



Processo n.º 20 JRF 2013

SENTENÇA N.º 14/2014

I – RELATÓRIO

O Magistrado do Ministério Público (MP), neste Tribunal, vem, nos termos do disposto nos art.ºs 57.º, n.º 1, 58.º n.ºs 1 e 3, e 89.º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97 de 26/08 (LOPTC), requerer o julgamento, para efectivação de responsabilidade financeira, de:

Manuel Joaquim Pereira Albano, na qualidade de vice-presidente da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), no exercício de 2010, residente na Rua Miradoca, n.ºs 135/139, Matosinhos, auferindo, à data dos factos, o vencimento mensal líquido de € 2.031,94, porquanto ficou evidenciado no relatório de auditoria n.º 17/2012, 2.ª secção, em síntese, que:

Foram pagas despesas de deslocações, estadas em hotel e ajudas de custo do vice-presidente da CIG, ora demandado, no valor de €6.479,02, sem fundamento legal.

Tais pagamentos foram efectuados contra o disposto nos art.ºs 21.º, n.º 1, e 22.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (RAFE – Regime de Administração Financeira do Estado) e contra as alíneas a) e b) do n.º 6 do art.º 42., e n.º 1 do art.º 45.º da LEO (Lei de Enquadramento Orçamental).

O requerido agiu sem o cuidado exigido a quem exerce funções de tal natureza.

Cometeu uma infracção p. e p. pelo art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC. A autorização e o pagamento ilegais integram uma situação de pagamento indevido p. e p. art.º 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC.

Deve o requerido ser condenado na multa de €2.040,00 (20x€102,00) e a repor €6.479,02.

Na contestação, o demandado, no essencial, reconhece ter autorizado o pagamento de despesas de alojamento e ajudas de custo relativas às suas deslocações do Porto a Lisboa,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

com vista ao exercício de funções, diz ter agido convicto da legalidade da conduta e põe em causa o valor pedido pelo MP, que deve ser deduzido de €431,27. Conclui pela relevação e, subsidiariamente, pela redução da sua responsabilidade reintegratória e pela dispensa da sanção pecuniária.

O Tribunal é o competente, o processo é o próprio. O MP e o demandado têm legitimidade e não existem quaisquer outras excepções ou questões prévias de que ora cumpra conhecer e que obstem ao conhecimento de mérito.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A – Factos provados

- 1.º O Relatório de Auditoria n.º 17/2012 - 2.ª Secção, referente ao Processo de Auditoria n.º 36/11 do Tribunal de Contas, traduz os resultados de uma análise à conta de gerência, apreciando-se a correta contabilização das receitas e das despesas e a legalidade e regularidade das operações subjacentes no exercício de 2010.
- 2.º Ficou evidenciado no referido Relatório, nos pontos 59 e 76, que, no exercício de 2010, mais precisamente no período de 8 de Fevereiro a 31 de Dezembro de 2010, foram pagas despesas de "deslocações e estadas (em hotel em Lisboa) " e "ajudas de custo", do vice presidente da CIG, ora demandado, no valor de €6.479,02 (cfr. fls. 81 a 246, do vol. 1 do processo de auditoria – dossiê referente às infracções financeiras), sem fundamento e previsão legal.
- 3.º O demandado exerceu, anteriormente, o cargo de dirigente responsável pela Delegação do Norte (cargo para o qual retornou), e tinha domicílio pessoal no Porto, que manteve durante todo o período em que exerceu funções de dirigente de 2.º grau.
- 4.º Ao assumir, no ano de 2010, o cargo de Vice-presidente da CIG, verificou-se a separação geográfica entre o domicílio voluntário (Porto) e o necessário (lisboa), que corresponde à sede da Comissão (doc. n.º 1).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

5.º Ao assumir e autorizar as despesas referidas no art.º 2.º supra (fls. 81 a 246 do vol. 1 do referido processo de auditoria), o demandado agiu sem o cuidado exigido a quem exerce funções de tal natureza

Da discussão da causa resultou ainda que:

6.º Não foi pago subsídio de refeição, no valor de €431,27, ao demandado aquando das suas deslocações a Lisboa que originaram as despesas de alojamento objecto destes autos.

