



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## SENTENÇA Nº 08/2006

(Processo n.º 1-JRF/2006)

### I – RELATÓRIO

1. O Exmº Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 58º, n.º 1, alínea b) e 89º e segs. da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento dos Demandados D1 e D2, imputando-lhes a prática de infracção financeira sancionável nos termos do disposto no artigo 65º, n.º 1-b), nº 2 e nº 3 e que consubstanciou pagamentos indevidos nos termos do disposto no artº 59º-nº 1 e 2 da referida Lei.

Articulou, para tal e em síntese que :

- Em 2001 os Demandados desempenhavam funções de Presidente e Vogal do Conselho Directivo do Instituto para o Desenvolvimento Social (I.D.S.).
- Em 29/06/01 e 31/07/01, os Demandados autorizaram, por causa das funções que exerciam no I.D.S., o pagamento de despesas de representação dos membros do Conselho Directivo, no valor global de 835.738\$00 (4.168,64 €), na sequência de informações dos serviços.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Tais pagamentos efectuaram-se por cheques da conta do I.D.S. de 6 e 26 de Julho de 2001.
- Os documentos juntos pelos membros do Conselho Directivo para justificar aquelas suas despesas não correspondem às normas processuais exigidas para a realização de despesas de representação previstas no Despacho e no anexo ao Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social (SESS) de 25/09/1986 que as regulamentava.
- Além disso, não se pode retirar deles qualquer menção que os relacione com a definição de despesas elegíveis a título de representação previstas no citado Despacho.
- Com efeito, em nenhum desses documentos se faz referência nem são juntas declarações subscritas pelos membros do Conselho Directivo que identificassem as iniciativas, sessões de trabalho, deslocações de serviço ou gastos com convidados do I.D.S. que justificassem aquelas despesas a título de representação do Instituto.
- Nestes termos aquelas despesas não podiam – como foram –, ser elegíveis como “despesas de representação” para efeitos do aludido despacho do SESS.
- Competia aos requeridos, antes de ordenar os pagamentos, verificar se essas despesas haviam sido feitas, a qualquer título, em nome e no interesse do I.D.S. ou por causa de sessões de



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

trabalho e deslocações de serviço realizadas pelos membros do Conselho Directivo que as apresentaram.

- Porém, não fizeram essa verificação nem o podiam ter feito, dado que aqueles documentos nada comprovam nesse sentido, pelo que não podiam ter sido autorizados os pagamentos.
- Esses pagamentos, para além de ilegais, causaram ao IDS um dano no valor de PTE 835.738\$00 a que correspondem, hoje, a 4.168,64 €.
- Os requeridos agiram voluntária e conscientemente, bem sabendo que as normas vigentes sobre a matéria lhes não permitia autorizar aqueles pagamentos e que ao fazê-lo causavam ao I.D.S. um prejuízo igual ao valor global dos pagamentos autorizados.

**Concluiu pedindo a condenação de cada um dos Demandados no pagamento de uma multa de 6.000 Euros pela infracção financeira prevista e punida pelo artº 65º-nº 1-b) e nº 2 e 3 da Lei, bem como no pagamento, solidário, de 4.168,64 €, a título de reposição das importâncias pagas indevidamente e juros legais, nos termos do disposto no artº 59º-nº 1, 2, 3, 61º, 62º-nº 1 e nº 2, 63º e 64º-nº 1 da Lei.**

2. Citados, os Demandados contestaram o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando em síntese:



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- As despesas em causa respeitaram as exigências constantes do despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 25.09.86;
- Efectivamente, todas as despesas são suportadas por documentos comprovativos da sua realização, visados pelo respectivo superior hierárquico e capeados por uma informação dos competentes serviços do Instituto em causa.
- Mas mesmo que assim não fosse, estar-se-ia perante a preterição de meras formalidades não essenciais, irrelevantes, que não se reflecte na validade dos actos em questão por beneficiarem do princípio do aproveitamento e da conservação dos actos administrativos.
- As autorizações concedidas e os pagamentos que neste contexto foram efectuados não violam qualquer normativo pelo que deles não resulta qualquer responsabilidade financeira nem obrigação de repor.
- De todo o modo, a actuação dos Demandados afigura-se legítima, de boa-fé e fundada na convicção da legalidade da fonte que lhes atribuíra o poder de autorizar tais benefícios naquelas condições – o despacho governamental.
- Na verdade, os Demandados agiram de acordo com a prática que vinha sendo seguida, designadamente pelo I.G.F.S.S., sem que alguma vez tal prática tivesse sido questionada pelos próprios serviços ou por aquele Instituto e que traduzia, de resto, uma prática corrente e generalizada em todos os serviços e organismos do Ministério.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Tanto assim é que o próprio formulário que era utilizado para apresentar o pedido de reembolso desse tipo de despesas era exactamente igual ao que os dirigentes do I.G.F.S.S. usavam com o mesmo objectivo.
- Face ao circunstancialismo descrito e atendendo a que a autorização e o processamento destas despesas se contêm nos precisos termos do despacho ministerial, não era viável que os ora Demandados configurassem a ilegalidade ou a irregularidade de tais pagamentos.
- Ademais, quer pela formação académica dos Demandados – licenciatura em Serviço Social – quer pela área em que têm desenvolvido a sua actividade profissional – acção social –, quer ainda pelo facto de sempre terem pautado a sua actuação por critérios de escrita legalidade e isenção, a nenhum deles era particularmente exigível que configurassem que a prática disciplinada pelo próprio Despacho e pelas regras processuais que vinham sendo seguidas não legitimassem as autorizações de pagamento que foram sendo concedidas.

