



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Procurador-Geral Adjunto*

Transitada em julgado em 27/09/2016

SENTENÇA n.º 7/2016 -3.ª Secção (Processo n.º 12JRF/15- IGE)

Descritores: Infração financeira sancionatória/ dispensa da multa.

Sumário:

Justifica-se a dispensa da multa quando se prove que os Demandados cometeram a infração financeira sancionatória por que vêm acusados e se prove o seguinte: **(i)** eram há muitíssimo pouco tempo membros do Conselho Administrativo do Agrupamento de Escolas em causa; **(ii)** os montantes pagos sem documento justificativo das despesas realizadas foram, na totalidade, repostos pelos próprios; **(iii)** eram de montante bastante reduzido (€100); **(iv)** reconheceram que não podiam ter feito aqueles pagamentos, nos termos e com os fundamentos em que o fizeram; **(v)** nunca foram objeto de qualquer recomendação; e **(vi)** atuaram com culpa diminuta (ver artigos 64.º e 65.º, n.º 8, da LOPTC).



SENTENÇA N.º 7/2016- 3.ª Secção
(Processo n.º 12JRF/15- IGE)

1. Relatório.

1.1. O Ministério Público, junto do Tribunal de Contas, ao abrigo do disposto nos artigos 57º n.º 1 e 3, 58º, 67º e 89º e segs. da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), requereu o julgamento, em processo de responsabilidade financeira sancionatória, de **(i)** Maria Gabriela Soares Vieira da Silva, e **(ii)** António Augusto de Sousa Pereira Joel¹, nos termos e com os fundamentos seguintes:

- Os demandados integraram, nos termos das alíneas a), b) e c) do artigo 37.º do Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, o Conselho Administrativo (CA) do Agrupamento de Escolas D. Filipa de Lencastre (**AEFL**), em Lisboa, no período **de 18.05.2010 a 31.12.2010**;
- Os demandados auferiam a remuneração líquida mensal de 2.092,63€ (Maria Gabriela Silva) e 1.900,73€ (António Augusto Joel);

¹ Inicialmente a presente ação foi ainda proposta contra **Manuel Gomes Luís**, também na qualidade de membro do Conselho Administrativo do Agrupamento de Escolas D. Filipa de Lencastre. Contudo, e pelas razões constantes da decisão de fls. 27 dos autos, declarou-se válida a desistência do pedido, formulada pelo M.P., contra este Demandado.



Tribunal de Contas

- A Inspeção-Geral da Ciência e da Educação (IGCE) realizou, em 2011, uma auditoria ao Sistema de Controlo Interno do Agrupamento de Escolas D. Filipa de Lencastre, em Lisboa;
- No termo da referida auditoria, foram elaborados o relatório NUP 10.04.05/00066/RL/11 e a Informação NID:I/03174/SC/11, Serviço DSJ, Pº 10.14/00002/RL/11, de 11.08.2011 que, após homologação ministerial, foi transmitido ao Tribunal de Contas, e subseqüentemente, ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do artigo 57º n.º 4 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), com base no qual foi elaborado o presente requerimento;
- Em 30NOV2010, os Demandados emitiram, ao portador, sem qualquer documento de despesa, os cheques n.º.8015088578 e n.º 7115088579, no montante de € 50 cada, sobre a conta n.º 0063051331632, da Caixa Geral de Depósitos, Agência da Av. Almirante Reis, em Lisboa, cujo titular era o Conselho Administrativo da Escola Secundária D. Filipa de Lencastre;
- Os demandados entregaram os referidos cheques a dois trabalhadores, não identificados, sem qualquer vínculo ao Agrupamento de Escolas, que se encontravam ao serviço da Parque Escolar, EP, então a realizar obras de requalificação nos estabelecimentos escolares que integravam o Agrupamento;
- Pretenderam, dessa forma remunerar tais gratificar adicionalmente tais trabalhadores pelo trabalho desenvolvido no transporte e arrumação de objetos vários afetos às Escolas do Agrupamento;



Tribunal de Contas

- Os cheques foram apresentados a pagamento e efetivamente debitados na referida conta;
- A realização da despesa em causa, sem qualquer documentação justificativa que a titulasse, consubstanciou uma mera liberalidade a favor de terceiros, sem sustentação em qualquer base legal;
- Não cuidaram de saber se a despesa era permitida por lei, como lhe impunham as suas qualidades de membros de um órgão de administração, podendo e devendo ter agido em conformidade com as disposições legais que disciplinam a realização da despesa pública;
- Com efeito, o artigo 42º n.º 6, alínea a), da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (Lei do Enquadramento Orçamental LEO) estatui que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que o facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais.
- Por conformidade legal entende-se a prévia exigência de lei que autorize a despesa, defendendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa (artigo 22º n.º 2 do Dec.- Lei n.º 155/92, de 28 de julho).
- O montante indevidamente pago foi, entretanto, reposto no Erário Público (Doc. n.º 3).
- Os demandados incorreram, assim, em responsabilidade financeira sancionatória, por força do disposto no artigo 65º n.º 1 alínea b) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto-LOPTC, (violação de normas sobre assunção, autorização e pagamento de despesas públicas), por violação das



