



Secção – 3ª/S  
Data: 01/ 10/2018  
Processo: n.º 10/2017

RELATOR: Conselheiro José Mouraz Lopes

transitada em julgado

## I. Relatório

1. O Ministério Público requereu o julgamento da demandada D. requerendo a condenação da mesma no pagamento de uma multa de 2550,00 € e a repor a quantia de 12 329,98 € correspondente ao valor indevidamente autorizado e pago a título de subsídio de refeição, quantias acrescidas dos respetivos juros legais. Alega, em resumo, um conjunto de facticidade ocorrida no âmbito do processamento de pagamento de ajudas de custo aos Conselheiros do Tribunal Constitucional, por participação em sessão, sem dedução do abono diário do subsídio de refeição, quando exerceu funções com chefe de divisão administrativa e financeira daquele Tribunal, facticidade que consubstancia a prática de uma infração financeira prevista no artigo 65º n.º 1 alínea b) da LOPTC e ainda uma infração de natureza reintegratória, nos termos do artigo 59º n.º 1 e n.º 4 da mesma Lei.
2. A demandada não contestou. Foi, entretanto, demonstrado nos autos, ter sido efetuada a liquidação do montante petitionado a título de responsabilidade reintegratória, bem como a efetivação do pagamento dos juros, antes da audiência de julgamento
3. Procedeu-se a julgamento que decorreu com as formalidades legais, conforme decorre da ata.

## II. Fundamentação.

Factos provados [com interesse para a decisão].

4. O Tribunal de Contas (TdC), através da 2.<sup>a</sup> Secção, procedeu a uma auditoria financeira ao Tribunal Constitucional (TC) que teve em vista examinar a conta de gerência de 2013, verificar a contabilização das receitas e das despesas, bem como a regularidade e legalidade das operações subjacentes.
5. Essa auditoria e os seus resultados finais ficaram a constar do Relatório n.º 6/2015, aprovado em sessão de subsecção, daquela Secção, em 12 de Março de 2015.
6. Do aludido Relatório ficou a constar que, desde Novembro de 2012 até Dezembro de 2013, por alteração da prática anteriormente seguida, passaram a ser processadas e pagas aos Juízes Conselheiros as ajudas de custo por participação em sessão do TC sem dedução do abono diário do subsídio de refeição (cfr. pontos 162 a 173, 181 a 184 do Relatório).
7. Durante o período em causa procedeu-se ao pagamento dos montantes, especificamente referidos no Quadro que constitui o anexo 5 ao aludido Relatório, desagregados por beneficiário e total do número de dias (cfr. Quadro do anexo 5 ao Relatório, que aqui se considera reproduzido para todos os efeitos legais).
8. O montante globalmente apurado, referente a tais pagamentos, atingiu o valor de 12.329,98 Euros.
9. Os pagamentos, em apreço, ficaram a dever-se à ora demandada, na qualidade de Chefe da Divisão Administrativa e Financeira do TC que, conforme nota, por si manuscrita para os “RH”, em 29 de Outubro de 2012 determinou: “ *A partir do próximo mês de novembro, o processamento de ajudas de custo por participação em sessões não deverá ser abatido do subsídio de refeição*”.
10. Tais pagamentos resultaram, assim, em violação do disposto naquela disposição legal e do disposto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de Dezembro, bem assim do disposto no n.º 6, alínea a) do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental) atual n.º 3, alínea a) do artigo 52.º Da Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro, e, por último, do disposto no n.º 1, alínea a) do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (Regime da Administração Financeira do Estado – RAFE).