**Concluem pela improcedência da acção e conseqüente absolvição ou pela relevação de eventuais responsabilidades.**

3. Sendo o processo o próprio o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção a obstar ao prosseguimento dos autos, procedeu-se, subseqüentemente, a julgamento, com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

despacho, de que não houve reclamação, tudo conforma consta da acta de julgamento elaborada e junta aos autos.

## II - OS FACTOS

A factualidade relevante e provada nos termos do artº 791º, nº 3 do Código do Processo Civil, aplicável subsidiariamente à audiência de julgamento nestes autos (artº 93º da Lei nº 98/97) é, conforme consta do despacho proferido, a seguinte:

### *“Factos Provados:*

- 1º Os Demandados integravam o Conselho Directivo do Instituto para o Desenvolvimento Social, (doravante designado I.D.S.) no ano de 2001, o primeiro como Presidente e a segunda como vogal e auferiam os vencimentos líquidos anuais de 6.950.832\$00 e 6.399.032\$00, respectivamente.*
- 2º No ano de 2001 compunham, também, o Conselho Directivo do I.D.S. os seguintes vogais:*
  - L A V;*
  - R M C R C S;*
  - R M T P A C S.*
- 3º Em 29 de Junho de 2001, os Demandados autorizaram os pagamentos das despesas de representação de quatro membros do Conselho Directivo do I.D.S., relativas ao 1º trimestre de 2001, no valor global de 704.188\$00, na sequência de proposta exarada na informação nº 020010600259/260/261/262.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- 4º Os pagamentos foram efectuados por quatro cheques emitidos em 06.07.01, sobre a conta nº 0229011076230 do I.D.S. e dos seguintes montantes:
- a) 204.093\$00 — a favor do Demandado D1;
  - b) 155.120\$00 — a favor da Demandada D2;
  - c) 190.530\$00 — a favor de R C;
  - d) 154.445\$00 — a favor de R S.
- 5º Em 31 de Julho de 2001, os Demandados autorizaram o pagamento de despesas de representação do membro do Conselho Directivo do I.D.S. Luís Vale, relativas ao período de Março a Junho de 2001, no valor de 131.550\$00, na sequência de proposta exarada na informação nº 020010700219.
- 6º O pagamento foi efectuado por cheque emitido no dia 26 de Julho de 2001, no montante referido de 131.550\$00, sobre a conta nº 0229011076230 do I.D.S.
- 7º As despesas que os membros do Conselho Directivo apresentaram para justificar os pagamentos foram os recibos de restaurantes e outros estabelecimentos de restauração que se encontram discriminados de fls. 22 a 28, de fls. 33 a 45, de fls. 50 a 58, de fls. 62 a 71 e de fls. 76 a 90 do 1º volume.
- 8º Os Demandados autorizaram os pagamentos das despesas a que nos vimos referindo com base no despacho e anexo ao mesmo do Secretário de Estado da Segurança Social (SESS) de 25.09.1986.
- 9º Os recibos dos restaurantes e estabelecimentos similares, com excepção de um caso, não estão emitidos em nome dos membros do Conselho Directivo nem do I.D.S.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- 10º *Alguns dos recibos não têm indicação da data.*
- 11º *Os recibos não referenciam nem são acompanhados de documentação que identificasse as iniciativas, sessões de trabalho e deslocações em serviço no âmbito das quais as despesas teriam ocorrido.*
- 12º *Os recibos estão visados pelos Demandados.*
- 13º *O Demandado D1 foi nomeado Presidente do I.D.S. pelo despacho conjunto nº 722/98, de 9 de Maio de 1998, e com efeitos a 11 de Maio.*
- 14º *A Demandada D2 foi nomeada vogal do Conselho Directivo do I.D.S. pelo despacho nº 1649/99 de 14 de Janeiro de 1999 e com efeitos a 1 de Janeiro.*
- 15º *Os Demandados exerceram as funções no I.D.S. até à extinção deste Instituto, em Fevereiro de 2003.*
- 16º *Os Demandados são licenciados em Serviço Social, exerceram funções de chefia na Administração Pública e cargos relevantes na área da Segurança e Solidariedade Social nos anos anteriores à nomeação para o I.D.S. conforme se discrimina nas notas biográficas de fls. 114 e 115.*
- 17º *Os Demandados, bem como os restantes elementos do Conselho Directivo do I.D.S., recebiam, para além das despesas em causa nestes autos, as despesas de representação fixadas pelo Despacho Conjunto nº 625/99, de 13 de Julho.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- 18º *Os Demandados, bem como os restantes elementos do Conselho Directivo do I.D.S., deixaram de receber as despesas em causa nestes autos a partir da revogação, em 16.05.02, do Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social pelo Ministro da Segurança Social e do Trabalho.*
- 19º *O I.D.S. foi criado pelo Decreto-Lei nº 115/98, de 4 de Maio com autonomia administrativa e financeira mas só em finais de 2000, após a aprovação dos estatutos (Decreto-Lei nº 433-A/99, de 26.10) e da estrutura orgânica (Portaria nº 1208-A/2000, de 22.12) foi possível aprovar e fazer executar o orçamento próprio relativo ao ano de 2001.*
- 20º *Até lá as contas do I.D.S. estavam integradas nas contas do I.G.F.S.S. nos termos do protocolo celebrado em 15.03.99 e documentado a fls 117/118.*
- 21º *O procedimento adoptado no I.D.S. para o pagamento das despesas em causa nos autos foi o que era observado no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (I.G.F.S.S.) a quem a Directora Administrativa e Financeira do I.D.S. solicitou esclarecimentos sobre os procedimentos a observar tendo-lhe sido facultado o formulário de fls. 116 dos autos.*
- 22º *Aquela Directora foi, também, informada pelo I.G.F.S.S. que as despesas tinham, como fundamento legal, o despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 25.09.86 e despachos ulteriores que fixaram os montantes máximos das despesas.*
- 23º *Aquela Directora solicitou, quer aos responsáveis do I.D.S. quer ao I.G.F.S.S., por várias vezes, cópia do despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 25.09.86 mas nunca o obteve.*
- 24º *À data em que a auditoria do Tribunal de Contas foi efectuada, foi, pelos auditores, solicitada cópia do referido despacho, designadamente à*