Tribunal de Contas

disposições legais constantes da alínea b) do n.º 6 do artigo 42º e 45º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

Termos em que pede a condenação de cada um dos Demandados, na multa de 15 UC, que corresponde o montante de 1.530,00 euros (15UC X € 102,00 = € 1.530,00).

1.2. A Demandada Maria Gabriela Soares Vieira da Silva contestou, ao longo de 59 artigos, aqui, dados por reproduzidos, pedindo que:

A) Seja exonerada da responsabilidade financeira pela infração, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;

Ou subsidiariamente, por mera cautela de patrocínio,

B) Seja dispensada do pagamento da multa, nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Ou ainda, também subsidiariamente:

C) Seja apenas condenada pelo montante mínimo, equivalente a 12,5 UC's, nos termos do n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC;

E, em qualquer caso:

D) Seja julgada inconstitucional a norma extraída da conjugação entre a alínea b) do n.º 1, o n.º 2 e o n.º 7, todos do artigo 65.º da LOPTC, quando interpretada no sentido de que é admissível a aplicação de uma multa que corresponda a um intervalo entre metade de 25 UC's e metade de 50 UC's, e



que, simultaneamente seja superior ao valor da despesa contraída não prevista e cabimentada, equivalente a 100 euros, e corresponda a $\frac{3}{4}$ do salário líquido mensal da Demandada, quando se demonstre que a quantia em causa já foi devolvida pela Demandada e que se verificam circunstâncias anteriores e posteriores à infração que diminuem, de forma acentuada, a ilicitude e a culpa da Demandada.

1.3. Uma vez que o Demandado António Augusto de Sousa Pereira Joel não constituiu mandatário judicial, o Tribunal diligenciou no sentido de lhe ser nomeado defensor oficioso, tendo-lhe sido nomeado o Dr. Daniel dos Reis (fls. 56 a 65 dos autos).

1.4. Procedeu-se à audiência de julgamento, no dia 6 de Julho de 2016, tendo sido ouvidos os Demandados Maria Gabriela Silva e António Joel, bem como as testemunhas identificadas na Ata de fls. 80 e 81.

2. Fundamentação.

2.1. Factos provados:



Tribunal de Contas

A) Os Demandados integraram, nos termos das alíneas a), b) e c) do artigo 37.º do Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, o Conselho Administrativo (CA) do Agrupamento de Escolas D. Filipa de Lencastre (**AEFL**), em Lisboa, no período **de 18.05.2010 a 31.12.2010**.

Motivação: vide documento de fls. 7 dos presentes autos, emitido AEFL;

B) Os Demandados auferiam a remuneração líquida mensal de 2.092,63€ (Maria Gabriela Silva); 1.900,73€ (António Augusto Joel) e 1.070,48 € (Manuel Gomes Luís).

Motivação: vide documento de fls. 5 e 6 (recibos de vencimento) dos presentes autos, emitido pelo AEFL;

C) A Inspeção-Geral da Ciência e da Educação (IGCE) realizou, em 2011, uma auditoria ao Sistema de Controlo Interno do Agrupamento de Escolas D. Filipa de Lencastre, em Lisboa.

Motivação: vide processo apenso aos presentes autos;

D) No termo da referida auditoria, foram elaborados o relatório NUP 10.04.05/00066/RL/11 e a Informação NID:I/03174/SC/11, Serviço DSJ, Pº 10.14/00002/RL/11, de 11.08.2011 que, após homologação ministerial, foi transmitido ao Tribunal de Contas, e subsequentemente, ao Ministério



Tribunal de Contas

Público, nos termos e para os efeitos do artigo 57º n.º 4 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), com base no qual foi elaborado o presente requerimento.

Motivação: ver fls. 316 a 339 do Vol. II do processo apenso a estes autos;

E) Em data indeterminada do ano de 2010, mas seguramente não antes de Set2010, terminaram no AEDFL extensas obras de requalificação realizadas pela Parque Escolar.

Motivação: Depoimentos dos Demandados Maria Gabriela da Silva e António Joel, bem como das testemunhas Manuel Gomes Luís e Maria Manuela Ferreira, que, à data, exerciam funções no AEDFL, a 1.ª como Assistente Técnico e a 2.º como Coordenadora Técnica, e que, atentas as funções por si exercidas, mostraram ter conhecimento de tais factos;

F) Em Set2010 procedeu-se à transferência do equipamento e material administrativo para as novas instalações.