11. A ora demandada conhecia a legislação aplicável ao pagamento de ajudas de custo aos Juízes, Conselheiros do TC, bem como as demais disposições legais que suportam o seu pagamento e, não obstante, contrariando a prática que vinha sendo seguida de deduzir o subsídio de refeição no montante dessas ajudas de custo, e sem apresentar uma fundamentação/justificação para o efeito, não respeitou tal legislação nos casos apontados.
12. Agiu, no entanto, nos termos referidos após as orientações verbais efetuadas que lhe foram dadas pela então Secretária Geral do Tribunal Constitucional e do seu presidente, tendo em atenção uma determinada interpretação jurídica sobre a matéria.
13. Tal ato teve como consequência direta e necessária pagamentos sem fundamento legal e indevidos, por não corresponderem a nenhuma contraprestação legalmente prevista.
14. O montante pago referido em 9) foi totalmente repostado, bem como os juros legais devidos, no montante de € 2.208,34 (cf. docs. juntos a fls. 44 a 61 e 81).
15. A demanda é técnica superiora no Ministério das Finanças e trabalha na Direção Geral do Orçamento do mesmo Ministério. Trabalhou durante seis anos no Tribunal Constitucional, primeiro como Chefe de Divisão Administrativa e Financeira e, posteriormente, como Diretora do referido Departamento.

#### **Factos alegados e não provados com interesse para a causa**

16. Da factualidade indicada no requerimento do Ministério Público não ficaram provados, apenas, os factos referentes à exclusividade da atuação da demandada, nomeadamente que «tenha agido em liberdade e com total consciência de que tal ato não era legalmente admissível».

#### **Motivação de facto**

17. A factualidade provada decorre da análise crítica e global da prova produzida, apresentada no requerimento inicial em conjugação com as declarações da demandada prestadas em audiência de julgamento. Especificamente, o tribunal valorou (i) os documentos constantes do requerimento junto pelo Ministério Público (os quais não foram impugnados), que decorrem da auditoria realizada e que são identificados na

factualidade supra referida, salientando-se o despacho escrito da demandada de 29.10.2102; (ii) o depoimento da demandada D. relativamente à situação ocorrida sobre as razões pelas quais efetuou os pagamento, nomeadamente a possível conformação legal em função do que os superiores hierárquicos referiram. Igualmente valorou o depoimento sobre a sua situação profissional e pessoal; (iii) os documentos juntos a fls 44 a 61 e 81, referentes à reposição das quantias pagas e juros.

### **Enquadramento jurídico.**

#### **(i) Questão prévia relativa ao pagamento das quantias peticionadas**

18. Conforme decorre dos autos e da matéria de facto provada foram liquidadas as quantias peticionadas pelo Ministério Público a título de responsabilidade financeira reintegratória, incluindo os juros devidos (cf. facto referido no § 14).
19. Nos termos do artigo 69º n.º 1 da LOPTC, «o procedimento por responsabilidade financeira reintegratória extingue-se pela prescrição e pelo pagamento das quantias a repor em qualquer momento».
20. Assim, tendo sido efetuada a reposição financeira dos valores peticionados e juros devidos encontra-se extinto o procedimento por responsabilidade financeira reintegratória imputado à demandada.

#### **(ii) Da infração referente ao pagamento de ajudas de custo**

21. Resulta de forma inequívoca da matéria de facto que, no período de Novembro de 2012 até Dezembro de 2013, por alteração da prática anteriormente seguida, passaram a ser processadas e pagas aos Juízes Conselheiros as ajudas de custo por participação em sessão do TC sem dedução do abono diário do subsidio de refeição, tendo nesse período sido pagos os montantes, especificamente referidos no Quadro que constitui o anexo 5 ao aludido Relatório, desagregados por beneficiário e total do número de dias (cfr. Quadro do anexo 5

ao Relatório, que aqui se considera reproduzido para todos os efeitos legais), no montante global de 12.329,98 Euros.

