



Tribunal de Contas

Sentença nº 11/05-Jul.11/3ªS

Proc. nº 7 JRF/02

3ª Secção

I.

O Exmº Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal propôs, ao abrigo dos artºs 8º e 49º da Lei nº 89/89, de 8 de Setembro e 54º, nº 3, als. f) e g), 58º, nº1, al. b) e 111º, nº 2 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – LOPTC) acção de responsabilidade financeira contra D1, D2, D3, D4 e D5, de agora em diante **1º, 2º, 3º, 4º e 5º demandados**, o primeiro na qualidade de Presidente do Conselho Administrativo do Fundo de Fomento do Desporto (FFD) e depois como Presidente do Instituto do Desporto (INDESP) e os restantes como vogais do Conselho Administrativo do Fundo de Fomento do Desporto (CA/FFD), pedindo a condenação do 1º demandado na reposição da quantia de 78.063.541\$00 (389.379,30 €) e de todos, solidariamente, na quantia de 184.468.479\$00 (920.124,89 €), ambas acrescidas dos juros de mora devidos.

Para tanto alega (alegações processadas de fls. 2 a 21 dos autos e que aqui se dão por reproduzidas), em síntese, que os demandados autorizaram por conta do orçamento do FFD e durante as gerências de 1990, 1991, 1992 e 1993 e, apenas o 1º demandado, também por conta do orçamento do INDESP, gerência de 1993, pagamentos indevidas naqueles montantes, resultantes da autorização ilegal de abonos – "*compensações remuneratórias*", "*gratificações*", etc. - a funcionários e agentes da Direcção-Geral dos Desportos (DGD) e seus Delegados Regionais e também aos próprios membros do CA/FFD.

Para concretizarem aqueles pagamentos utilizaram uma metodologia que passava: pela elaboração, por um funcionário da DGD, em regra o Chefe de Repartição/Director de Serviços Administrativos BA, de uma proposta de pagamento; autorização pelo Ministro da Educação (gerências de 1990 e 1991) e pelo Presidente do CA/FFD (gerências de 1992 e 1993) da despesa; autorização do pagamento pelo CA/FFD; remessa dos respectivos quantitativos à



Tribunal de Contas

Comissão Organizadora de Actividades Desportivas Central (CORAD) e às Comissões Organizadoras de Actividades Desportivas Regionais (CORAD'S); efectivação dos pagamentos pelas referidas COAD e CORAD'S.

A ilegalidade das despesas e seus pagamentos deriva da violação do regime remuneratório e tabelas de vencimentos resultantes dos Decretos-Lei nº 184/89, de 2 de Junho e nº 383-A/89 e das Portarias nºs 904-A/89 e 904-B/89, de 16 de Outubro, nº 53/91, de 19 de Janeiro, nº 77-A/92, de 5 de Fevereiro e nº 1164-A/92, de 18 de Dezembro para os funcionários, agentes e Delegados Regionais da DGD e, no que respeita às compensações dos membros do CA/FFD por violarem o artº 9º do Decreto-Lei nº 46 449, os artºs 1º e 2º do Decreto-Lei nº 556/70, de 13 de Novembro e o artº 7º do Decreto-Lei nº 190/73.

E os pagamentos, além de ilegais, também *"eram indevidos porque não correspondiam a remunerações para trabalhos diferentes daqueles que por lei e por causa das funções que lhes estavam destinadas os seus beneficiários não devessem já realizar"*.

Os demandados sabiam que a *"sua actuação era ilegal"* e *"agiram livre, consciente e voluntariamente"*.

II.

O 4º demandado, faleceu em 11 de Setembro de 2002, durante a pendência da acção e, por isso, o Exmº Procurador-Geral Adjunto suscitou incidente de habilitação de herdeiros (Apenso A.1), tendo, por sentença de 15 de Setembro de 2003, sido julgada habilitada a sua viúva e única herdeira **AA** que, assim, o substituiu no processo.

A habilitada requereu junto do Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Lisboa do Instituto de Solidariedade e Segurança Social apoio judiciário que lhe foi negado por despacho de 25 de Março de 2003.

Desse indeferimento recorreu para este Tribunal tendo sido negado provimento ao recurso por sentença de 15 de Setembro de 2003 (Apenso A.2)

III.



Tribunal de Contas

Contestando, vieram alegar, em síntese:

1) O 1º **demandado** (contestação processada de fls. 200 a 260 e documentos processados de fls. 261 a 304 dos autos e que aqui se dão por reproduzidas):

a) A prescrição do procedimento, quanto às gerências de 1990 e 1991, por terem já decorrido doze (12) anos sobre as mesmas;

b) Impugnando os factos, formulou, a propósito, as seguintes conclusões:

"242. O 1º demandado não retirou abusivamente fosse que valor fosse do orçamento do FFD, nem a petição inicial apresenta provas, ou sequer indícios, de que assim tivesse sido.

243. Os pagamentos a que alude a petição inicial ou foram autorizados pelo Ministros da Educação, ou foram autorizados pelo CA do FFD, ou pelo demandado, sempre em cumprimento dos desígnios enunciados na proposta 214/86, que obteve despacho favorável do Sr. Ministro JD.

244. E mau grado o que se refere na PI, as comissões organizadoras nunca foram utilizadas como forma de obviar ao conhecimento dos pagamentos por parte da DGCP.

245. Aliás, como se poderia evitar o conhecimento da DGCP ou até mesmo do Tribunal de Contas se a despesa ficava registada em acta do FFD e depois devidamente contabilizada no registo de conta corrente e no diário do caixa destes organismos?

246. Era impossível ocultar da Contabilidade Pública estes elementos e a própria auditoria fez facilmente o percurso dos dinheiros.

247. E cumpre ainda dizer que o primeiro demandado, enquanto Director Geral, não era responsável pela contabilização das despesas nesta ou noutra rubrica.

248. Acresce que a COAD e as CORAD'S eram utilizadas como entidades pagadoras desde 1978, como se retira aliás dos objectivos destas comissões e do parecer do Ministério de Qualidade de Vida (cfr. doc 13)



249. Todos os juristas da Direcção Geral dos Desportos, do Ministério da Educação (Dr. AT, Dr. JS e Dr. FS)) e do representante da Contabilidade Pública que funcionava junto do próprio Ministério, eram da opinião que as referidas despesas eram legais.

250. Quem era o primeiro demandado, que não possui qualquer formação jurídica, para questionar tão douta opinião?

251. Mais, o pagamento das mesmas não só tinha que ser feito através de comissões organizadoras por exigência legal, mas também porque não havia outra solução administrativa.

252. Ademais, o primeiro demandado não tinha sequer tempo para analisar todas as propostas que lhe eram submetidas, o que só seria possível se se limitasse à gestão do quotidiano e tivesse formação jurídica para tal.

253. Assim, a decisão da DGD não era mais do que uma mera formalidade, ou seja, limitava-se a concordar com os pareceres dos técnicos administrativos e financeiros, esses sim dotados dos conhecimentos necessários para fazer uma apreciação do mérito dessas propostas.

254. Não se tratava de artifício, de ocultar, de dissimular, esconder, de criar subsídios fictícios, mas sim de pagar a pessoas que trabalhavam para a Direcção Geral dos Desportos, mas que não estavam no quadro ou que executavam funções para além das compreendidas nas suas categorias profissionais.

255. Aliás, estes pagamentos eram devidos e legítimos pois estas pessoas prestavam trabalho efectivo ao Estado acima dos cargos para que estavam formalmente vinculadas.

256 Tal trabalho era necessário e vital para o bom, regular e efectivo funcionamento da máquina administrativa, como reconhece, aliás, o ex-ministro da tutela RC nos vários textos que constituem a sua defesa no processo acima referido.

257. Assim, com que legitimidade pode vir agora o Estado Português reclamar quantias monetárias ao primeiro demandado - sendo certo que delas não beneficiou - ao arrepio dos mais elementares princípios do direito laboral que impõem que o trabalhador tenha direito à retribuição correspondente às funções que efectivamente



Tribunal de Contas

exerceu, ainda que não corresponda formalmente à categoria para a qual foi contratado?

258. Por outro lado, não nos podemos esquecer que estávamos perante um quadro exíguo de trabalhadores para o funcionamento saudável e normal do sector desportivo.

259. Além de que o quadro tal como estava estruturado impossibilitava, de forma prolongada, a legítima e pessoal garantia de progressão na carreira do pessoal contratado.

260. O próprio legislador, consciente dessa situação, dota as comissões organizadoras de mecanismos que permitiam fazer o que não era possível realizar com o orçamento da Direcção Geral dos Desportos.

261. Criam-se comissões, dotam-se de fundos e estas remuneram a sua estrutura humana, prioridade nos objectivos das comissões (artº 6º do despacho nº 6/78).

262. A partir de 1993, com a publicação da Lei Orgânica do INDESP, deixa de haver Comissões Organizadoras, porém, os Srs. Delegados, como já atrás se referiu, continuaram em funções e por isso havia que os remunerar.

263. A petição inicial parece esquecer por completo a distribuição de competência entre dois órgãos do Instituto: Presidente e Comissão de Fiscalização.

264. A Comissão fiscalizadora entre 1993 e 1995 nunca chamou a atenção dos serviços para esse facto e, no entanto, a Comissão tinha por competência "fiscalizar a respectiva [do INDESP] escrituração contabilística" (artº 6º do D.L nº 143/93 de 26/4) e, para além da Comissão de Fiscalização do INDESP, havia ainda a fiscalização posterior do Tribunal de Contas.

265. A obrigação funcional de fiscalizar não era do primeiro demandado, mas sim da Comissão de Fiscalização.

266. Dos autos não se retira qualquer facto de que o demandado tenha sido responsável pela prática de qualquer facto menos transparente que lhe possa ser atribuído ou que vise esconder o acto realmente praticado.



267. O demandado actuou como actuou, fez o que fez, porque estava absolutamente convencido que fazia o melhor, que era esse o caminho, que era esse o modo de fazer.

268. E nunca, nem os serviços administrativos de apoio à D.G.D. e ao INDESP, nem os muitos juristas que directa ou indirectamente intervieram nos actos, nos mais diversos Serviços de Administração e até nos Gabinetes Ministeriais, o alertaram para a eventualidade da ilegalidade daqueles procedimentos.

269. Importa ter em conta que os actos que lhe são imputados não foram actos isolados, mas comportamentos que se prolongaram no tempo, durante meses e anos, às escâncaras (!), com plena transparência e intervenção de pessoas das mais diversas formações e responsabilidades e nos mais diversos escalões.

270. O demandado não inventou soluções para resolver os múltiplos problemas que se lhe depararam e não foram criados por si; limitou-se a seguir a rotina dos serviços, as orientações superiores e as recomendações e pareceres de quem sabe ou devia saber e que o demandado julgava que sabiam o que faziam.

271. Muitos dos actos que lhe são atribuídos como pessoais são actos colectivos em que participaram pessoas das mais diversas formações e experiência de gestão administrativa e a maioria delas passou mesmo pelo crivo da fiscalização contenciosa, mormente do Tribunal de Contas.

272. Perante os desafios políticos tantas vezes instáveis, como instáveis são as opções e decisões políticas, importava dar-lhes execução, e para isso serviam os Serviços.

273. Agora decorridos anos sobre os factos, quando tudo já mudou, até mesmo o espírito que presidiu à criação do INDESP, é provavelmente impossível entender plenamente as motivações, as solicitações, a conjuntura envolvente.

274. Depois de uma vida inteira ao serviço da Administração Pública, o demandado atingiu a idade da reforma e quando esperava poder gozar o prazer do dever cumprido, que sempre foi a sua única motivação, vê-se arrastado para a suspeita de se ter servido em lugar de servir.



Tribunal de Contas

275. Mas a verdade, infelizmente nem sempre disponível e ao alcance dos tribunais, há-de um dia revelar-se, se não na Justiça pelo menos na história do Desporto em Portugal."