Motivação: Igual à que consta da alínea E) do probatório;

G) A maior parte deste trabalho foi feito, pela Parque Escolar ou por uma empresa por esta contratada, até finais de Set2010.

Motivação: Igual à que consta da alínea E) do probatório;



H) Não tendo a Parque Escolar transferido a totalidade do equipamento e material administrativo do AEDFL (algum material pesado e outro, como, v.g., móveis, material museológico e equipamento informático) para as novas instalações até à data de abertura do ano letivo, e estando agendada para 5Out2010 a inauguração oficial da requalificação do AEDFL pelo Senhor Presidente da República, tornava-se necessário, ou, pelo menos, bastante conveniente, fazê-lo antes de 5Out2010.

Motivação: documento de fls. 50 junto com a contestação da Demandada e depoimentos referidos na alínea E) do probatório.

I) No mês de Out2010, em data anterior a 5Out2010, e porque ainda não tinha sido feita a transferência total do equipamento e material administrativo para as novas instalações (ver alínea que antecede), os Demandados, na qualidade de membros do Conselho Administrativo do AEDFL, solicitaram a dois trabalhadores que tinham estado a trabalhar para a Parque Escolar ou para uma empresa por esta contratada, para fazer essa transferência.

Motivação: Depoimentos dos Demandados Maria Gabriela da Silva e António Joel, que depuseram nesse sentido.

J) Em 30NOV2010, os Demandados emitiram, ao portador os cheques n.º.8015088578 e n.º 7115088579, no montante de € 50 cada, sobre a conta n.º 0063051331632, da Caixa Geral de Depósitos, Agência da Av.



Almirante Reis, em Lisboa, cujo titular era o Conselho Administrativo da Escola Secundária D. Filipa de Lencastre, sem que existisse qualquer documento de despesa.

Motivação: Documento de fls. 47 do Vol. I/II do processo apenso.

K) Os Demandados entregaram os referidos cheques àqueles dois trabalhadores não identificados, sem qualquer vínculo ao AEDFL.

Motivação: Depoimentos dos Demandados Maria Gabriela da Silva e António Joel, que depuseram nesse sentido.

L) Pretenderam, dessa forma, remunerar o trabalho por estes produzido, correspondente a cerca de 5 horas de trabalho, cada um.

Motivação: Depoimento do Demandada Maria Gabriela da Silva, que depôs convincentemente nesse sentido.

M) Os cheques foram apresentados a pagamento e efetivamente debitados na referida conta.

Motivação: Documento de fls. 48 dos Vol. I/II do processo apenso;

N) Os Demandados, ao solicitarem àqueles dois trabalhadores - a que chamaram “arrumadores” - para que procedessem à transferência daquele



equipamento e material administrativo para as novas instalações, fizeram-no impulsionados pela necessidade de realização de tais tarefas, atenta a data prevista para a inauguração oficial da requalificação do AEDFL (5Out2010), sendo o pagamento a contrapartida daquele trabalho.

Motivação: Depoimento da Demandado Maria Gabriela da Silva, que depôs convincentemente nesse sentido, e documento de fls. 48 dos Vol. I/II do processo apenso;

O) Ao procederem da forma acima descrita e naquele circunstancialismo, não cuidaram de saber se tal despesa era permitida por lei, como podiam e deviam.

Motivação: Atentas as qualidades em que atuaram – membros do Conselho Administrativo do AEDFL – podiam e deviam ter diligenciado no sentido de saber se podiam ter assumido e autorizado tal despesa.

P) O montante pago àqueles dois trabalhadores foi, entretanto, reposto no Erário Público.

Motivação: ver documento de fls. 8 junto com o Requerimento inicial;



R) Para além da reposição daquele montante (ver alínea que antecede), os Demandados **reconheceram em julgamento** que não podiam ter feito aqueles pagamentos, nos termos e com os fundamentos em que o fizeram.

Motivação: Depoimento dos Demandados Maria Gabriela da Silva e António Joel, que depuseram nesse sentido.

S) Os Demandados **nunca foram objeto de qualquer recomendação** por parte do Tribunal de Contas.

Motivação: não está registada, neste Tribunal, qualquer recomendação aos ora Demandados, nem tal foi sequer alegado.

2.2. FACTOS NÃO PROVADOS:

A) Não está provado que a transferência do equipamento e material administrativo para lá de 30Set2010 estivesse coberta pelo contrato firmado entre a Parque Escolar e o Ministério da Educação.

Motivação: Não foi junto nenhum documento comprovativo de tal factualidade, nem tal foi referido pelos Demandados ou pelas testemunhas.

