16.628,05 e juros de mora legais.

Porém, conforme atrás se referiu, o montante pago de forma ilegal e indevida atinge € 15.568,23, sendo, apenas neste montante, procedente o pedido do Ministério Público, com base no artigo 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na versão originária (59º, n.ºs 1 e 4, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto), sendo ainda devidos os peticionados juros de mora legais (artigo 59º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, na versão originária, 59º, n.º 6, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Aqui não se justifica a redução da responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 64º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, face à negligência grosseira revelada e ao facto de o Demandado ter beneficiado pessoalmente do facto ilícito (**factos 64, 67, 68 e 69**).

L) PAGAMENTO DE MULTA

Neste capítulo, o Ministério Público imputa ao Demandado a prática de uma infracção financeira reintegratória prevista no artigo 59º, n.ºs 4, 5 e 6 da Lei n.º 98/97 (na sua versão actual), ou n.ºs 2, 3 e 4 do mesmo artigo na sua versão anterior às alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, pelo facto de ter determinado o pagamento da despesa de 500,00 Euros relativa ao Processo Autónomo de Multa n.º 8-M/2003, aplicada por este Tribunal, ao Vice-Presidente Pedro Ribeiro, pedindo, em consequência, a condenação do Demandado na quantia de € 500,00 e juros de mora legais.

Ficou provado que, por conta da rubrica orçamental 01.02./02.02.25, em 25 de Março de 2003, o Demandado autorizou o pagamento da despesa de € 500,00 (ocorrido dois dias depois), relativa ao Processo Autónomo de Multa n.º 8-M/2003, aplicada por este Tribunal, ao Vice-Presidente Pedro Ribeiro (**facto 73**).

Diz o n.º 4 do artigo 58º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, que **“A aplicação de multas a que se refere o artigo 66º tem lugar nos processos das 1.ª e 2.ª Secções a que os factos respeitem ou, sendo caso disso, em processo autónomo”**.

O que significa que a multa aplicada ao Vice-Presidente Pedro Ribeiro foi pela prática de uma infracção prevista no artigo 66º da Lei n.º 98/97, artigo 66º que está incluído na Secção III do Capítulo V sobre “responsabilidade sancionatória”.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Ora, apenas são passíveis de responsabilização, quer a título de responsabilidade sancionatória, quer reintegratória, pessoas singulares – o agente ou agentes da acção (cfr. artigos 61º, n.º 1, 62º, n.º 2, e 67º, n.º 3, da Lei n.º 98/97), pelo que nunca poderia imputar-se responsabilidade à CMC quanto ao pagamento de qualquer multa pelas infracções previstas no artigo 66º.

Assim, é evidente que a conduta do Demandado, ao autorizar o pagamento de uma despesa pessoal do Vice-Presidente, violou o disposto no já citado (cfr. **III-J**) artigo 82º da Lei n.º 169/99 (“**Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições cometidas às autarquias locais**”), na medida em que se tratou de despesa completamente alheia às atribuições da Autarquia, desprovida de qualquer interesse público.

Cabe agora analisarmos se estamos perante a situação de infracção financeira reintegratória nos termos do artigo 59º da Lei n.º 98/97, conforme defende o Ministério Público no requerimento inicial, e se há lugar ao pagamento de qualquer reposição.

Desde já dão-se como reproduzidas as considerações que foram feitas em **III-I**), sobre o artigo 59º da Lei n.º 98/97 (regime da responsabilidade financeira reintegratória, particularmente dos pagamentos indevidos).

Há, então, que apreciar se, em função dos factos provados, estão reunidos os pressupostos objectivos da infracção pagamentos indevidos, isto é, se estes foram ilegais e causaram dano para a entidade pública por ausência de contraprestação.

A resposta terá que ser afirmativa, já que foi violada norma legal (artigo 82º da Lei n.º 169/99), que houve um dano no património municipal correspondente ao



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

montante de € 500,00 pago pela CMC, não tendo o pagamento envolvido qualquer contraprestação.

O pagamento da despesa é imputável ao Demandado (artigos 61º, n.º 1, e 62º, n.º 2, da Lei n.º 98/97), porquanto foi ele que o autorizou (**facto 73**).

Urge discernir, de seguida, sobre a existência ou não de culpa.

Dão-se aqui como reproduzidas as considerações feitas em **III-B) e C)**, sobre os princípios da legalidade e da prossecução do interesse público.

Tendo ficado provado que, ao autorizar o pagamento, o Demandado apercebeu-se que se tratava de multa aplicada ao Vice-Presidente, tendo agido na convicção que podia fazê-lo por ter havido atraso dos serviços no procedimento que determinou a sanção (**facto 74**), é de excluir, à partida, o dolo.

Vejamos se se mostra evidenciada a negligência, ou seja, saber se o Demandado não agiu com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, estava obrigado e era capaz.

A norma violada (artigo 82º da Lei n.º 169/99), conforme afirmamos em **III-J**, não suscita a mínima dificuldade de interpretação, mostrando-se nuclear no funcionamento de qualquer Autarquia, ou seja, a exigência de se actuar nos limites da competência concedida por lei e sempre e apenas na realização das atribuições da entidade pública.

O Demandado autorizou o pagamento da despesa, bem sabendo que se tratava de multa aplicada ao Vice-Presidente (**facto 74**), sem se certificar minimamente da legalidade dessa decisão, sendo certo que estava obrigado, designadamente pela



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, a aferir da legalidade de todas as decisões sobre a realização de despesas públicas.