- c) A ausência dos pressupostos da responsabilidade financeira reintegratória, na medida em que *"todos os pagamentos efectuados tiveram uma contraprestação efectiva"*;
 - d) O 1º demandado requereu também a intervenção provocada (incidente de "intervenção acessória provocada") de RA e AF, requerimento indeferido por despacho de 14 de Outubro de 2004 (fls. 317 a 320 dos autos).
- 2) Os 2º e 3º **demandados** (contestação processada de fls. 18 a 43 do Apenso A.1 e que aqui se dá por reproduzida):
- a) A inconstitucionalidade do artº 59º, nº 1 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) na medida em que "ao permitir" que os demandados estejam a ser julgados *"com base nos mesmos actos ... que levaram à sua absolvição em sede criminal"* ofende *"o princípio do "ne bis in idem" contemplado no artº 29.5 da Constituição da República"*;
 - b) Socorrendo-se do teor da sentença da 1ª Secção da 7ª Vara Criminal de Lisboa, proc. nº 453/97, que os absolveu no processo crime, imputam a responsabilidade pelos *"alegados pagamentos indevidos"* ao *"Estado e seus agentes alegadamente mais qualificados"* e afastam a culpa que lhes pudesse ser assacada já que a sua qualidade de funcionários subordinados da DGD não lhes possibilitava no CA/FFD questionar ou pôr em causa *"o que a hierarquia (v. Director-Geral dos Desportos) lhes comunicava estar autorizado na sequência de diligências que não lhes competia, a eles, acompanhar"*
 - c) Que os pagamentos rotulados de indevidos vinham já de trás, do tempo do Secretário de Estado Dr. JS e mais claramente do tempo do Dr. MC, *"que os autorizavam"*, que *"toda a gente sabia e conhecia"* e que o próprio Tribunal de Contas conhecia o *"organigrama aprovado pelo ... Ministro da Educação JD, ... com base no qual se*



Tribunal de Contas

processavam as compensações remuneratórias e não considerou tais procedimentos ilegais nem aplicou qualquer medida sancionatória";

- d) Quanto aos alegados complementos remuneratórios pagos aos próprios membros do CA/FFD trata-se, sim, da actualização das gratificações que por lei lhes eram devidas, actualização determinada pelo Decreto-Lei nº 110-A/81, de 14 de Maio e que não havia, até então, sido concretizada;
- e) Que não estão preenchidos os pressupostos legais da responsabilidade financeira reintegratória já que *"os acréscimos remuneratórios tinham como contrapartida (ou contraprestação) efectiva e real a prestação de trabalho ou desempenho de funções correspondentes a tais remunerações"*.
- 3) O **4º demandado** - a habilitada - (contestação processada de fls. 13 a 15 do Apenso A.1 e que aqui se dá por reproduzida) diz desconhecer em absoluto a matéria dos autos dando como reproduzidas as contestações dos restantes demandados em tudo quanto estas possam aproveitar-lhe.
- 4) O **5º demandado** (contestação processada de fls. 64 a 99 dos autos e que aqui se dá por reproduzida) utiliza, basicamente, os mesmos argumentos invocados pelos 2º e 3º demandados pelo que aqui nos dispensamos de os reproduzir. Alarga, no entanto, o pedido de inconstitucionalidade do segmento do artº 59º, nº 1 da LOPTC, *"sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer"*, por violação do artº 29º, nº 5 da CRP que consagra o princípio do *non bis in idem*.

*

Os 2º, 3º, 4º e 5º demandados requereram nas suas contestações a suspensão da instância até à decisão transitada em julgado do processo-crime que, por via de recurso, ainda se achava pendente no Supremo Tribunal de Justiça.

Esse requerimento foi reiterado no início da audiência de julgamento e aí indeferido (acta a fls. 538 a 542 dos autos).



Tribunal de Contas

IV.

Prescrição do procedimento

O 1º demandado alegou a prescrição do procedimento pelo menos quanto às infracções reportadas às gerências de 1990 e 1991, invocando o disposto no artº 70º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC).

Por se tratar de uma excepção peremptória cuja procedência importa a extinção do procedimento por responsabilidade financeira (artº 69º, nº 1 da LOPTC) e a absolvição total ou parcial do pedido (artº 493º do CPC) e aproveita a todos os demandados deve ser decidida desde já.

Dispõe o invocado artº 70º:

- "1. É de 10 anos a prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras reintegratórias e....*
- 2. O prazo da prescrição do procedimento conta-se a partir da data da infracção ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respectiva gerência.*
- 3. O prazo da prescrição do procedimento suspende-se com a entrada da conta ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos."*

A responsabilidade financeira reintegratória, sendo uma forma especial de responsabilidade em que incorrem os responsáveis pela gestão dos dinheiros públicos para com os entes públicos que gerem, na medida em que ela se traduz na obrigação de repor nos cofres públicos as importâncias abrangidas por alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e por pagamentos indevidos (infracção em causa nos presentes autos), enfim de reintegrar ou ressarcir o património lesado, assume também uma natureza civilística.

Daí que se lhe aplique, no que respeita à prescrição, o disposto na Subsecção V do Código Civil (CC), designadamente os artºs 323º, 326º e 327º.



Tribunal de Contas

O primeiro dispõe no nº 1 que *"a prescrição interrompe-se pela citação ou notificação judicial de qualquer acto que exprima, directa ou indirectamente, a intenção de exercer o direito, seja qual for o processo a que o acto pertence e ainda que o tribunal seja incompetente"*. E o nº 2 estipula que *"se a citação ou notificação se não fizer dentro de cinco dias depois de ter sido requerida, por causa não imputável ao requerente, tem-se a prescrição por interrompida logo que decorram os cinco dias"*.

Por sua vez o artº 326º, nº 1 preceitua que *"a interrupção inutiliza para a prescrição todo o tempo decorrido anteriormente, começando a correr novo prazo a partir do acto interruptivo, sem prejuízo do disposto nos nº 1 e 3 do artigo seguinte"*. Nº 1 do artº 327º que determina que *"se a interrupção resultar de citação, notificação ou acto equiparado, ..., o novo prazo de prescrição não começa a correr enquanto não passar em julgado a decisão que puser termo ao processo"*

As infracções de que emana a responsabilidade financeira reintegratória e seus responsáveis aqui em julgamento, evidenciaram-se no processo de Auditoria nº 30/98 que terminou com o Relatório de Auditoria nº 6/2001-2ª Secção do Tribunal de Contas.

Aquela auditoria teve início antes de 6 de Março de 1998 consoante resulta do despacho daquela data do Juiz Conselheiro responsável pela respectiva área exarado sobre a Informação nº 15/98 – CC9, processado a fls 2 e 2v do referido processo de auditoria nº 30/98, e terminou com a aprovação do respectivo relatório (nº 6/2001 – 2ª Secção) em 2 de Fevereiro de 2001 e a sua notificação aos responsáveis em 16 de Março do mesmo ano (fls 1272 a 1275 do processo de auditoria).

Os demandados foram ouvidos no processo de auditoria em 12 de Janeiro de 2001 (fls. 1212 a 1216 do processo de auditoria) e nos presentes autos citados para contestarem em 20 de Julho de 2002 (docs. de fls 60 a 63 e 110-A dos autos).

Assim, entre o início da auditoria e a audição dos responsáveis decorreu um prazo superior a dois anos (e mais ainda até ao termo da auditoria e à audição dos demandados) pelo que, para efeitos de suspensão da prescrição opera a parte final do nº 3 do artº 70º da LOPTC ou seja, só releva o período de dois anos.



Tribunal de Contas

A consumação da infracção financeira “pagamentos indevidos” (a em causa nos presentes autos) verifica-se com o acto de pagamento aos beneficiários, no caso os delegados regionais, funcionários e agentes da DGD e membros do CA/FFD.

Ora, no processo não foi possível determinar as datas precisas em que tais pagamentos ocorreram. Apuraram-se as datas em que os pagamentos foram autorizados mas não as datas em que foram efectivados. Assim, para início de contagem do prazo prescricional deverá, como preceitua a parte final do nº 2 do artº 70º da LOPTC, considerar-se o último dia da gerência em que os “pagamentos indevidos” ocorreram, ou seja, para o caso dos autos o prazo da prescrição iniciou-se no dia 1 de Janeiro de 1991.

Assim sendo e considerando o prazo máximo – dois anos – de suspensão da prescrição, esta ocorreria para a gerência de 1990 em 31 de Dezembro de 2002, para a de 1992 em 31 de Dezembro de 2003, para a de 1992 em 31 de Dezembro de 2004 e para a de 1993 em 31 de Dezembro de 2005.

Porém, a presente acção de julgamento de responsabilidade financeira foi proposta em 3 de Junho de 2002 (fls 21 dos autos) pelo que, nos termos do nº 2 do artº 323º do CC a prescrição do procedimento interrompeu-se no dia 9 de Junho de 2002, não tendo ainda começado a correr o novo prazo (artº 327º, nº 1 do CC).

Assim, até à sua interrupção não haviam decorrido ainda os 12 anos exigidos pelo artº 70º da LOPTC para que ocorra a prescrição, não só em relação às infracções ocorridas na gerência de 1990 como, por maioria de razão, em relação a todas as restantes (gerências de 1991, 1992, e 1993).

Improcede, pois e em toda a linha, a excepção de prescrição invocada pelo 1º demandado.

V.

Os 2º, 3º, 4º e 5º demandados alegaram a **inconstitucionalidade** material do artº 59º, nº 1 da LOPTC, em que se alicerça o pedido de efectivação de responsabilidade financeira reintegratória por pagamentos indevidos, no segmento “*sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer*”, interpretado no sentido de permitir ao



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas efectivar responsabilidades no caso de o responsável ser absolvido com base nos mesmos actos em outro processo, no caso em processo penal.

Tal interpretação violaria o artº 32º nºs 1 e 2 da Constituição da Republica (CRP) que, segundo os demandados, consagra o princípio da *suficiência do processo penal* contemplado no artº 7º do Código de Processo Penal (CPP) e também o artº 29º, nº 5 da CRP que consagra o princípio do *non bis in idem*.

Por despacho de 14 de Março passado (fls. 686 a 715) foi dado como provado que *"os demandados foram julgados em processo-crime sobre a mesma matéria, tendo o 1º demandado sido condenado e os restantes absolvidos, em 1ª instância"* (facto 181) e que *"a decisão, porém, ainda não transitou"* (facto 182). Estando pendente recurso no Supremo Tribunal de Justiça (STJ), até hoje não foi trazida ao processo informação de que a decisão criminal tenha transitado em julgado.

Diz o artº 59º nº 1 da LOPTC cuja constitucionalidade é posta em crise nos termos precedentes:

"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 em que o mesmo possa incorrer".

O artº 32º da CRP:

- "1. O Processo criminal assegura todas as garantias de defesa, incluindo o recurso.*
- 2. Todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação devendo ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa.*
- 3"*

E o artº 7º, nº 1 do CPP (suficiência do processo penal):

"O processo penal é promovido independentemente de qualquer outro e nele se resolvem todas as questões que interessarem à decisão da causa".



Tribunal de Contas

Por fim o artº 29º, nº 5 da CRP:

"Ninguém pode ser julgado mais do que uma vez pela prática do mesmo crime".

Começemos pela ***suficiência do processo penal***.

Em que consiste este princípio, plasmado, como se transcreveu, no artº 7º, nº 1 do CPP e que os demandados vêem consagrado nos nºs 1 e 2 do art. 32º da CRP?

Escreve Germano Marques da Silva a páginas 113 do seu Curso de Processo Penal, tomo I, editado pela Verbo:

"Segundo este princípio, no processo penal podem resolver-se, em regra, todas as questões, seja qual for a sua natureza, que importem para a decisão da causa crime. Assim, se para decidir a questão crime for necessário decidir previamente outra (civil, laboral, fiscal, etc.) de que aquela dependa, o tribunal penal decide-a incidenter tantum, i, e, só para os efeitos da decisão penal.

O sistema podia ser diferente, remetendo-se a decisão da questão prejudicial para o tribunal materialmente competente, se for outro, ou simplesmente para outro processo, se o tribunal competente for o mesmo. É o que acontece com as exceções ao n.º 1 do artº 7.º, contempladas nos seus n.ºs 2, 3 e 4."

E Leal-Heniques e Simas Santos no seu Código de Processo Penal Anotado, I volume, 2ª edição, Rei dos Livros, prevenindo interpretações demasiado abrangentes, escrevem a páginas 97 em anotação ao artº 7.º: *"a temática em apreço desperta desde já uma advertência: é que o que aqui tratamos é de questões prejudiciais, ou seja, de questões que têm a ver com a essência do facto criminoso (viradas, portanto, para o esclarecimento do delito nos seus elementos fundamentais ou essenciais)".*

Como se vê o princípio da suficiência do processo penal reporta-se à decisão, no que para este processo importa, de questões de natureza não penal que sejam indispensáveis à



Tribunal de Contas

decisão da matéria penal. De questões substantivas que em relação à questão penal a decidir se assumem como um antecedente lógico-jurídico da decisão principal, são autónomas, no sentido de que por si só poderiam ser objecto de um processo independente, e são necessárias, porque essenciais ao apuramento de algum dos elementos constitutivos das infracções (cfr. autores, obs. e locs. cit.).

Além de que essas questões se colocam no processo-crime e, de duas uma: ou o tribunal penal se acha em condições de poder convenientemente resolver a questão prejudicial ou não acha. No primeiro caso opera por inteiro o princípio da suficiência (artº 7.º, n.º 1 do CPP), e o tribunal decide-a, sendo certo que essa decisão tem apenas efeito de caso julgado formal, isto é, não tem efeitos fora do processo penal em que é decidida.

No segundo caso a questão *decidenda* será devolvida ao Tribunal competente (artº 7.º, n.º 2 do CPP) para a sua decisão, devendo o tribunal penal acatar o ali decidido porquanto aquela decisão faz caso julgado material.

Ora no processo-crime invocado pelos demandados (proc. n.º 453, da 1.ª Secção da 7.ª Vara Criminal de Lisboa), como se pode constatar pela leitura da respectiva sentença, não foi suscitada nem decidida qualquer questão de prejudicialidade indispensável à decisão penal sobre os crimes de que vinham pronunciados e foram absolvidos, peculato e apropriação ilegítima de bens do sector público. E também neste processo de efectivação de responsabilidade financeira não se discute ou decide qualquer questão que tenha sido decidida no processo-crime.

A questão é outra. Prende-se com a formulação de um pedido indemnizatório de natureza cível fundado nos factos que originaram o processo-crime. E este, como diz José da Costa Pimenta em *Introdução ao Processo Penal*, Almedina, pag. 174, "*nada tem a ver com o princípio da suficiência. Não se trata aí de resolver qualquer questão prejudicial*".