22. Os juízes do Tribunal Constitucional são, nos termos do artigo 3º da lei n.º 4/85 de 9 de abril, (Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos) equiparados a titulares de cargos políticos para os efeitos da referida lei.
23. Por seu lado a Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei de Organização Funcionamento e Processo do Tribunal de Constitucional, no seu artigo 32º atribui o direito ao abono de ajuda de custo aos Juízes do Tribunal Constitucional, «fixado para os membros do governo» abonado por cada dia de sessão do Tribunal em que participem e mais dois dias por semana (variável em função da zona de residência).
24. De igual foram, também os Juízes do Supremo Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 27º n.º 2 da Lei n.º 21/85, de 30 de julho (EMJ), têm o direito à ajuda de custo fixada para os membros do Governo, abonada por cada dia de sessão em que participem (não acrescentando os dois dias, contrariamente ao caso dos juízes do Tribunal Constitucional).
25. No que respeita a ajudas de custo, os membros do governo, quando deslocados ao estrangeiro e no estrangeiro têm direito ao montante de ajuda de custo, de acordo com o estabelecido no artigo 1º n.º 2 do Decreto lei n.º 106/98, de 24 de abril e de acordo com as regras de cálculo estabelecidas no artigo 8º do mesmo decreto Lei.
26. No caso das ajudas de custo pagas aos Juízes do Tribunal Constitucional, estas compreendem 100% do seu valor e o seu pagamento não depende da prévia entrega dos boletins de itinerário ou da indicação dos períodos de tempo da deslocação.
27. Independentemente da variação quantitativa do quantitativo de dias de ajuda de custo a que têm direito, [os juízes do Tribunal Constitucional ou os juízes do STJ], trata-se, na ajuda de custo, de uma prestação compensatória por via de uma deslocação, incluindo a alimentação e o alojamento, num determinado (ou determinados) dias que o servidor tem que fazer para exercício das suas funções.
28. Por outro lado, o subsídio de refeição instituído pelo DL 305/77, de 29/7 (reformulado pelo DL 57-B/87, de 20/02), é atribuído aos servidores do Estado - com exceção do pessoal em regime de prestação de serviços e do pessoal civil ao serviço das Forças Armadas e

militarizadas (art.º 1.º) – e tem a “natureza de benefício social a conceder como comparticipação das despesas resultantes de uma refeição tomada fora da residência habitual, nos dias de prestação efectiva de trabalho”.

29. Nos termos do artigo 6º do referido diploma, “não é permitida a acumulação do subsídio de refeição com qualquer outra prestação de idêntica natureza ou finalidade, independentemente da sua denominação, ainda que atribuída pelo sector público empresarial ou pelo sector privado.”
30. Ainda nos termos do artigo 37º do mesmo Decreto-Lei 106/98, citado, «o quantitativo correspondente ao abono diário do subsídio de refeição é deduzido nas ajudas de custo, quando as despesas sujeitas a compensação incluírem o custo do almoço». Este é o normativo geral referente às ajudas de custo dos servidores públicos
31. Ou seja, porque subsídio de refeição se destina a compensar os gastos tidos com refeições tomadas fora do domicílio habitual nos dias de trabalho, nos casos em que ocorra pagamento de ajudas de custo, está englobado nesse pagamento a despesa tida com a refeição.
32. Por isso, quando paga integralmente pelo dia deve, no seu cálculo, nos termos da Lei, ser aplicável, o regime geral, nomeadamente o desconto a que se alude no artigo 37º do Decreto-lei 106/98 citado (cf. neste sentido jurisprudência do STA, máxime os Acórdãos de 1.6.2016 e 22.3.2018).
33. No atual quadro normativo, mesmo o que se refere às ajudas de custo abonadas aos juízes dos Tribunais Constitucional e Supremo Tribunal de Justiça, o pagamento da ajuda de custo, seja qual for o regime de serviço público a quem se aplique, incorpora a compensação pelo custo do almoço. Daí que quando paga, deve ser deduzido o subsídio de refeição sob pena de ser duplicarem pagamentos.
34. Ainda que o regime normativo da fixação das ajudas de custo para os juízes do Tribunal Constitucional (e do Supremo Tribunal de Justiça), por via de uma natureza específica em função do modo como estão legalmente consagrados pudesse ser mais explícito nesta parte, com a omissão do desconto referente ao subsídio de refeição pago, criar-se-ia uma situação de desigualdade, desproporcionada e não justificada, na fixação de uma quantia que, na sua *ratio*, deve ser igual para qualquer servidor público