7.º Actualmente o demandado aufer 1.800 euros mensais líquidos.

A – O direito

As questões que nestes autos importa dilucidar prendem-se com despesas de alojamento e de ajudas de custo do demandado, por ele autorizadas, sem base legal, e com a determinação do exacto montante do dano ao erário público.

Enquadramento legal

A Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, abreviadamente designada por CIG, é um serviço central da administração directa do Estado dotado de autonomia administrativa. Com a missão de garantir a execução das políticas públicas no âmbito da cidadania e da promoção e defesa da igualdade de género. A CIG dispõe de um serviço desconcentrado, com a designação de Delegação do Norte, o qual é dirigido por um director, cargo de direcção intermédia de 1.º grau. É reconhecida autonomia financeira à CIG, restrita à gestão de programas financiados por recursos financeiros comunitários ou internacionais de idêntica natureza – art.ºs 1.º e 2.º do Decreto Regulamentar n.º 1/2012, de 6 de janeiro¹.

Decorre do Decreto-lei n.º 164/2007, de 03 de Maio, que regula a estrutura e a orgânica

¹ Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 24 de Novembro de 2011. - Pedro Passos Coelho - Vítor Louçã Rabaça Gaspar - Miguel Fernando Cassola de Miranda Relvas.
http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1604&tabela=leis



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

da Comissão para a Cidadania e a Igualdade do Género, mais precisamente do artigo 12º e quadro anexo, que o cargo de vice-presidente corresponde a um cargo dirigente de 2.º grau - *Diário da República, 1.a série - n.º 85 - 3 de Maio de 2007, p. 2945.*

Por seu lado, o Decreto-lei n.º 331/88, de 27 de setembro, sobre subsídio de alojamento para directores-gerais ou equiparados quando colocados fora de um raio de 100 km da sua residência permanente, determina que aos titulares dos cargos de director-geral, secretário-geral e de outros a eles expressamente equiparados que, à data da nomeação, não tenham residência permanente no local em que estejam sediados os respectivos serviços ou organismos ou numa área circundante de 100 km poderá ser concedida habitação por conta do Estado ou atribuído um subsídio de residência.

Como se vê, para dirigentes de 1.º grau a lei confere um subsídio de alojamento, inexistindo, porém, previsão legal para dirigentes de outros níveis hierárquicos.

Não há, portanto, previsão legal para o pagamento de quaisquer quantias a título de despesas de deslocação e/ou alojamento, razão pela qual, os todos pagamentos efetuados são ilegais e, uma vez que causaram prejuízo ao erário público, são considerados como indevidos.

Ilicitude

A ilicitude manifesta-se numa afronta à ordem jurídica na sua globalidade através de uma factualidade contrária ao direito ou numa ofensa material a determinados bens jurídicos, neste caso a transparência, a legalidade e a boa gestão dos compromissos e da aplicação dos dinheiros públicos.

Os pagamentos supra descritos foram efectuados em desrespeito pelo disposto no n.º 1 do artigo 21.º, no n.º 2 do art.º 22.º, do Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de julho (Regime da Administração Financeira do Estado - RAFE), e nas alíneas a) e b) do n.º 6 do artigo 42.º, e n.º 1 do artigo 45.º da LEG.

A autorização desta despesa, pelo demandado, e o conseqüente pagamento constitui,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

uma infração financeira prevista no artigo 65.º, no 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei no 48/2006, de 29 de Agosto.

Em consequência, também, e porque tal pagamento não corresponde a nenhuma contraprestação legalmente prevista, a autorização e o pagamento ilegal integram, ainda, uma situação de pagamento indevido prevista no artigo 59.º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Culpa

Para que alguém possa ser responsabilizado financeiramente é necessário que tenha agido com culpa, ou seja, que sobre a pessoa que pratica o facto típico e ilícito recaia um juízo de censura de culpa, nos termos do art.º 61.º, n.º 5, da LOPTC. A culpa constitui o fundamento e o limite da medida de qualquer sanção penal ou contraordenacional, não sendo possível aplicar uma sanção a quem não tenha procedido com culpa. Recorrendo aos conceitos do direito penal, aqui supletivamente aplicáveis, temos que a culpa pode ser dolosa ou negligente (art.º 13.º do Código Penal). No caso presente não vem configurada uma situação de actuação com dolo.