Tribunal de Contas

Não há, portanto, qualquer violação do princípio da *suficiência do processo penal* e, conseqüentemente, não há também qualquer violação do artº 32.º, n.ºs 1 e 2 da CRP. Aliás, diga-se a propósito que só muito remotamente se poderá vislumbrar a consagração do princípio da suficiência do processo penal no invocado artº 32.º, n.ºs 1 e 2 da CRP. Percorrendo o sábio comentário dos Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira ao artº 32.º da CRP (in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª edição revista, Coimbra Editora, págs. 201 a 208) não se encontra ali referência expressa a tal princípio.

O princípio do *non bis in idem*

Encontra-se, como se disse, consagrado no artº 29º, nº 5 da CRP nos seguintes termos: "*ninguém pode ser julgado mais do que uma vez pela prática do mesmo crime*".

Como resulta com clareza do preceito constitucional, quer pela epígrafe (*aplicação da lei criminal*) quer pelo texto, este princípio tem o seu campo de aplicação privilegiado no ordenamento jurídico-criminal pois é pela "*prática do mesmo crime*" que ninguém pode ser julgado mais do que uma vez. Coloca-se, assim, essencialmente no campo de intervenção da jurisdição criminal e para resolver questões que aí surjam designadamente relacionadas com o concurso de crimes, crime continuado, concurso de normas, julgamento de cidadãos estrangeiros, etc.

É elucidativo a este respeito o que escrevem Gomes Canotilho e Vital Moreira em anotação ao citado preceito, págs. 194 da obra citada: "*para a tarefa de "densificação semântica" do princípio, é particularmente importante a clarificação do sentido da expressão "prática do mesmo crime", que tem de obter-se recorrendo aos conceitos jurídico-processuais e jurídico-materias desenvolvidos pela doutrina do direito e processo penais. O problema pode não ser fácil nos casos de comparticipação, de concurso de crimes e de crime continuado*" (cfr. também Cavaleiro de Ferreira, in *Direito Penal Português, Parte Geral, I, Verbo* 1981, pag. 164, por exemplo, Eduardo Correia, in *Direito Criminal, II, Reimpressão, Almedina* 1971, pag. 205, por exemplo, etc.).



Tribunal de Contas

Mas, o que na essência este princípio significa e acautela é que não pode haver duplo julgamento pelos mesmos factos no domínio da mesma área de responsabilidade, seja ela criminal, contra-ordenacional, disciplinar, civil ou financeira.

Ora, a responsabilidade cuja efectivação está em causa nestes autos é financeira, enquanto que no processo-crime que julgou e absolveu os 2º, 3º, 4º e 5º demandados a responsabilidade é criminal. Os interesses que no processo-crime e neste, de efectivação de responsabilidade financeira, se defendem são diferentes. No primeiro defende-se "*o quadro geral de valores fundamentais da sociedade ou seja daqueles interesses primários sem cuja observância a vida em sociedade não seria possível*" (Lídio de Magalhães, in Notas Sobre a Responsabilidade Financeira, separata da Revista do Tribunal de Contas, nº 5/6, Janeiro/Junho de 1990, pag. 17). No segundo defende-se a boa gestão e a correcta e legal utilização dos dinheiros públicos.

Só que ambas as responsabilidades emergem da prática dos mesmos actos, no entanto dão origem a infracções diferentes e autónomas, uma ou várias infracções penais e uma ou várias infracções financeiras.

Estando em causa responsabilidades de naturezas diferentes e com origem em infracções autónomas a questão deixa de se colocar ao nível do princípio do *non bis in idem* e passa a colocar-se no âmbito da cumulação de responsabilidades com origem nos mesmos factos.

E quanto à admissibilidade dessa cumulação não restam dúvidas. Marcelo Caetano no seu Manual de Direito Administrativo, volume II, Almedina 1980, escreve a pags. 803 a propósito da cumulação da responsabilidade disciplinar com a responsabilidade penal originárias do mesmo facto: "*portanto, o mesmo facto pode desencadear a repressão disciplinar e a repressão criminal, ser considerado infracção disciplinar e crime, na medida em que além de ofender ou pôr em perigo interesses próprios de um grupo, vai também atingir interesses reputados essenciais da comunidade política.*

Estamos perante duas formas distintas de repressão que são exercidas separadamente e sem que uma prejudique a outra. A punição disciplinar não impede a punição criminal e a condenação numa não envolve necessariamente a condenação na outra". Ou a absolvição numa não envolve necessariamente a absolvição na outra.



Tribunal de Contas

E a cumulação de responsabilidades criminal e civil é admitida expressamente no artº 71º do CPP ao determinar que *"o pedido de indemnização civil fundado na prática de um crime é deduzido no processo penal respectivo, só o podendo ser em separado, perante o tribunal civil, nos casos previstos na lei"*, excepções previstas no artº 72º. É o chamado princípio da adesão.

No processo-crime invocado pelos referidos demandados dá-se conta, a fls. 96 da Sentença que *"o MºPº, em representação do Estado, deduziu pedido de indemnização cível contra parte dos arguidos, tendo tal matéria sido remetida para apreciação nos meios comuns por despacho oportunamente proferido"*.

Ora, dos factos de cuja prática são acusados os demandados emergiam, segundo o MºPº, responsabilidades de natureza criminal e civil, só tendo sido julgada, ainda sem trânsito em julgado, a responsabilidade criminal. Nos presentes autos está sob julgamento, porém, a responsabilidade financeira, na sua vertente reintegratória, e não propriamente a responsabilidade civil.

Já antes dissemos que a responsabilidade financeira reintegratória, na medida em que visa a reintegração do património público lesado, tem natureza civilística. Mas então, assentando ambas na existência de dano e visando a sua efectivação a reparação daquele, em que é que ela se diferencia da responsabilidade civil propriamente dita, como se autonomiza? Pelos pressupostos e pela jurisdição competente.

Porque aqui está em causa apenas a efectivação de responsabilidade reintegratória, faremos somente e de forma sumária o contraponto desta com a responsabilidade civil, abstendo-nos de referências à responsabilidade financeira sancionatória prevista basicamente no artº 65º da LOPTC.

A responsabilidade financeira gera-se no domínio do que chamaremos de relação jurídico-financeira, de cariz funcional, firmada entre o gestor, em sentido amplo, de dinheiros e bens públicos e a entidade pública titular desses dinheiros ou bens, ao passo que a responsabilidade civil deriva, em regra, de uma relação contratual. A responsabilidade financeira é, pois, própria dos contáveis, isto é dos funcionários e agentes do Estado e demais entes públicos investidos na guarda e administração de dinheiros públicos (isto sem prejuízo



Tribunal de Contas

do que se dispõe no nº 4 do artº 61º da LOPTC) ao contrário da responsabilidade civil em que o sujeito é qualquer cidadão ou entidade que viole deveres contratuais a que se achava vinculado perante terceiro (responsabilidade contratual) ou que não cumpra normas legais destinadas a proteger direitos ou interesses de outrem (responsabilidade extracontratual). As fontes da responsabilidade financeira reintegratória estão tipificadas na lei: alcance; desvio de dinheiros públicos; desvio de valores públicos; pagamentos indevidos; e omissão de liquidação, cobrança ou entrega de receitas (artº 59º nº 1 e 60º da LOPTC), enquanto que para a responsabilidade civil vigora a atipicidade. No processo de efectivação da responsabilidade financeira reintegratória, a obrigação de repor pode ser reduzida, relevada ou convertida em multa pecuniária oficiosamente pelo tribunal - de Contas - (artºs 64º, nº 2 e 65º, nº 6 da LOPTC), ao contrário da responsabilidade civil. Este último pressuposto afasta a medida da reposição do valor do dano causado pela infracção enquanto que na responsabilidade civil se exige uma relação quantitativa directa entre o prejuízo causado e o valor da indemnização a arbitrar.

Quanto à jurisdição diga-se que a efectivação da responsabilidade financeira, reintegratória e/ou sancionatória, é da exclusiva competência do Tribunal de Contas, através da sua 3ª Secção ou Secções Regionais [artº 214º, nº 1, c) da CRP e artºs 1º, nº 1 e 79º da LOPTC]; mediante processos próprios: julgamento de contas, julgamento de responsabilidades financeiras, de fixação de débito dos responsáveis, de declaração de impossibilidade de julgamento, ou de multa (artº 58º da LOPTC); tem como base factual um relatório de auditoria ou de verificação interna ou externa de contas (artº 57º da LOPTC); e só o Ministério Público tem legitimidade para propor as respectivas acções e requerer o seu julgamento (artº 89º da LOPTC).

O que então se poderá questionar é se também será possível cumular responsabilidade criminal com responsabilidade financeira, isto é se dos mesmos factos pode resultar a prática de uma infracção criminal e simultaneamente uma infracção financeira? E se, em caso afirmativo, se lhe aplica o artº 71 do CPP, isto é, se ambas deviam ser julgadas no processo penal?



Tribunal de Contas

Dentro da caracterização que fizemos acima da responsabilidade financeira reintegratória podemos concluir que para os contáveis enquanto tais ela é substitutiva da responsabilidade civil, o que já deixa adivinhar a resposta àquelas questões.

Porém, a resposta em concreto a tais questões surge no parecer da Procuradoria-Geral da República, publicado em www.dgsi.pt/pgrp, no qual nos louvamos e onde a dado passo se escreve: *"As normas que prevêm as várias espécies de responsabilidade assentam em pressupostos próprios de cada uma, protegem interesses diferentes, podendo por isso, ter consequências diversas. O princípio geral é que se não excluem umas às outras, podendo cumular-se desde que uma determinada prática integre em simultâneo os pressupostos de duas ou mais formas de responsabilidade – penal, civil, disciplinar, ou, no caso específico dos contáveis, financeira"*.

E mais adiante: *"no que respeita à cumulação de responsabilidades, não se suscitam quaisquer dúvidas quanto à autonomia de responsabilidades no caso de uma eventual qualificação penal ou disciplinar dos factos que constituem fonte de responsabilidade financeira, e respectivas consequências, sempre que tais factos, por si mesmos e nas circunstâncias em que ocorram, possam integrar alguma infracção penal ou disciplinar"*.

É neste contexto que tem que ser entendido o segmento do nº 1 do artº 59º da LOPTC posto em crise pelos 2º, 3º, 4º e 5º demandados.

Haverá então que concluir que **não ocorre qualquer violação do princípio do *non bis in idem*** e, conseqüentemente, do artº 29º nº 5 da CRP.

Permitimo-nos acrescentar, já agora, que é também nesta perspectiva de cumulação de responsabilidades que, no domínio da responsabilidade financeira, em sentido amplo, se integra o disposto no nº 5 do artº 65º da LOPTC: *"a aplicação de multas não prejudica a efectivação da responsabilidade pelas reposições devidas, se for caso disso"*. É que, como já deixamos dito a responsabilidade financeira desdobra-se em duas espécies: a reintegratória de cariz reparador ou reintegrador de património público lesado, portanto de matriz civilística (artºs 59º e 60º da LOPTC); e a sancionatória, desligada da existência de prejuízo ou dano



Tribunal de Contas

por resultar da violação de normas financeiras, de matriz penal ou punitiva (artº 65º da LOPTC).

VI.

Da prova documental que instrui o processo e da prova testemunhal produzida em audiência foram dados como:

A)

Factos provados:

- 1) **D1**, de agora em diante designado de 1º demandado, exerceu os cargos de:
 - a) Director-Geral dos Desportos (DGD) desde 6/12/1983 a 4/5/1993;
 - b) Presidente do Instituto do Desporto (INDESP) a partir de 5/5/1993;
 - c) Presidente do Conselho Administrativo do Fundo de Fomento do Desporto (FFD) de 22/2/1984 a 4/5/1993;
- 2) **D2, D3, D4 e D5**, de agora em diante respectivamente 2º, 3º, 4º e 5º demandados, nos anos de 1990, 1991, 1992 e 1993 até 30 de Abril, integravam o Conselho Administrativo do FFD;
- 3) O 4º demandado faleceu em 11 de Setembro de 2002, sendo substituído no processo por sua viúva, **AA** julgada habilitada por sentença de 15 de Setembro de 2003;
- 4) Os 2º, 3º e 4º demandados eram, nos referidos anos, funcionários do quadro da DGD, com subordinação hierárquica ao Director-Geral dos Desportos, o 1º demandado;
- 5) O 5º demandado era, naqueles anos, funcionário do quadro do Ministério da Educação;
- 6) O Director-Geral dos Desportos exercia o cargo com competência própria e competências delegadas;
- 7) A DGD era um serviço simples cuja lei orgânica fora aprovada pelo Decreto-Lei nº 553/77, de 31 de Dezembro, sucessivamente alterado;
- 8) O quadro de pessoal da DGD comportava apenas 174 lugares;
- 9) Porém, sob diversos vínculos, trabalhavam em 1988 na DGD cerca de 2000 pessoas, número que, mais ou menos se manteve ao longo dos anos;