35. Ora ao não se ter deduzido no período em causa, por via da determinação da demandada, os subsídios de alimentação incluídos nas ajudas de custo pagas, a demandada efetuou pagamentos ilegais que englobam exatamente aquele montante (envolvendo os vários juízes em causa identificados e o período temporal referido).
36. Importa, assim, concluir que o pagamento do quantitativo das ajudas de custo (englobando o subsídio de refeição) foi efetuada em violação das normas legais que impediam que tal suplemento remuneratório, fosse atribuído sem suporte legal, como aliás vinha sendo feito até então, conforme decorre dos factos, o que torna ilícita a conduta da demandante.
37. A responsabilidade financeira sancionatória é, no entanto, uma responsabilidade que se sustenta na culpa, conforme decorre do artigo 61º n.º 5 da LOPTC.
38. Recorde-se que age com negligência, nos termos do art.º 15.º do Código Penal (CP), 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 atuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.
39. Recorde-se também que nos termos do artigo 13º do Dec. Lei n.º 545/99 de 14 de dezembro, (diploma legal que regulamenta a organização dos serviços do Tribunal Constitucional) compete à Divisão Administrativa e Financeira daquele Tribunal, nomeadamente à sua responsável, (a) assegurar a gestão dos recursos humanos; (...) (d) processar os vencimentos e outros abonos do pessoal; (e) preparar os orçamentos e as contas; (...) (g) executar os procedimentos de gestão financeira.
40. Face à factualidade provada e ao que vem sendo exposto, importa constatar que a demandada, alterando um procedimento que vinha sendo efetuado, ainda que sustentado em orientações verbais de superiores hierárquicos, procedeu ao pagamento nos termos em que o fez, sem cuidar de atentar na sua legalidade. Agiu sem o cuidado devido e diligências inerentes à sua qualidade de Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, no que respeita ao referido pagamento, na medida em que não agiu de acordo com o imperativo legal e que aliá se vinha sendo seguido, sendo por isso a sua conduta negligente.
41. A demandada cometeu, em consequência a infração financeira sancionatória que lhe era imputada [pp pelos artigos p. e p. pelo artigo 65.º n.º 1 alínea b), n.ºs 2 e 5 da LOPTC, e 30.º

n.º 2 do C. Penal, *ex vi* artigo 67.º n.º 4 da LOPTC (forma continuada) e no n.º 6, alínea a) do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental) atual n.º 3, alínea a) do artigo 52.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro, e, por último, do disposto no n.º 1, alínea a) do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (Regime da Administração Financeira do Estado – RAFE)].

### **Da sanção devida**

42. Como se referiu, ficou demonstrado que a demandada cometeu uma infração sancionatória p.p pelo artigo 65º n,º 1 alínea b), da LOPTC por referência às demais normas legais citadas, sob a forma continuada mas de forma negligente.
43. Ficou demonstrado que a sua atuação decorreu da determinação dada pelos seus superiores hierárquicos, ainda que de forma verbal, tendo em conta uma determinada interpretação jurídica sobre a matéria. Todas as quantias indevidamente pagas foram restituídas incluindo os juros. Assim, com base neste circunstancialismo, é bem de ver que a dimensão culposa da demandada encerra uma diminuição acentuada, em função das circunstâncias que envolveram os factos ocorridos. Assim sendo em tendo em conta esse circunstancialismo, face ao disposto no artigo 65º n.º 8 da LOPTC estão demonstradas todas as condições que permitem isentar a demandada de multa.

### **III. Decisão**

**Pelo exposto, julgo a ação parcialmente procedente e em consequência:**

- a) **Declara-se extinto o procedimento por responsabilidade financeira reintegratória imputada à demandada.**
- b) **Condeno a demandada como autora de uma infração financeira sancionatória, p. e p. pelo artigo 65.º n.º 1 alínea b), n.ºs 2 e 5 da LOPTC, isentando-a de multa.**

**Emolumentos legais a cargo da demandada – art.º 14.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas**

**Registe e notifique.**

Lisboa 1 de outubro de 2018

O Juiz Conselheiro

José Mouraz Lopes