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto (art.º 15.º do Código Penal (CP). No caso, os demandados incorreram numa atitude ético-pessoal de descuido ou de indiferença perante o resultado ilícito, a violação das normas de execução orçamental e de fiscalização prévia, a que assim davam causa, com a sua conduta (cf. Américo Taipa de Carvalho, *Direito Penal, Parte Geral*, 2.ª ed. Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 466).

No caso dos autos, ao assumir e autorizar as despesas referidas no facto provado n.º 2, supra, o demandado agiu sem o cuidado exigido a quem exerce funções de tal natureza. Um dirigente público que autoriza o gasto de dinheiro dos contribuintes, ainda por cima



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

em despesas consigo próprio, em serviço, não pode deixar de se interrogar se o que está a fazer é legal e, à mínima incerteza, deve procurar informar-se junto de quem sabe, os juristas. Não pode agir às escuras, repousando numa convicção infundada. Não há dúvida, portanto, de que o comportamento do demandado de assumir e autorizar despesa pública ilegal foi negligente.

O Tribunal avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções do responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros e valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, o organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição – art.º 64.º, n.º 1, da LOPTC. No caso presente, o dinheiro público em causa não é de montante elevado e as restantes circunstâncias permitem considerar a culpa em grau não elevado.

Cometeu, assim, o vice-presidente da CIG, Manuel Joaquim Pereira Albano, uma infracção prevista e punida pelo art.º 65.º, n.º 1, al. b), por violação dos art.ºs 21.º e 22.º, n.º 2, do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, 42.º, n.º 6, als. a) e b), e 45.º da LEO, a que, por ser negligente, corresponde uma multa cuja moldura abstracta se contém entre 15 UC e 75 UC, nos termos dos n.ºs 2 e 4 do art.º 65.º da LOPTC, antes da alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de Dezembro.

Além disso, o demandado incorreu também em responsabilidade reintegratória, por pagamentos indevidos, nos termos do art.º 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC e n.ºs 1 e 2 do art.º 64.º do mesmo diploma, uma vez que a responsabilidade sancionatória não prejudica a efectivação pelas reposições devidas, nos termos do art.º 65.º, n.º 6, da LOPTC.

Medida da sanção e da reparação

O MP pretende que o requerido seja condenado numa multa de €2.040,00 (20x€102,00) e na reposição da quantia de €6.479,02, correspondente ao valor considerado como



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

indevidamente autorizado e pago, a título de despesas de deslocação e ajudas de custo, quantia acrescida dos respectivos juros legais.

As multas são graduadas em função da gravidade dos factos e suas consequências, o grau de culpa, o montante dos valores públicos em risco, o nível hierárquico do responsável, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal (art.º 67.º, n.º 2, da LOPTC).

A moldura abstracta da multa aplicável a esta conduta negligente, anterior à alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de Dezembro, é, como se viu, de 15 a 75 UC, nos termos do art.º 65.º, n.ºs 2 e 4, da LOPTC.

Deste modo, considera-se adequado condenar o demandado na multa de 20 UC, reduzida para metade, ao abrigo do art.º 64.º, n.º 2, da LOPTC. No tocante à reposição, a sua medida é a do dano sofrido pelo erário público, ou seja o total dos pagamentos indevidos provados, ou seja o valor de €6.479,02 deduzido da importância de €431,27, correspondente aos subsídios de refeição não recebidos pelo demandado nas ocasiões em que lhe foram pagas ajudas de custo e em que com ele foram efectuadas despesas de alojamento.

**

III – DECISÃO

Pelo exposto, julgo a acção procedente e, pela prática de uma infracção p. e p. pelos art.ºs 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, e 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC:

1. Condene o demandado na multa, após redução, de 10 UC, ou seja (10x€102,00), de €1.020,00;
2. Condene o demandado na reposição da importância de €6.047,75;
3. São devidos emolumentos legais – art.º 14.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Registe e notifique.

Lisboa, 17-7-2014

O Juiz Conselheiro

João Aveiro Pereira