Tribunal de Contas

- 10) Da estrutura orgânica da DGD faziam parte as Delegações Regionais, em número de 18, cada uma dirigida por um Delegado Regional;
- 11) Os Delegados Regionais eram nomeados e exonerados por despacho do Ministro da Educação, sob proposta do D.G.D.;
- 12) No âmbito da DGD existiam as denominadas Comissões Organizadoras de Actividades Desportivas, nas modalidades de Comissão Organizadora Central (COAD) e Comissões Organizadoras Regionais (CORAD'S);
- 13) A COAD funcionava junto dos Serviços Centrais da DGD e as CORAD'S junto das Delegações Regionais da DGD;
- 14) A COAD e as CORAD'S eram integradas por pessoas ligadas à DGD e, pese embora a sua regulamentação, funcionavam como meras caixas pagadoras;
- 15) Os fundos destas comissões provinham da DGD e, essencialmente, do Fundo de Fomento do Desporto;
- 16) O Fundo de Fomento do Desporto (FFD) foi criado pelo Decreto-Lei nº 46449, de 23 de Julho de 1965, sucessivamente alterado e era dotado de autonomia administrativa e financeira e personalidade jurídica e estava associado à DGD;
- 17) A Administração do FFD era exercida por um Conselho Administrativo (CA/FFD) que nos anos de 1990 e até 30 de Abril de 1993 era presidido pelo 1º demandado e integrado pelos 2º, 3º, 4º e 5º demandados;
- 18) O CA/FFD só existia formalmente;
- 19) Os 2º, 3º, 4º e 5º demandados enquanto membros do CA/FFD não dispunham de qualquer poder de iniciativa nem de autonomia crítica relativamente ao Presidente do CA/FFD, o 1º demandado;
- 20) Os 2º, 3º, 4º e 5º demandados, no processo de tomada de decisão do CA/FFD, confiavam, e não podiam deixar de confiar, nas informações que lhes apresentavam quer o 1º demandado, quer o Sr. BA que exercia a função de Chefe da Repartição Administrativa e Financeira da DGD e dava apoio ao CA/FFD;
- 21) As receitas do FFD provinham dos jogos de fortuna e azar explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, designadamente o Totobola e Totoloto;



Tribunal de Contas

- 22) Através do FFD pagavam-se os abonos ao pessoal que trabalhava na DGD mas não pertencia ao respectivo quadro, complementos remuneratórios e as retribuições dos membros do respectivo CA;
- 23) As remunerações dos membros do CA/FFD estavam fixadas legalmente;
- 24) O Decreto-Lei nº 143/93, de 26 de Abril, extinguiu a DGD e o FFD e criou em sua substituição, absorvendo as respectivas atribuições, competências e pessoal, o Instituto do Desporto (INDESP);
- 25) O INDESP era uma pessoa colectiva dotada de autonomia administrativa, financeira, patrimonial e personalidade jurídica;
- 26) A Gestão financeira do INDESP cabia unicamente ao seu Presidente, o 1º demandado;
- 27) Com a extinção da DGD foram extintas as Delegações Regionais;
- 28) Porém, apesar de extintas as Delegações Regionais, os Delegados Regionais mantiveram-se em exercício de funções até Setembro de 1995;
- 29) O 1º demandado, na qualidade de D.G.D. apresentou em 1985 ao então Ministro da Educação uma proposta de nova lei orgânica da DGD ajustada às necessidades do serviço;
- 30) Proposta que, como outras que ao longo do mandato foi apresentando à tutela, não mereceram aprovação traduzida em Decreto-Lei;
- 31) A DGD, até à sua extinção, continuou a regular-se pelo Decreto-Lei nº 553/77, de 31 de Dezembro, com as sucessivas alterações que lhe foram introduzidas;
- 32) Em 25 de Março de 1986 o 1º demandado apresentou ao então Ministro da Educação, JD, a **proposta nº 214/86** sobre o assunto: "*Implementação do projecto de reestruturação da DGD e do modelo de gestão*" contido na proposta de lei orgânica por si apresentada em 1985;
- 33) Esta proposta apresentava uma nova estrutura orgânica da DGD assente em Direcções de Serviço e Divisões, passando as 18 Delegações Regionais a designarem-se de Delegações Distritais e equiparadas a Direcções de Serviços;
- 34) As Delegações Distritais eram, naquela estrutura, equiparadas a Direcções de Serviços;



Tribunal de Contas

- 35) Mais se propunha que aquela estrutura orgânica e a designação/nomeação provisória dos titulares dos novos lugares fosse "*levada a efeito mediante Ordem de Serviço*" do 1º demandado;
- 36) Propunha-se ainda que as nomeações/designações dos novos titulares dos cargos criados contemplassem "*de um modo geral, o pessoal que actualmente desempenha funções dirigentes e/ou de coordenação*";
- 37) A Proposta 214/86 mereceu, em 10 de Abril de 1986, do então Ministro da Educação o seguinte despacho: "*Concordo genericamente devendo o Sr. Director-Geral ir promovendo as adaptações necessárias a uma transição suave e eficaz*";
- 38) Em 30 de Abril de 1986 o 1º demandado fez publicar a **Ordem de Serviço nº 15/86** onde, "*de acordo com a orientação expressa por Sua Ex.^a o Ministro da Educação e Cultura, em seu despacho de 10 de Abril corrente, são desde já designados, provisoriamente, e até à sua eventual confirmação e nomeação formal nos respectivos lugares, os responsáveis por cada uma das sub-estruturas orgânicas a seguir indicadas constantes do projecto*";
- 39) Por aquela Ordem de Serviço foram "designados provisoriamente" quatro (4) Directores de Serviços e treze (13) Chefes de Divisão";
- 40) Em 17 de Junho de 1986 o 1º demandado submeteu à consideração do Ministro da Educação, a **proposta nº 537/86** onde, alegando que "*muito recentemente, foram designados os responsáveis de cada uma das sub-estruturas da projectada lei orgânica da DGD, os elementos que constam da Ordem de Serviço nº 15/86, de 30.04.86*" e considerando que "*esta situação implica, como é lógico e se considera justo, a atribuição de uma compensação correspondente à diferença entre a letra da respectiva categoria e a do cargo efectivamente exercido*", propõe "*que sejam liquidadas as diferenças mensais aos elementos que constam da relação anexa, devendo o pagamento ser efectuado através da concessão de um subsídio à COAD central no valor de Esc. 5 686 900\$00 o qual será suportado pelo código 41:00 do orçamento do Fundo de Fomento do Desporto para o corrente ano*";



Tribunal de Contas

- 41) Sobre esta proposta exarou, em 22 de Julho de 1986, o Ministro da Educação JD o despacho de "Autorizo";
- 42) Nem na proposta nº 214/86, nem na Ordem de Serviço nº 15/86, nem na proposta nº 537/86 se invoca qualquer norma legal em vigor permissiva do que se propunha ou decidia;
- 43) Em 20 de Março de 1987 o 1º demandado apresenta ao então Ministro da Educação, a **proposta nº 190/DSA** na qual propõe a designação de vários "Delegados Distritais" e a equiparação destes a Directores de Serviços;
- 44) A fundamentação/justificação para o que ali se propunha consta de uma informação manuscrita que sobre ela após o Chefe de Repartição/Director de Serviços Administrativos BA, do seguinte teor:
"Considerando que com a próxima publicação do Diploma Orgânico da DGD se procederá a toda uma regularização do processo institucional da categoria de "Delegados Regionais" julga-se de autorizar o proposto, equiparando-os desde já, para efeitos remuneratórios a Directores de Serviço, sendo os quantitativos encontrados enviados às COAD'S distritais que procederão às necessárias e pontuais liquidações mensais.
Esta última metodologia vem na sequência da chamada de atenção feita pelo Tribunal de Contas.
Face a esta alteração o encargo deixará de ser suportado pelo código 31.00 "Aquisição de Serviços" passando-o a ser pelo código 41.00 " Transferências – Instituições Particulares";
- 45) Nesta proposta não é invocada qualquer norma legal em vigor permissiva do que se propõe;
- 46) A Proposta nº 190/DSA mereceu do então Ministro da Educação, em 23 de Março de 1987, o seguinte despacho: "*Autorizo, excepto V. Castelo onde se deverá verificar mudança de Delegado*";



Tribunal de Contas

- 47) Nos anos de 1987, 1988 e 1989 o 1º demandado apresentou à tutela, que as aprovou, propostas de compensação remuneratória a pagar aos Delegados Regionais e ao pessoal dirigente da DGD;

Gerência de 1990

- 48) Em 29 de Janeiro de 1990 o 1º demandado apresentou ao então Ministro da Educação, RC, a **proposta nº 58/DSA/90**, elaborada pelo "Director dos Serviços Administrativos" BA, propondo o pagamento aos Delegados Regionais no ano de 1990 ou da diferença entre o vencimento de Director de Serviço e o vencimento base, nos casos de Delegados com vínculo à função pública, ou o vencimento integral de Director de Serviço nos casos de delegados sem vínculo à função pública;
- 49) A justificação apresentada, sem invocação de qualquer norma legal em vigor permissiva, é do seguinte teor: "*Por despacho de Sua Ex.^a o Ministro da Educação de 87.03.23 foi autorizada a equiparação dos Delegados Regionais desta Direcção-Geral, para efeitos remuneratórios, a Directores de Serviço, por se aguardar a publicação do novo diploma orgânico do Instituto Nacional Fomento do Desporto, onde se prevê a passagem à citada categoria.*
- Neste sentido e à semelhança do que vem sendo praticado...*"
- 50) Na relação dos Delegados constante da página 2 daquela informação não consta o nome do Delegado de Leiria nem a importância a atribuir-lhe;
- 51) Mas constam no quadro anexo, sendo a importância a atribuir-lhe, ali prevista, no montante de 1 237 600\$00;
- 52) A proposta não evidencia o total dos encargos que envolve, somando, porém, a relação de fls. 2 o total de 27 132 000\$00 e o mapa anexo, que inclui o Delegado de Leiria e o montante a atribuir-lhe, o total de 28 369 600\$00;
- 53) Tal proposta mereceu do Ministro da Educação RC, em 29 de Janeiro de 1990, o seguinte despacho: "*Autorizo os pagamentos mensais até à publicação da Lei Orgânica*";



Tribunal de Contas

- 54) Os pagamentos ali em causa foram efectuados pelo Orçamento do FFD que os remeteu às respectivas CORAD'S sob a forma de subsídios;
- 55) Subsídios que nos recibos emitidos pelas CORAD'S figuravam como destinados "*a participação nos encargos com o fomento, enquadramento técnico, transporte, divulgação e promoção de actividades desportivas*";
- 56) Em 21 de Fevereiro de 1990 o 1º demandado apresentou ao então Ministro da Educação, RC, a **proposta nº 132/DSA/90**, elaborada pelo "Director dos Serviços Administrativos" BA, propondo o pagamento, em 1990, de compensações aos elementos designados responsáveis pelas sub estruturas referenciadas no projectado diploma regulamentar;
- 57) Para o efeito propunha-se que fosse "*autorizada a concessão de um subsídio à COAD-Central, no valor de 27 108 000\$00*" para liquidação das diferenças mensais aos referidos "elementos";
- 58) Não se invoca qualquer norma legal em vigor permissiva do que se propunha;
- 59) A proposta 132/DSA/90 mereceu do Ministro da Educação RC, em 28 de Fevereiro de 1990 o seguinte despacho: "*Autorizo até à publicação da Lei Orgânica*";
- 60) Já depois de autorizada pelo Ministro da Educação, o montante global da proposta 132/DSA/90 foi alterado manuscritamente de 27.108.000\$00 para 29.425.000\$00 com a justificação de "*erro de cálculo nas diferenças 1ª folha*";
- 61) A 1ª folha da relação anexa àquela informação contém erros de cálculo no apuramento da diferença a atribuir a nove Chefes de Secção;
- 62) Erros que atingem o montante de + 2 317 000\$00;
- 63) Os pagamentos, no montante de 29 425 000\$00 foram efectuados pelo Orçamento do FFD que os remeteu à COAD-Central sob a forma de subsídio;
- 64) Subsídio que no recibo da COAD-Central aparece como destinado "*a participação nos encargos com o fomento, enquadramento técnico, transporte, divulgação e promoção de actividades desportivas*";

Gerência de 1991



Tribunal de Contas

- 65) Em 5 de Abril de 1991 o 1º demandado apresentou ao então Ministro da Educação, RC, a **proposta nº 729/DSA/91**, elaborada pelo "Director dos Serviços Administrativos" BA, propondo o pagamento aos Delegados Regionais, no ano de 1991, das diferenças dos valores remuneratórios mensais correspondentes a Directores de Serviços;
- 66) O valor global dos pagamentos é de 35 318 162\$00;
- 67) A justificação apresentada, sem invocação de qualquer norma legal em vigor permissiva, foi a seguinte: *"Na sequência do despacho de S. Ex.ª o Ministro da Educação de 87.03.23 que autorizou a equiparação dos Delegados Regionais desta Direcção-Geral, para efeitos remuneratórios a Directores de Serviço, enquanto se aguarda a publicação do novo diploma orgânico do Instituto Nacional de Fomento do Desporto, tem vindo anualmente a ser autorizado o pagamento das diferenças dos valores remuneratórios mensais auferidos pelos Senhores Delegados e dos valores correspondentes a Directores de Serviços"*;
- 68) Esta proposta mereceu do Ministro da Educação RC, em 15 de Abril de 1991, o seguinte despacho: *"Aprovo conforme proposto"*;
- 69) Aqueles pagamentos foram efectuados através do orçamento do FFD que os remeteu às respectivas CORAD'S sob a forma de subsídios;
- 70) Subsídios que nos recibos emitidos pelas CORAD's figuravam como destinados *"a participação nos encargos com o fomento, enquadramento técnico, transporte, divulgação e promoção de actividades desportivas"*;
- 71) Também em 5 de Abril de 1991 o 1º demandado apresentou ao então Ministro da Educação a **proposta nº 730/DSA/91**, elaborada pelo "Director dos Serviços Administrativos" BA, propondo o pagamento, em 1991, de *"compensações aos elementos designados responsáveis pelas sub estruturas referenciadas no projectado diploma regulamentar"*;
- 72) Para o efeito propunha-se que fosse *"autorizada a concessão de um subsídio à COAD-Central, no valor de 38 905 200\$00"* para liquidação das diferenças mensais aos referidos "elementos";
- 73) Não se invoca qualquer norma legal em vigor permissiva do que se propunha;