Tratava-se de uma despesa particular, e independentemente de o Demandado considerar que houve atraso dos serviços no procedimento que determinou a sanção aplicada por este Tribunal, nunca poderia submetê-la à responsabilização da Câmara Municipal, pois é evidente o carácter privado da despesa, não traduzindo, em qualquer grau, a prossecução do interesse público.

Conforme se referiu em **III-J)**, o Demandado, à data dos factos, já tinha uma experiência razoável de autarca, pois foi Vice-Presidente da CMC nos anos de 2000 e 2001 (**facto 7**), exigindo-se-lhe uma postura consentânea com o cumprimento da legalidade.

Porém, teve um comportamento manifestamente censurável, não tendo agido com o cuidado que era exigível a um Presidente de Câmara Municipal prudente na gestão dos dinheiros públicos e, logo, considera-se culposa a sua conduta.

O Ministério Público pediu a condenação do Demandado a reintegrar no património da Câmara Municipal do Cartaxo do montante de € 500,00 e juros de mora legais, que corresponde à despesa ilegal, pelo que procede esse pedido, com base no artigo 59º, n.ºs 1, 2 e 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na versão originária (59º, n.ºs 1, 4 e 6, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto).

Não se justifica a redução da responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 64º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, face ao carácter manifestamente privado da despesa e à negligência grosseira revelada pelo Demandado.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

M) SALDO DAS CONTAS DE GERÊNCIA

Uma vez que há condenação em reposição de verbas, não se homologa o saldo de encerramento das contas de gerência da CMC dos anos de 2003 e 2004 (cfr. artigo 94º, n.º 4, da Lei n.º 98/97).

IV-DECISÃO

Pelo exposto, decide-se julgar a acção do Ministério Público parcialmente procedente e provada e, em conformidade:

1. Absolvo o Demandado dos pedidos relativamente:
 - a) Ao aluguer da máquina retroescavadora (cfr. **III-E**);
 - b) À Empreitada da Alameda Norte (cfr. **III-G**); e
 - c) À Pavimentação de Calçadas (cfr. **III-H**).

2. Condeno o Demandado Paulo Alexandre Fernandes Varela Simões Caldas, a título de negligência:
 - a) Na multa de € 2.000,00 (dois mil euros), pela prática da infracção financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, na forma continuada, por violação das regras previsionais das alíneas a) e b) do ponto 3.3.1 e da alínea b) do ponto 8.3.1.4, do POCAL (cfr. **III-B Regras Previsionais dos Orçamentos**);
 - b) Na multa de € 2.500,00 (dois mil e quinhentos euros), pela prática da infracção financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, na forma continuada, por violação das normas dos artigos 25º a 35º do Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de Agosto (cfr. **III-C Horas Extraordinárias**);



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- c) Na multa de € 1.500,00 (mil e quinhentos euros), pela prática da infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, por inexistência de base legal permissiva para a despesa e violação da norma do artigo 38º do Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de Abril (cfr. **III-D) Gratificações aos Bombeiros**);
- d) Na multa de € 1.500,00 (mil e quinhentos euros), pela prática da infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, por violação das normas dos artigos 26º, n.º 1 e 48º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março (cfr. **III-F) Empreitada da “Casa Municipal do Desporto e Lazer**);
- e) Na reintegração nos cofres públicos (Câmara Municipal do Cartaxo) do montante de € 9.000,00 (nove mil euros), pela prática de uma infração financeira reintegratória, prevista no artigo 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, na versão originária (artigo 59º, n.ºs 1 e 4, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto), com redução da responsabilidade ao abrigo do artigo 64º, n.º 2, da mesma Lei (cfr. **III-I) Contrato de avença com aposentada**);
- f) Na reintegração nos cofres públicos (Câmara Municipal do Cartaxo) do montante de € 15.568,23 (quinze mil quinhentos e sessenta e oito euros e vinte e três cêntimos), pela prática de uma infração financeira reintegratória, prevista no artigo 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, na versão originária (artigo 59º, n.ºs 1 e 4, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto) (cfr. **III-J) Pagamentos de refeições a membros do executivo**);
- g) Na reintegração nos cofres públicos (Câmara Municipal do Cartaxo) do montante de € 500,00 (quinhentos euros), pela prática de uma infração financeira sancionatória prevista no artigo 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, na versão originária (artigo 59º, n.º 1 e 4, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto) (cfr. **III-L) Pagamento de multa**).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

3. Fazendo o somatório das multas aplicadas nas alíneas a) a d) do n.º 2, a título de responsabilidade financeira sancionatória, vai o Demandado condenado na multa única de € 7.500,00 (sete mil e quinhentos euros).
4. As reposições das alíneas e) e f) do n.º 2 (€ 9.000,00+€ 15.568,23, num total de € 24.568,23) vencem juros de mora desde 31 de Dezembro de 2004, e a da alínea g) do n.º 2 (€ 500,00) desde 27 de Março de 2003 (artigos 59º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, na versão originária, 59º, n.º 6, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, e 94º, n.º 2, daquela Lei).
5. Por força do disposto no artigo 94º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, não se homologa o saldo de encerramento das contas de gerência da Câmara Municipal do Cartaxo dos anos de 2003 e 2004.
6. São devidos emolumentos pelo Demandado (artigo 14º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio).

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

Lisboa, 18 de Abril de 2011

O Juiz Conselheiro

(Manuel Mota Botelho)