B) Não ficou provado que a não transferência do equipamento e material administrativo efetuado por aqueles dois trabalhadores fosse impeditiva da inauguração oficial das obras de requalificação do AEDFL.



Motivação: Não foi feita nenhuma prova nesse sentido.

3. O Direito.

3.1.

Os Demandados foram acusados pelo M.P. de terem incorrido na infração financeira sancionatória, a título de negligência, p.p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.ºs 2 e 4, da LOPTC, na redação anterior à Lei 20/2015, por violação das disposições legais constantes da alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º e 45.º da Lei do Enquadramento Orçamental (LEO)

Vejamos:

Dispõe o artigo 42.º, n.º 6, da LEO, sob a epígrafe “Princípios”, que:

“6 – Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que cumulativamente:

a) O facto gerador da despesa respeite as normas legais aplicáveis;

b) A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio do orçamento por duodécimos, salvo, nesta última matéria, as exceções previstas na lei;



c) A despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.

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” – **vide artigo 22.º, n.º 2, do DL n.º 155/92, de 28 de julho (RAFE).**

Por seu turno, o artigo 45.º, n.º 1, da LEO, sob a epígrafe “Assunção de compromissos”, dispõe o seguinte:

“1 – Apenas podem ser assumidos compromissos de despesa após os competentes serviços de contabilidade exararem informação prévia de cabimento no documento de autorização de despesa”.

Ora, não existindo, *in casu*, sequer qualquer documento justificativo que titulasse a despesa realizada, consubstanciada na entrega daqueles dois cheques aos ditos arrumadores, no montante de 50€, cada um, mostram-se violados os artigos 42.º, n.º 6, a), 45.º, n.º 1, da LEO, e artigo 22.º, n.º 2, do DL 155/92, de 28 de julho (RAFE).

Verifica-se, assim, o elemento objetivo da infração por que vêm acusados os Demandados.

3.2.



Conforme resulta da **alínea O) do probatório**, os Demandados atuaram negligentemente.

Na verdade, atentas as qualidades em que atuaram – membros do Conselho Administrativo do AEDFL – os Demandados podiam e deviam ter diligenciado no sentido de saber se podiam ter assumido e autorizado aquela despesa, sem que existisse documento justificativo que titulasse a despesa realizada.

É certo que eram há muito pouco tempo membros do Conselho Administrativo do AEDFL -ver **alínea A) do probatório** - mas também é verdade que não é crível que qualquer pessoa, colocada na posição dos Demandados, licenciados e professores, não soubessem que não podiam ter assumido e autorizado uma despesa da Escola, sem que, para tanto, houvesse documento justificativo que titulasse a despesa realizada.

3.3. Da medida da multa.

Considerando **(i)** que os Demandados eram há muitíssimo pouco tempo membros do Conselho Administrativo da AEDFL (alínea A) do probatório); **(ii)** que os montantes pagos sem documento justificativo das despesas realizadas foram, na totalidade, repostos pelos próprios Demandados (alínea P) do probatório); **(iii)** que eram de montante bastante reduzido (€100); **(iv)** que os Demandados reconheceram que não podiam ter feito aqueles pagamentos, nos termos e com os fundamentos em que o fizeram (alínea R) do probatório) **(v)** que nunca foram objeto de qualquer recomendação (alínea S) do probatório); e **(vi)** que a culpa dos Demandados é diminuta (ver alíneas E) a



I), L) a N) do probatório), entendemos justificar-se a **dispensa de multa**, atento o disposto nos artigos 64.º e 65.º, n.º 8, da LOPTC.

Não lhes é aplicável a relevação de responsabilidade, desde logo, porque só a 1.ª e 2.ª Secções podem lançar mão de tal instituto, conforme resulta do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC e da jurisprudência deste Tribunal².

Em face de todo o exposto, fica prejudicado o pedido formulado na alínea D) das conclusões da alegação da Demandada Maria Gabriela Silva.

4. DECISÃO.

Por todo o exposto, declara-se a presente ação parcialmente procedente, por provada, e em consequência, decide-se:

- **Declarar os Demandados culpados**, pela prática da infração financeira sancionatória prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), n.º 2 e 4, da LOPTC, na redação anterior à Lei n.º 20/2015, de 9 de

² Ver, por todos, Acórdão do Tribunal de Contas n.º 12/2015 – 3.ª Secção.



Tribunal de Contas

março, por violação os artigos 42.º, n.º 6, a), 45.º, n.º 1, da LEO, e artigo 22.º, n.º 2, do DL 155/92, de 28 de julho (RAFE), **dispensando-os, no entanto, do pagamento de qualquer multa.**

Não há lugar ao pagamento de emolumentos.

Lisboa, 6 de Setembro de 2016.

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)