Tribunal de Contas

- 74) A proposta nº 730/DSA/91 mereceu do Ministro da Educação, em 16 de Abril de 1991, o despacho de "Autorizo";
- 75) Os pagamentos, no montante de 38.905.200\$00 foram efectuados pelo Orçamento do FFD que os remeteu à COAD-Central sob a forma de subsídio;
- 76) Subsídio que no recibo da COAD-Central aparece como destinado "*a comparticipação nos encargos com o fomento, enquadramento técnico, transporte, divulgação e promoção de actividades desportivas*";
- 77) Em 30 de Setembro de 1991 o "Director dos Serviços Administrativos" BA elaborou a **proposta nº 2671/DSA/91** propondo o pagamento de compensações remuneratórias, no ano de 1991, a outros funcionários não abrangidos pelas propostas 729/DSA/91 e 730/DSA/91;
- 78) Para tanto propunha que fosse "autorizado" o subsídio à COAD, de 4.692.000\$00;
- 79) Nesta proposta não se invoca qualquer norma legal em vigor permissiva do que se propõe;
- 80) A proposta nº 2671/DSA/91 não foi submetida a despacho do Ministro da Educação;
- 81) A proposta nº 2671/DSA/91 foi aprovada – "*Concordo e Autorizo*" – pelo Presidente do CA/FFD em 30 de Setembro de 1991;
- 82) A respectiva despesa no montante de 4 692 000\$00 foi autorizada pelo CA/FFD em 30 de Setembro de 1991;
- 83) O pagamento foi efectuado através da COAD, mas, no recibo por si emitido aquela importância figura como um subsídio destinado "*a comparticipação nos encargos com o fomento, divulgação e promoção de actividades desportivas programadas para 1991*";
- 84) O 2ª demandado, na qualidade de Director de Serviços de Estudo Planeamento e Informática, elaborou a **proposta nº 2120/DSA/91** onde propõe o pagamento de "*diferenças de vencimento*", em 1991, a cinco trabalhadores da DGD que exerciam funções na área de informática;
- 85) O valor global da proposta é de 1 153 740\$00;
- 86) A Justificação apresentada foi a de que quatro trabalhadores que prestavam serviços na área da informática eram, um contratado a termo certo remunerado pelo índice 215 e



Tribunal de Contas

três em regime de Contrato Administrativo de Provimento sendo, destes, um remunerado pelo índice 215 e dois pelo 175, pelo que, "*considerando que a carreira de Informática (...) o índice mais baixo é de 275*" se propôs que os trabalhadores remunerados pelo índice 215 passassem a sê-lo pelo 305 e os remunerados pelo índice 175 pelo 275;

- 87) Quanto ao quinto elemento apenas se aproveitou "*a oportunidade para chamar a atenção do (seu) caso que deverá ser considerada a diferença de 100 para 115*";
- 88) Nesta proposta não se invoca qualquer norma legal em vigor permissiva do que se propunha;
- 89) A proposta 2120/DSA/91 não foi submetida a despacho do Ministro da Educação;
- 90) Mereceu, em 19 de Julho de 1991, despacho do presidente do CA/FFD de "*Concordo e Autorizo*";
- 91) A respectiva despesa, no montante de 1.153.740\$00, foi autorizada pelo CA/FFD em 20 de Julho de 1991;
- 92) E paga por via da COAD;
- 93) O Chefe de Divisão HA, da Direcção de Serviços de Medicina Desportiva, elaborou a **proposta nº 2537/DSA/91**, sem data, propondo o pagamento, em 1991, de uma compensação remuneratória ao Escriturário Dactilógrafo de 2ª classe JDC no montante anual de 253 400\$00;
- 94) Justificando que o referido Escriturário Dactilógrafo de 2ª classe auferia o "*vencimento mensal de 46 300\$00*", mas "*dado que possui o 11º ano e atendendo ainda ao zelo e competência como tem exercido as suas funções... propõe que seja atribuída a diferença de vencimento para a categoria de 3º Oficial*";
- 95) Sobre essa informação o "Director dos Serviços Administrativos" BA, em 19 de Setembro de 1991, emitiu parecer no sentido de "*a autorização de uma compensação deverá ser fixada em 12.500\$00/Mês evitando-se diferenças entre sectores*";
- 96) Em lado algum desta proposta se invoca norma legal em vigor permissiva do que se propõe;
- 97) A proposta 2537/DSA/91 não foi submetida a despacho do Ministro da Educação;



Tribunal de Contas

- 98) Mereceu, em 24 de Setembro de 1991, despacho do Presidente do CA/FFD de "Concordo e Autorizo", pelo valor global de 175.000\$00;
- 99) A respectiva despesa, no montante de 175 000\$00, foi autorizada pelo CA/FFD em 30 de Setembro de 1991;
- 100) E paga através da COAD;

Gerência de 1992

- 101) Em 4 de Junho de 1992 o 1º demandado apresentou ao novo Ministro da Educação, CS, a **proposta nº 1641/DSA/92** propondo o pagamento, em 1992, das diferenças remuneratórias a atribuir ao pessoal dirigente e de chefia e aos Delegados Distritais;
- 102) Diferenças remuneratórias que atingiam o montante de 45.198.422\$00 para os Delegados e de 42 289 000\$00 para as "Restantes Chefias";
- 103) Para o proposto apresentava-se a seguinte fundamentação e justificação: *"... têm estes serviços, no âmbito do projecto de reestruturação da DGD e do modelo de gestão nele contido, submetido anualmente a despacho da tutela a atribuição de diferenças remuneratórias, na óptica da estrutura dirigente e de chefia prevista na futura orgânica do Instituto. Destacam-se os casos dos Delegados Distritais da DGD., equiparados, em tempo, a Directores de Serviço, e demais Dirigentes.
Mantendo-se no corrente ano os condicionalismos já mencionados, solicita-se a aprovação de V. Exa. para a atribuição das diferenças remuneratórias discriminadas nas relações anexas, revestindo, a forma de subsídios directos às respectivas Comissões Organizadoras de Actividades Desportivas Central e Regionais, a suportar pelo orçamento do INFD para 1992"*;
- 104) Na proposta nº 1641/DSA/92 não se invoca qualquer norma legal em vigor permissiva do que se propõe;
- 105) Pelo ofício nº 7849, de 9 de Setembro de 1992, do Gabinete do Ministro da Educação, CS, a Proposta nº 1641/DAS/) foi devolvida ao DGD para *"ser devidamente fundamentada"*;
- 106) O DGD não reenviou a proposta ao Ministro da Educação;



Tribunal de Contas

- 107) Em 24 de Outubro de 1992, o 1º demandado, enquanto Presidente do CA/FFD, aprovou a proposta 1641/DAS/92 tendo nela apostado o despacho de "*Concordo e autorizo*";
- 108) Os pagamentos, no montante global de 87 487 422\$00, foram suportados pelo FFD e efectuados através da COAD e das respectivas CORAD's;
- 109) A proposta 1641/DAS/92 não foi aprovada pelo Ministro da Educação nem os pagamentos nela previstos por ele autorizados;
- 110) A reunião na Lapa entre o Ministro CS e os dirigentes da DGD, entre eles os Delegados Regionais, ocorreu em Abril ou Maio de 1993;
- 111) Essa reunião destinou-se, essencialmente, à apresentação da lei orgânica do Instituto do Desporto (INDESP), recém-criado pelo Decreto-Lei nº 143/93, de 26 de Abril;
- 112) Nessa reunião houve Delegados Regionais que questionaram o Ministro da Educação sobre a resolução de problemas relacionados com o pagamento de abonos;
- 113) Ao que o Ministro CS respondeu que o assunto iria ser resolvido;
- 114) Os cinco demandados, na sua qualidade de membros do CA/FFD subscreveram a **proposta nº 22/DSA/92** onde propunham a actualização das gratificações dos membros do Conselho Administrativo do Fundo de Fomento do Desporto, eles próprios, com efeitos desde 1 de Janeiro de 1991;
- 115) Propunha-se que o Presidente do CA/FFD passasse a receber uma gratificação mensal, em acumulação, de "*25% do cargo de Director-Geral, ou seja esc. 97 124\$00*" e os vogais, igualmente em regime de acumulação, cada um "*25% do cargo de Director de Serviços, ou seja esc. 77 700\$00*";
- 116) Aquela proposta foi aprovada pelo Presidente do CA/FFD, em 14 de Janeiro de 1992, que sobre ela após o despacho de "*Concordo e autorizo*";
- 117) Em execução daquela proposta o CA/FFD autorizou, em 17 de Janeiro de 1992, despesa no montante de 3 240 000\$00;
- 118) Despesa que foi paga através da COAD;
- 119) A proposta 22/DSA/92 encontra-se legalmente fundamentada com a invocação do Decreto-Lei nº 110-A/81, de 14 de Maio;



Tribunal de Contas

- 120) As gratificações mensais até então percebidas pelos membros do CA/FFD estavam fixadas em 5 000\$00 para o Presidente, desde 1971 (despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Educação Nacional) e em 50% da Letra F da tabela de vencimentos da função pública, 4 700\$00, para os Vogais, desde 1965 (despacho conjunto dos mesmos Ministros);
- 121) Os 2º, 3º 4º e 5º demandados, na sua qualidade de membros do CA/FFD subscreveram a **proposta nº 194/DSA/92** onde propunham a atribuição de "*uma compensação por serviços prestados em 1991*" ao BA no montante de 600 000\$00 e ao JM no montante de 240 000\$00;
- 122) Aqueles "*serviços prestados*" relacionavam-se com "*o desenrolar do Orçamento do Fundo de Fomento do Desporto*";
- 123) Na proposta nº 194/DAS/92 não se invoca qualquer norma legal em vigor permissiva do que se propõe;
- 124) Aquela proposta foi aprovada pelo Presidente do CA/FFD, em 14 de Janeiro de 1992, que sobre ela lavrou o despacho de "*Concordo e autorizo*";
- 125) Em execução daquela proposta o CA/FFD autorizou, em 17 de Janeiro de 1992, despesa no montante de 840 000\$00;
- 126) Despesa que foi paga através da COAD;
- 127) O secretário do CA/FFD subscreveu em 16 de Novembro de 1992 a **proposta nº 3698/DSA/92** onde propunha a actualização das gratificações dos membros do Conselho Administrativo do Fundo de Fomento do Desporto para o ano de 1992;
- 128) Propunha-se que o Presidente do CA/FFD passasse a receber uma gratificação mensal, em acumulação, de "*25% de 480 000\$00 (Director-Geral)*, ou seja, *120 000\$00 x 14*" e os vogais, igualmente em regime de acumulação, cada um "*25% de 384 000\$00 (Director de Serviços)*, ou seja, *96 000\$00 x 14*";
- 129) Aquela proposta foi aprovada pelo Presidente do CA/FFD, em 30 de Novembro de 1992, que sobre ela após o despacho de "*Concordo e autorizo*";
- 130) Em execução daquela proposta o CA/FFD autorizou, em 30 de Novembro de 1992, despesa no montante de 8 570 000\$00;



Tribunal de Contas

- 131) Despesa que foi paga através da COAD;
- 132) Daquela importância o 1º demandado recebeu 1 680 000\$00, os 2º, 3º 4º e 5º demandados 1 344 000\$00 cada, o BA 1.344.000\$00 e o JM, "secretário do CA/FFD", 175 000\$00;
- 133) As gratificações pagas ao BA e ao LC não constavam da proposta nº 3698/DSA/92;
- 134) O 4º demandado, na qualidade de Chefe da Divisão Financeira subscreveu em 9 de Janeiro de 1992 a **proposta nº 195/DSA/92** onde propunha a atribuição de uma compensação financeira a treze trabalhadores da Divisão Financeira, no montante de 50 000\$00 cada;
- 135) Compensação justificada com a "*disponibilidade manifestada e ao esforço suplementar que fizeram*" devido a "*uma aglomeração de trabalho em todos os sectores da Divisão Financeira*";
- 136) Na proposta nº 195/DSA/92 não se invoca qualquer norma legal em vigor permissiva do que se propõe;
- 137) Aquela proposta foi aprovada pelo Presidente do CA/FFD, em 14 de Janeiro de 1992, que sobre ela após o despacho de "*Concordo e autorizo*";
- 138) Em execução daquela proposta o CA/FFD autorizou, em 17 de Janeiro de 1992, despesa no montante de 650 000\$00;
- 139) Despesa que foi paga através da COAD;
- 140) O Chefe de Divisão do Complexo Desportivo da Lapa subscreveu, em 25 de Novembro de 1991, a **proposta nº 1498/DSA/92** onde propunha a atribuição de uma compensação financeira de 200 000\$00 a CV;
- 141) Justificava aquela compensação nos seguintes termos: "*Na sequência do contrato de provimento administrativo, para o pessoal do CED um dos funcionários já com 20 anos de casa (Sr. CV) viu o seu vencimento reduzido em 16 000\$00/mês. Porque se trata de um dedicado servidor, propusemos em tempo oportuno que lhe fosse concedida uma participação igual à referida diferença, o que totaliza 200 contos no ano em curso. Não tendo havido Despacho até ao momento, vimos de novo solicitar que ao referido funcionário seja atribuída pela COAD-Central, aquela importância*"



Tribunal de Contas

- 142) Sobre esta proposta o "Director dos Serviços Administrativos" BA informou: "*Face às dificuldades financeiras e a título excepcional julga-se de autorizar um apoio de 12 500\$00 x 12m como compensação por trabalhos extras*";
- 143) Na proposta nº 1498/DSA/92 não se invoca qualquer norma legal em vigor permissiva do que se propõe;
- 144) Aquela proposta foi aprovada pelo Presidente do CA/FFD, em 21 de Maio de 1992, que sobre ela após o despacho de "*Concordo e autorizo*";
- 145) Em execução daquela proposta o CA/FFD autorizou, em 21 de Maio de 1992, despesa no montante de 150 000\$00;
- 146) Despesa que foi paga através da COAD;
- 147) O 2ª demandado, na qualidade de Director de Serviços de Estudo Planeamento e Informática, subscreveu em 6 de Maio de 1992 a **proposta nº 3412/DSA/92** onde propõe o pagamento de "*diferenças de vencimento*", em 1992, a quatro trabalhadores da DGD que exerciam funções na área de informática;
- 148) O valor global da proposta é de 1 884 820\$00;
- 149) A Justificação apresentada foi a de que três trabalhadores que prestavam serviços na área da informática estavam em regime de Contrato Administrativo de Provedimento, sendo um remunerado pelo índice 235 e dois pelo 190, pelo que, "*considerando que a carreira de Informática (...) o índice mais baixo é de 290*" se propôs que o trabalhador remunerado pelo índice 235 passasse a sê-lo pelo 310 e os remunerados pelo índice 190 pelo 290;
- 150) Quanto ao quarto elemento apenas se aproveitou "*a oportunidade para chamar a atenção do (seu) caso que deverá ser considerada a diferença de 100 para 115*";
- 151) Nesta proposta não se invoca qualquer norma legal em vigor permissiva do que se propunha;
- 152) A proposta 3412/DSA/92 foi aprovada em 24 de Novembro de 1992 com o despacho do presidente do CA/FFD de "*Concordo e autorizo*";
- 153) A respectiva despesa, no montante de 1 884 820\$00, foi autorizada pelo CA/FFD em 1992;



Tribunal de Contas

- 154) E paga por via da COAD;
- 155) O 4º demandado, na qualidade de Chefe da Divisão Financeira, subscreveu em 30 de Novembro de 1992 a **proposta nº 3708/DSA/92** onde propunha, "*a título de compensação*" a atribuição de uma gratificação a quinze trabalhadores da Divisão Financeira, no montante de 75 000\$00 cada;
- 156) Gratificação justificada com a "*disponibilidade e total colaboração para a resolução dos problemas decorrentes da implementação de novas normas oriundas do Ministério das Finanças quer em termos de execução Orçamental, liquidação e pagamento de despesas quer no processamento de vencimentos*";
- 157) Na proposta nº 3708/DSA/92 não se invoca qualquer norma legal em vigor permissiva do que se propõe;
- 158) Aquela proposta foi aprovada pelo Presidente do CA/FFD, em 30 de Novembro de 1992, que sobre ela após o despacho de "*Concordo e autorizo*";
- 159) Em execução daquela proposta o CA/FFD autorizou, em 1992, despesa no montante de 1 125 000\$00;
- 160) Despesa que foi paga através da COAD;

Gerência de 1993

- 161) O 4º demandado, na qualidade de Chefe da Divisão Financeira, subscreveu em 26 de Dezembro de 1992 a **proposta nº 134/DSA/93** onde propunha o pagamento aos Delegados Regionais da diferença de ajudas de custo resultante da diferença de escalão devido em função do vencimento de origem e o de Director de Serviços, no montante global de 272 135\$00;
- 162) Diferença justificada com a "*equiparação dos Delegados Regionais a Directores de Serviços*";
- 163) Na proposta nº 134/DSA/93 não se invoca qualquer norma legal em vigor permissiva do que se propõe;
- 164) Aquela proposta foi aprovada pelo Presidente do CA/FFD, em 30 de Dezembro de 1992, que sobre ela após o despacho de "*Concordo e autorizo*";



Tribunal de Contas

- 165) Em execução daquela proposta o CA/FFD autorizou, em 1992, despesa no montante de 272 135\$00;
- 166) Despesa que foi paga através das respectivas CORAD's;

INDESP

- 167) Em 9 de Dezembro de 1993 o Chefe da Repartição Financeira e Patrimonial do INDESP, BA, subscreveu a **proposta nº 3119/RAFP/93** onde propunha o pagamento de compensações remuneratórias aos Delegados Regionais da ex-DGD, no montante global de 20 283 712\$00;

- 168) Assim justificada: *"Com a criação do Instituto do Desporto, através da publicação do Decreto-Lei nº 143/93, de 26 de Abril, os delegados regionais da ex-D.G.D. cessaram funções.*

Por proposta dos serviços e aprovação anual da tutela, os referidos delegados beneficiavam de compensações remuneratórias, estabelecidas com base na equiparação destas funções à categoria de director de serviços e respectivo diferencial ilíquido em relação à remuneração auferida de facto nos serviços de origem.

Conforme orientação de V. Exa e analogamente aos anteriores exercícios, propõe-se a atribuição dos montantes referenciados em listagem anexa";

- 169) Na *"listagem anexa"*, além dos Delegados Regionais, consta como beneficiário de diferença remuneratória o Chefe da Repartição Administrativa e Financeira BA com a importância de 1 092 600\$00, montante que concorre para o total global da proposta que é de 20 283 712\$00;

- 170) As orientações que se referem na parte final da proposta 3119/RAFP/93 solicitou-as o BA ao 1º demandado através da proposta nº 2683/RAFP/93, onde se lê:

"1- Após a publicação da Lei Orgânica do INDESP em 26.04.93 o signatário foi incumbido de, à semelhança de anos anteriores, analisar e propor a atribuição de compensação financeira aos ex-delegados distritais da D.G.D. para o período de 01.01.93 a 30.04.93.



Tribunal de Contas

2- A compensação referida era encontrada entre a diferença dos vencimentos ilícitos de Director de Serviços e aquele que o responsável auferia no serviço de origem.

3- Posteriormente e dado o impacto negativo de algumas notícias sobre a matéria foi decidido suspender todo o processo até informação em contrário.

4-Considerando a pressão constante dos ex-Delegados, independentemente do ofício remetido em devido tempo, informando-os de que a partir de 31.12.92, não haveria lugar a mais compensações, solicito orientação sobre o assunto."

171) A proposta nº 3119/RAFP/93 não foi submetida a despacho ministerial;

172) Foi autorizada em 27 de Dezembro de 1993 pelo Presidente do INDESP, o 1º demandado;

173) Só foi, porém, paga por conta daquela proposta a importância de 19.069.312\$00;

174) O 1º demandado sabia que as propostas que apresentou aos Ministros da Educação, bem como as que ele próprio aprovou, não tinham suporte legal;

175) O Tribunal de Contas, por acórdão de 24 de Março de 1987 tirado no processo nº 1591/84, julgou quite o CA/FFD pela sua gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1984;

176) Nesse acórdão não se pronuncia sobre a legalidade ou ilegalidade do pagamento de compensações remuneratórias a Delegados Regionais da DGD ou a pessoal Dirigente ou de Chefia da mesma DGD;

177) Pronuncia-se, sim, sobre a inadequação da rubrica orçamental 31.00 – “Aquisição de serviços não especificados”, para suportar pagamentos com carácter de remuneração regular;

178) O Tribunal de Contas, pelo acórdão nº 134/93 – 2ª Secção, de 21 de Maio de 1993 tirado no processo nº 13/92-FISLO (“Exame, Verificação e Conferência dos Documentos de Despesa dos Ministérios”), apreciou as despesas do Ministério da Educação respeitantes à DGD, relativas ao ano de 1991;



Tribunal de Contas

- 179) Nesse acórdão, pese embora a verificação ter envolvido despesas com pessoal, não se pronuncia sobre a legalidade ou ilegalidade do pagamento de compensações remuneratórias a Delegados Regionais da DGD ou a pessoal Dirigente ou de Chefia da mesma DGD;
- 180) Nem podia, já que essas despesas eram suportadas e pagas pelo FFD e não pelo orçamento da DGD;
- 181) Os demandados foram julgados em processo-crime sobre a mesma matéria, tendo o 1º demandado sido condenado e os restantes absolvidos, em 1ª Instância;
- 182) A decisão, porém, ainda não transitou.

B)

Factos não provados

Todos os outros invocados pelo Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto no seu requerimento e os invocados pelos Excelentíssimos Mandatários nas suas contestações, designadamente:

- Que o Ministro da Educação CS autorizou verbalmente o pagamento dos diferenciais remuneratórios a que se referia a proposta nº 1641/DSA/92;
- Que o Tribunal de Contas alguma vez se pronunciou quanto à legalidade do pagamento de diferenciais, complementos ou suplementos remuneratórios ao pessoal da DGD (dirigentes, delegados regionais ou outros) nos termos e moldes em que eles se apresentam nas propostas referidas em **A**), factos provados;

VII.

Cumpra agora conhecer das **infracções financeiras**.

Todos os actos de cuja prática vêm acusados os demandados integram um só tipo de infracção financeira: **pagamentos indevidos**.

A Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, em vigor na data em que as infracções *sub iudice* foram praticadas, não definia pagamentos indevidos. Foi a doutrina que, tomando em consideração o regime jurídico-financeiro na sua globalidade, foi construindo o conceito.



Tribunal de Contas

Sousa Franco entendia por pagamento indevido "*qualquer pagamento efectuado contra lei ou regulamento ("ilegal ou irregular")*" (Finanças Públicas e Direito Financeiro, volume I, 4ª edição, Almedina, 1992, pag. 485). E José Tavares e Lídio de Magalhães no seu Tribunal de Contas – Legislação Anotada – Índice Remissivo, Almedina, 1990, pag. 135, consideravam "*pagamentos indevidos para efeitos de responsabilidade financeira ... aqueles que foram feitos com violação das regras legais que disciplinam os actos que originaram o dispêndio de dinheiros públicos quer esses actos se reportem directamente à fase do pagamento ou se situem em alguma fase anterior*".

A infracção assentava unicamente na ilegalidade da despesa sem cuidar de saber se dessa despesa teria ou não resultado benefício para o Estado ou ente público. Por isso se entendia que a responsabilidade financeira por reposição se verificava independentemente da existência efectiva de dano (cfr. os mesmos autores, obs. cites.).

Com a Lei 98/97 (LOPTC) o conceito de pagamento indevido evoluiu em sentido restritivo.

Diz o artº 59º, nº 1 da LOPTC 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*".

Para além da ilegalidade da despesa, exige a lei que haja dano para o Estado ou entidade pública e que esse dano resulte da ausência de contraprestação efectiva.

À luz da nova Lei, um pagamento que tenha somente violado as normas disciplinadoras da realização de despesas públicas integra a infracção que podemos qualificar como "pagamento ilegal" e dá origem apenas a responsabilidade financeira sancionatória [al. b) do artº 65º da LOPTC].

É, pois, à luz do novo conceito de pagamento indevido, por mais restritivo, que as infracções em causa irão ser analisadas e decididas.

São **pressupostos** do "pagamento indevido":

A existência de um pagamento;

A ilegalidade desse pagamento;

Que o mesmo tenha sido efectuado sem que lhe corresponda uma contraprestação;

Que origine dano para o Estado ou ente público.



Tribunal de Contas

Pagamento. É a última fase do procedimento de realização de uma despesa e traduz-se na saída de dinheiro de um cofre público e a entrega ao credor da importância em dívida, mediante recibo de quitação.

Illegalidade. Na realização das despesas públicas vigora o princípio da legalidade assumindo este diferentes vertentes. A primeira é de natureza substantiva e significa que a realização de uma despesa carece de lei prévia que a autorize ou permita, a chamada lei de suporte ou permissiva. É a legalidade em sentido estrito e dá corpo ao princípio básico de que *não há despesa sem lei*. A segunda é de natureza orçamental: nenhuma despesa pode ser realizada (assumida, autorizada e paga) sem que se encontre prevista em rubrica própria no orçamento (princípio da inscrição orçamental) e ali tenha cabimento (princípio do cabimento prévio). A terceira é, digamos, de natureza procedimental: a realização de uma despesa deve ser autorizada por quem tem competência para tal e deve cumprir todas as formalidades e requisitos exigidos por lei ou regulamento. Estas diferentes vertentes, antes designadas de princípios rígidos de contabilidade pública, estão hoje consagradas particularmente no artº 22º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho sob a designação de *requisitos gerais* e que são (nº1) a "*conformidade legal*", a "*regularidade financeira*" e a "*economia, eficiência e eficácia*", esclarecendo o nº 2 que "*por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa*".

Faltando algum destes requisitos na realização de uma despesa e concretizado o seu pagamento, estamos perante um pagamento ilegal.

Ausência de contraprestação. Antes de mais convém relembrar que a infracção financeira em causa nestes autos é a de "pagamentos indevidos" resultantes da atribuição de compensações remuneratórias. Portanto de pagamentos emergentes de uma relação de emprego público. É, pois, neste âmbito que iremos tratar a problemática da contraprestação. Por prestação entende-se algo que alguém se obriga a fazer ou não fazer, dar ou não dar no interesse de outrem em consequência de um vínculo jurídico entre eles firmado. É o objecto mediato de uma obrigação (cfr. artº 397º do CC). Nas vinculações jurídicas de natureza



Tribunal de Contas

bilateral ou sinalagmática onde se fixam obrigações para ambas as partes e numa relação de interdependência e oponibilidade as prestações tomam a designação de contraprestações.

De entre as várias classificações em que se arrumam as prestações obrigacionais interessa para o caso dos autos aquela que as divide em prestação de coisa (ou de *dare*) e prestação de facto (ou de *facere*). As primeiras consistem na entrega de um objecto ou coisa, enquanto que as segundas consistem numa conduta do devedor (cfr. Inocêncio Galvão Telles, Direito das Obrigações, 2ª edição policopiada, pag. 35 e segs). Assim, é fácil determinar o objecto da própria prestação nas prestações de *dare*, tornando-se essa tarefa mais complexa nas de *facere*.

Da relação jurídica de emprego público, bilateral, emerge para a entidade empregadora, o Estado ou outro ente público, a obrigação de pagar o vencimento (prestação de *dare*) e para o funcionário ou agente a obrigação de exercer e desenvolver uma actividade (prestação de *facere*), coexistindo ambas numa relação de interdependência.

Como se determina o objecto desta prestação de *facere* que da relação jurídica de emprego público resulta para o funcionário ou agente?

A relação jurídica de emprego na administração constitui-se com base em nomeação ou em contrato. A nomeação visa o preenchimento de um lugar do quadro e o exercício de funções próprias do serviço que revistam carácter de permanência, reportadas ao lugar do quadro ocupado. O contrato administrativo de provimento tem por finalidade o exercício transitório de funções próprias de um serviço público, com sujeição ao regime jurídico da função pública, regime que se estrutura em quadros de pessoal legalmente aprovados, carreiras profissionais e índices remuneratórios. O contrato de trabalho a termo certo tem por fim a satisfação de necessidades transitórias dos serviços e de duração limitada, sendo o objecto e remuneração fixados com base no regime de carreiras profissionais e escala indiciária correspondente. (Confrontar Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho).

São os diplomas orgânicos de cada serviço, aprovados por decreto-lei, que determinam a respectiva natureza, fixam as atribuições, definem os órgãos e serviços e as suas competências, e estabelecem o regime de pessoal (artº 5º do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro). O Quadro de Pessoal, que integra a “lei orgânica”, condensa a estrutura dos



Tribunal de Contas

serviços e o regime do pessoal porquanto é naquele que se procede à "*identificação das carreiras e categorias necessárias e adequadas à prossecução das respectivas atribuições, ...*".

Também o estatuto remuneratório, isto é o regime retributivo da função pública, se encontra fixado por diploma legal, o Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro para o regime geral e o Decreto-Lei nº 383-A/87, de 23 de Dezembro para o pessoal dirigente e aplicam-se a todos os serviços e organismos da administração pública.

Portanto, quer em matéria de estrutura e atribuições dos serviços públicos quer em matéria de regime remuneratório vigora o princípio da legalidade, como, aliás, vigora para toda a actividade da administração (cfr. artº 266º da CRP).

Serve isto para concluir que, por força do princípio da legalidade, na relação de emprego público o conteúdo da prestação de actividade (de *facere*) corresponde ao exercício das funções da categoria do quadro do serviço para que foi nomeado ou, por referência, contratado o funcionário ou agente. É que, como já deixámos dito, é na legislação específica de cada serviço, a sua "lei orgânica", que se definem e consagram os meios necessários para o desenvolvimento da actividade e prossecução das atribuições que lhe estão cometidas, identificando e concretizando esses meios com a fixação no quadro de pessoal dos cargos, carreiras e categorias funcionais e respectivo número de lugares. E enquanto não forem reconhecidas por diploma legal novas necessidades e dotados outros meios, o gerente público está vinculado à lei em vigor ficando impedido de criar cargos, categorias ou remunerações diferentes das previstas na sua "lei orgânica".

Não pode, pois, falar-se em prestação de um serviço correspondente a um cargo, carreira ou categoria diferente daquela para que se foi nomeado ou contratado e, menos ainda, quando aquelas não se acham previstas no quadro de pessoal do Serviço.

Daí que na relação jurídica de emprego público a contraprestação do funcionário ou agente consiste no exercício de funções, e não outras, reportadas à categoria para que o mesmo foi nomeado ou contratado.

Existência de dano. Numa relação jurídica obrigacionista bilateral há dano ou prejuízo se à realização da prestação do Estado ou do ente público, em regra o pagamento, como no caso,



Tribunal de Contas

não corresponder a realização da contraprestação daquele que com ele se obrigou. É que, sendo o pagamento uma saída de fundos origina uma diminuição do património financeiro do Estado ou do ente público.

*

Feita esta breve caracterização da infracção financeira “pagamentos indevidos” imputada aos demandados, vejamos se os actos por si praticados preenchem aqueles pressupostos.

Foi dado como provado que todos os pagamentos em causa nos presentes autos foram efectuados, pelo que se tem por **verificado o primeiro pressuposto** da infracção financeira “pagamentos indevidos”.

No apuramento da matéria de facto foi dado como provado que, com excepção da proposta 22/DSA/92 e da proposta 3698/DSA/92 (excluída nesta a parte referente às compensações remuneratórias recebidas pelos BA e LC no montante de 1.519.000\$00) que tiveram por fim proceder à actualização das gratificações dos membros do CA/FFD e se fundavam nas disposições aplicáveis do Decreto-Lei nº 110-A/81, de 14 de Maio, nenhuma das restantes invocava qualquer norma legal permissiva. E também ficou provado que o 1º demandado sabia que essas propostas ou melhor, o que nelas propunha ou aprovou, não tinha suporte legal (facto 174). E efectivamente não tinham.

Todas aquelas propostas, excepto as acima referidas, se traduziram no pagamento de complementos remuneratórios, uns calculados com base na diferença remuneratória entre a categoria em que se achavam providos ou contratados e a aquela a que tinham sido pretensamente equiparados (casos dos Delegados Regionais e “Dirigentes” da DGD) e outros justificados por diferentes razões apuradas na matéria de facto provada.

Já vimos que em matéria remuneratória vigora o princípio da legalidade o que significa, para o caso em apreço, que não pode ser paga remuneração superior à que na respectiva tabela



Tribunal de Contas

indiciária é fixada para a categoria profissional em que o beneficiário se encontra provido ou em relação à qual foi contratado.

Acrescenta-se que o Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho já citado e que, entre outros, estabelece os princípios gerais em matéria de remunerações do pessoal da Administração Pública, determina no nº 3º do artº 19º que *"a fixação das condições de atribuições dos suplementos é estabelecida mediante decreto-lei"*. Ora, nem na lei orgânica da DGD nem em qualquer outra se prevê a atribuição de suplemento ou compensação remuneratória do tipo das em causa nos presentes autos ou de outro ao pessoal da DGD.

E não podem valer para o caso dos Delegados Regionais e pessoal dirigente da DGD como suporte legal os despachos aprovados pelo Ministro da Educação JD apostos sobre a proposta nº 214/86 (implementação do projecto de reestruturação da DGD, executado pela Ordem de Serviço nº 15/86 do Director-Geral dos Desportos) e sobre a proposta nº 190/DSA (equiparação dos Delegados Regionais a Directores de Serviços), porque também estes despachos são ilegais por carência de lei permissiva. A estrutura orgânica, as carreiras, categorias e remunerações a praticar são, como já se deixou dito, fixadas por decreto-lei.

A actualização das gratificações dos membros do CA/FFD, consubstanciada na proposta 22/DSA/92 e da proposta 3698/DSA/92 (excepto nesta última a parte referente às compensações remuneratórias recebidas pelos BA e LC no montante de 1.519.000\$00 que, pelas razões acabadas de aduzir, também não têm suporte legal), encontram-se fundamentadas legalmente no disposto no Decreto-Lei nº 110-A/81, de 14 de Maio, designadamente o artº 6º, nºs 1 e 2 que, com efeitos a partir de 1 de Maio de 1981, fazia depender a actualização das gratificações que constituíam a única forma de remuneração do exercício de cargos ou funções de despacho conjunto dos então Ministros das Finanças e do Plano, da tutela, e da Reforma Administrativa [nº 1, al. b)] excepto se essas gratificações tivessem sido inicialmente fixadas por referência a letras de vencimento em que a actualização operava por força do aumento da correspondente letra ou, agora, índice.

Ficou provado (designadamente no facto 120) que as gratificações devidas aos membros do CA/FFD pelo exercício dos respectivos cargos foram fixadas em 1965 por referência à letra F da então tabela de vencimentos (50%), regime mantido em vigor pelo artº 7º do Decreto-Lei nº



Tribunal de Contas

193/73, de 30 de Abril e também que essas gratificações não eram actualizadas desde 1971. Assim, encontra-se justificada legalmente a actualização das gratificações dos membros do CA/FFD operada pelas propostas nºs 22/DSA/92 e 3698/DSA/92 (esta última no que a essa matéria respeita) e pelos despachos autorizadores sobre elas proferidos.

Há pois que **concluir**:

a) Pela **legalidade** dos pagamentos relativos à actualização das gratificações dos membros do CA/FFD resultantes das propostas nºs 22/DSA/92 e 3698/DSA/92 no montante de, respectivamente, 3 240 000\$00 e 7 051 000\$ (8 570 000\$000 – 1 519 000\$00 = 7 051 000\$00), o que perfaz o valor total de 10 291 000\$00;

b) Pela **ilegalidade** de todos os pagamentos resultantes das demais propostas, a saber:

| | |
|--------------|----------------------------------|
| 58/DSA/90 | 28 369 600\$00 |
| 132/DSA/90 | 29 425 000\$00 |
| 729/DSA/91 | 35 318 162\$00 |
| 730/DSA/91 | 38 905 200\$00 |
| 2671/DSA/91 | 4 692 000\$00 |
| 2120/DSA/91 | 1 153 740\$00 |
| 2537/DSA/91 | 175 000\$00 |
| 1641/DSA/92 | 87 487 422\$00 |
| 194/DSA/92 | 840 000\$00 |
| 3698/DSA/92 | 1 519 000\$00 |
| 195/DSA/92 | 650 000\$00 |
| 1498/DSA/92 | 150 000\$00 |
| 3412/DSA/92 | 1 844 820\$00 |
| 3708/DSA/92 | 1 125 000\$00 |
| 134/DSA/93 | 272 135\$00 |
| 3119/RAFP/93 | <u>19 069 312\$00</u> |
| Total | 250 996 391\$00 (1.251.964,72 €) |



Tribunal de Contas

Na medida em que na relação jurídica de emprego público, como se deixou demonstrado antes, a prestação oferecida pelo funcionário ou agente é aferida pela categoria em que este se acha provido ou por referência à qual foi contratado, tem que concluir-se pela ausência de contraprestação oponível aos pagamentos abonados para além daqueles que legalmente se acham fixados para o escalão e índice remuneratório correspondentes a essa categoria. É o que sucede nas situações dos autos. Os pagamentos efectuados e já considerados ilegais resultantes das propostas e nos montantes acima identificados, **não tiveram**, pois, **contrapartida** para o Estado.

Efectuados os pagamentos, como se provou, sem que os mesmos tivessem a devida contrapartida, como também se demonstrou, **houve** efectivamente **dano** para o Estado que viu diminuído o seu património financeiro.

Estão, portanto, **preenchidos os pressupostos objectivos da infracção financeira “pagamentos indevidos”**, tipificada no artº 59º da LOPTC, geradora de responsabilidade financeira reintegratória e aqui sob julgamento.

*

Só que a efectivação da responsabilidade financeira não depende só da verificação dos pressupostos objectivos, ou seja, a responsabilidade financeira não tem natureza objectiva.

No caso de responsabilidade financeira reintegratória, a em causa nos autos, a prática da infracção tem de ser imputada a um agente ou agentes concretos – **nexo de imputação** - (artº 61º, nº 1 da LOPTC) e só ocorre se a infracção for praticada com culpa (nº 5 do mesmo artigo), **culpa** avaliada de acordo com os critérios estabelecidos no artº 64º também da LOPTC.

Ora, ficou provado que, excepto os resultantes da proposta nº 3119/RAFP/93 (no montante de 19 069 312\$00) que foram autorizados pelo presidente do INDESP, todos os demais pagamentos indevidos foram autorizados pelo CA/FFD, por conta do orçamento privativo do FFD e através de um mecanismo impróprio e ilegítimo que consistia em fazer passar os



Tribunal de Contas

montantes indevidos pela COAD e pelas CORAD's como se se tratasse de um "*subsídio*" destinado "*a participação nos encargos com o fomento, enquadramento técnico, transporte, divulgação e promoção de actividades desportivas*" (cfr. por exemplo factos provados 55 e 64) quando efectivamente se destinavam ao pagamento de complementos remuneratório a funcionários e agentes da DGD.

Estão, pois, identificados os agentes das infracções financeiras: O presidente do INDESP, só, no que toca aos pagamentos indevidos emergentes da proposta nº 3119/RAFP/93, no valor de 19 069 312\$00; e todos os membros do CA/FFD, os demandados quanto aos pagamentos emergentes das restantes propostas, no valor global de 231 927 079\$00.

Está, então, também **preenchido** este pressuposto da responsabilidade financeira reintegratória, a **imputação dos factos aos agentes**.

Falta avaliar, como a lei impõe, a **culpa** dos agentes, último pressuposto da responsabilidade financeira reintegratória.

Nessa avaliação ressalta da matéria de facto provada que foi bem distinto o comportamento do 1º demandado e o dos outros quatro demandados.

Começemos pelos últimos, os 2º, 3º, 4º e 5º demandados.

Ficou provado, factos 4, 5, 18, 19 e 20, que estes demandados eram, os 2º, 3º e 4º funcionários da DGD com dependência hierárquica do 1º demandado, Director-Geral dos Desportos e que o 5º demandado era funcionário do quadro do Ministério da Educação. Esta particular situação não lhes permitia questionar as decisões tomadas quer pelos Ministros da Educação, quer pelo Director-Geral e Presidente do FFD nem pôr em causa a sua legalidade. Por isso confiavam nas informações que lhes eram prestadas quer pelo 1º demandado quer pelo BA que era quem controlava todo o processo burocrático e administrativo da DGD e do FFD. E porque as questões trazidas ao CA/FFD já vinham decididas quanto à substância – a decisão de atribuir as compensações remuneratórias já tinha sido tomada ou pelo Ministro da



Tribunal de Contas

Educação ou pelo Presidente do CA/FFD, o 1º demandado – é que se deu por provado que o CA/FFD só existia formalmente, limitando-se como que a cancelar os pagamentos.

Perante este circunstancialismo não pode, relativamente aos actos ilícitos cuja prática lhes é imputada, dizer-se que deveriam, ou melhor, poderiam ter procedido de outra forma. Fica, assim, **afastada a culpa dos 2º, 3º, 4º e 5º demandados.**

Para a avaliação da culpa do **1º demandado**, dada a factualidade provada, devemos dividir os pagamentos indevidos em três grupos:

a) As compensações remuneratórias pagas aos Delegados Regionais e aos Dirigentes da DGD autorizadas por despacho do Ministros da Educação. Estão neste grupo as propostas:

| | |
|------------|--------------------------------|
| 58/DSA/90 | 28 369 600\$00 |
| 132/DSA/90 | 29 425 000\$00 |
| 729/DSA/91 | 35 318 162\$00 |
| 730/DSA/91 | <u>38 905 200\$00</u> |
| Total | 130 017 962\$00 (658.502,82 €) |

b) As compensações remuneratórias pagas aos Delegados Regionais e aos Dirigentes da DGD autorizadas por despachos do Presidente do CA/FFD, o 1º demandado. Estão neste grupo as propostas:

| | |
|--------------|--------------------------------|
| 1641/DSA/92 | 87 487 422\$00 |
| 134/DSA/93 | 272 135\$00 |
| 3119/RAFP/93 | <u>19 069 312\$00</u> |
| Total | 106 828 869\$00 (532.860,15 €) |

c) As compensações remuneratórias pagas a outros funcionários e agentes da DGD autorizadas por despachos do Presidente do CA/FFD, o 1º demandado. Estão neste grupo as restantes propostas:

| | |
|-------------|---------------|
| 2671/DSA/91 | 4 692 000\$00 |
|-------------|---------------|



Tribunal de Contas

| | |
|-------------|------------------------------|
| 2120/DSA/91 | 1 153 740\$00 |
| 2537/DSA/91 | 175 000\$00 |
| 194/DSA/92 | 840 000\$00 |
| 3698/DSA/92 | 1 519 000\$00 |
| 195/DSA/92 | 650 000\$00 |
| 1498/DSA/92 | 150 000\$00 |
| 3412/DSA/92 | 1 844 820\$00 |
| 3708/DSA/92 | <u>1 125 000\$00</u> |
| Total | 12 149 560\$00 (60.601,75 €) |

As propostas agrupadas na al. a)

Recorde-se que naquelas propostas o 1º demandado propôs ao Ministro da Educação a atribuição de compensações remuneratórias aos Delegados Regionais e ao pessoal dirigente da DGD. Nelas não invocou qualquer norma permissiva dessa atribuição, mas sim a futura lei orgânica que iria consagrar a estrutura orgânica da DGD que ele, 1º demandado, tinha já implementado por ordem de serviço (nº 15/86) baseando-se num despacho de concordância genérica e que sugeria *uma transição suave e eficaz* proferido pelo Ministro da Educação sobre a proposta nº 214/86 por si apresentada e relativa à *"Implementação do projecto de reestruturação da DGD e do modelo de gestão"*. (cfr. factos provados 32 a 39). E invocava também o despacho autorizador do mesmo Ministro da Educação lavrado sobre a proposta por si apresentada nº 190/DSA onde propôs a nomeação dos delegados regionais e a sua equiparação a directores de serviços sem invocação de qualquer norma permissiva (factos provados 43 a 46).

Sabia, portanto, que o que propunha nas propostas 58/DSA/90, 132/DSA/90, 729/DSA/91 e 730/DSA/91, cujo montante global ascende a 130 017 962\$00 (658.502,82 €), não tinha suporte legal. Mas não o ocultou ao Ministro da Educação.

E mesmo assim, o Ministro da Educação autorizou esses complementos remuneratórios (factos provados 53, 59, 68 e 74). Este circunstancialismo **afasta a culpa** do 1º demandado no pagamento indevido das ditas compensações remuneratórias.



Tribunal de Contas

As **propostas** agrupadas na **al. b)**

Estas propostas, nºs 1641/DSA/92, 134/DSA/93 e 3119/RAFP/93 no valor global de 106.828.869\$00 (532.860,15 €), também têm por objecto o pagamento de compensações remuneratórias aos Delegados Regionais e pessoal dirigente da DGD. Só que, ao contrário do sucedido com as antes analisadas, não foram aprovadas por qualquer despacho ministerial.

Recordado, o 1º demandado enquanto Director-Geral dos Desportos, à semelhança do que vinha fazendo em anos anteriores, propôs ao novo Ministro da Educação a autorização de compensações remuneratórias durante o ano de 1992 aos delegados regionais e pessoal dirigente da DGD (proposta nº 1641/DSA/92), com os mesmos fundamentos do grupo de propostas antes analisadas. Mas o Ministro da Educação não aprovou o que vinha proposto tendo, sim, devolvido a proposta ao 1º demandado para que a mesma fosse legalmente fundamentada, o que este não fez tendo ele próprio, na qualidade de Presidente do FFD, autorizado esses complementos remuneratórios (factos provados 101 a 109).

O 1º demandado alegou que esta proposta fora autorizada verbalmente pelo Ministro da Educação numa reunião que este teve na Lapa com os dirigentes da DGD, entre eles os Delegados Regionais. Só que isso não se provou (factos não provados). Aliás era materialmente impossível isso ter sucedido uma vez que o que ficou provado foi que essa reunião teve lugar em Abril ou Maio de 2003 (facto provado 110) e aquela proposta foi aprovada pelo 1º demandado em 24 de Outubro de 2002 (facto provado 107) tendo os pagamentos sido efectuados de seguida segundo o procedimento habitual, isto é, via COAD e CORAD's.

As duas outras propostas, nºs 134/DSA/93 e 3119/RAFP/93, já nem sequer o 1º demandado as apresentou a despacho ministerial tendo-as ele, e por sua iniciativa, autorizado, assumindo por inteiro a ilegalidade dessas autorizações.

Não há qualquer razão que permita a exclusão da culpa do 1º demandado.

Haverá, porém, razões que permitam atenuá-la.

São, fundamentalmente razões históricas fundadas no facto de em anos anteriores essas compensações remuneratórias, embora ilegais, terem sido aprovadas pelos ministros da



Tribunal de Contas

tutela criando uma fundada expectativa nos seus beneficiários; a pressão por estes exercida junto do Director-Geral dos Desportos; e a perturbação que o seu cancelamento iria provocar no funcionamento dos serviços.

Estas **atenuantes** permitem, ao abrigo do nº 2 do artº 64º **reduzir para metade a responsabilidade financeira** emergente dos pagamentos indevidos a que deram causa as mencionadas propostas.

As **propostas** agrupadas na **al. c)**

As compensações remuneratórias constantes das restantes propostas [nºs 2671/DSA/91, 2120/DSA/91, 2537/DSA/91, 194/DSA/92, 3698/DSA/92, esta somente no que respeita às compensações pagas ao BC e ao LC, no valor de 1 519 000\$00, 195/DSA/92, 1498/DSA/92, 3412/DSA/92 e 3708/DSA/92 que perfazem um valor global de 12.149.560\$00 (60.601,75 €)] foram autorizadas pelo 1º demandado e por sua livre e exclusiva vontade. É que nenhuma destas propostas ou outras semelhantes foram alguma vez submetidas a despacho ministerial.

Arvorado de poderes e competências que não possuía e segundo critérios manifestamente arbitrários aparentemente justificados com as informações não menos arbitrárias que nelas exarava o BA, como no caso, por exemplo, da proposta nº 2537/DSA/91 (compensação remuneratória ao escriturário JDC – factos provados 93 a 100), da proposta nº 1498/DSA/92 (compensação remuneratória a CV – factos provados 140 a 146) ou da proposta nº 3698/DSA/92 a coberto da qual e fora do respectivo assunto, que era a actualização das gratificações dos membros do CA/FFD, foram pagas compensações indevidas ao BA e ao LC, o 1º demandado ia distribuindo dinheiro pelos seus subordinados.

Estas autorizações representam um total desprezo pelos princípios e regras mais elementares da realização de despesas públicas e da gestão e utilização dos dinheiros que a todos pertencem a cuja observância se vinculou no acto da sua investidura no cargo de Director-Geral dos Desportos e de Presidente do CA/FFD.

O 1º demandado tinha perfeita consciência de que aquilo que estava a autorizar lhe era totalmente vedado pela lei. Por isso, **nem** a invocação da desactualização da lei orgânica da



Tribunal de Contas

DGD, do desajustamento do seu quadro de pessoal, da dimensão que a DGD havia tomado, do aplauso dos beneficiários, da opinião (não provada em julgamento) de juristas que considerariam legais aqueles abonos, **permitem atenuar a culpa do 1º demandado.**

VIII

Decisão

Face ao exposto declara-se a acção parcialmente procedente e, conseqüentemente, decide-se:

- a) **Absolver**, por ausência de culpa, os **2º, 3º, 4º e 5º demandados** do pedido relativamente a todas as infracções financeiras que lhes eram imputadas (nº 5 do artº 61º da LOPTC);
- b) **Absolver o 1º demandado**, por não provada a infracção financeira, do pedido relativamente aos pagamentos emergentes das propostas nºs 22/DAS/92 e 3698/DASA/92, excepto quanto a esta última do montante de 1 519 000\$00 correspondente às compensações indevidas pagas ao BAe ao LC;
- c) **Absolver o 1º demandado**, por ausência de culpa, do pedido relativamente aos pagamentos indevidos emergentes das propostas nºs 58/DSA/90, 132/DSA/90, 729/DSA/91 e 730/DSA/91 (nº 5 do artº 61º da LOPTC);
- d) **Condenar o 1º demandado na reposição** nos cofres do Instituto do Desporto de Portugal (que sucedeu ao FFD e ao INDESP) do montante **total de 65 563 994\$50**, sejam **327.031,83 €**, a que acrescem os **juros de mora** à taxa legal e contados a partir do trânsito em julgado da sentença, resultante das seguintes **condenações parciais**:
 - Em **50% do pedido** relativamente aos pagamentos indevidos emergentes das propostas nºs 1641/DSA/92, 134/DSA/93 e 3119/RAFP/93, por atenuação da culpa, isto é, na reposição do montante de 53 414 434\$50, sejam 266.430,08 € (50% de 106 828 869\$00) (nº 2 do artº 64º da LOPTC);
 - No **pedido** relativamente aos pagamentos indevidos emergentes das propostas nºs 2671/DSA/91, 2120/DSA/91, 2537/DSA/91, 194/DSA/92, 3698/DSA/92 (esta



Tribunal de Contas

somente no que respeita às compensações pagas ao BA e ao LC, no valor de 1 519 000\$00), 195/DSA/92, 1498/DSA/92, 3412/DSA/92 e 3708/DSA/92, isto é, na reposição do montante de 12.149.560\$00, sejam 60.601,75 € (artº 49º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro e 59º, nºs 1 e 2, 61º e 64º da LOPTC);

e) **Condenar 1º demandado nos emolumentos devidos.**

Registe e notifique.

Lisboa, 11 de Julho de 2005

O Juiz Conselheiro
(Pinto Almeida)