# Tribunal de Contas

## *Gabinete do Juiz Conselheiro*

---

*Directora supra mencionada mas nunca lhes foi facultado o mesmo, pelo que foi necessário pedi-lo ao I.G.F.S.S.*

- 25º No ano de 2001, e dispondo já de orçamento privativo, o procedimento utilizado para o processamento das despesas de representação em causa nos autos manteve-se mas o formulário foi substituído por outro.*
- 26º O procedimento instituído desde a criação do I.D.S. para o pagamento das despesas em causa nunca foi questionado nem discutido em reuniões do Conselho Directivo.*
- 27º O I.G.F.S.S. nunca questionou o preenchimento sendo que, inicialmente, eram anexados todos os recibos que justificariam as despesas.*
- 28º O Demandado D1 conhecia o teor do despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 25.09.86.*
- 29º A Demandada D2 nunca tinha lido o despacho referido no número anterior.*
- 30º Os Demandados sabiam que o procedimento instituído no I.D.S. era idêntico ao que era seguido no I.G.F.S.S.*
- 31º Os Demandados nunca tiveram a preocupação de verificar se as despesas apresentadas estavam de acordo com o exigido pelo despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 25.09.86.*
- 32º Os Demandados sempre autorizaram os pagamentos pelos membros do Conselho Directivo desde que não ultrapassassem os "plafonds" existentes.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*33º Os Demandados autorizaram tais pagamentos porque estavam convictos de que as despesas tinham ocorrido em representação do I.D.S. e em virtude das funções que exerciam como membros do Conselho Directivo.*

## **Factos não Provados**

- 1º Não se provou que as despesas autorizadas pelos Demandados tinham sido, mensalmente, submetidas a homologação do Secretário de Estado da Segurança Social.*
- 2º Não se provou que as despesas autorizadas pelo Demandados tinham sido efectuadas na sequência ou por ocasião de sessões de trabalho ou tinham resultado de deslocações em serviço na parte que não estivesse coberta por ajudas de custo.*
- 3º Não se provou que os Demandados, ao autorizarem os pagamentos, agiram voluntária e conscientemente, sabendo que os mesmos eram ilegais e que causavam ao património público um prejuízo igual ao valor global dos pagamentos autorizados.*
- 4º Não se provaram todos os factos articulados que, directa ou indirectamente, estiverem em contradição com os que foram dados como provados.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## III – O DIREITO

### A) O ENQUADRAMENTO LEGAL

A Lei n.º98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a Organização e o Processo do Tribunal de Contas, previu, no Capítulo V dois tipos de responsabilidades financeiras: na Secção II, a responsabilidade reintegratória, na Secção III, a responsabilidade sancionatória.

No que respeita à responsabilidade sancionatória, os factos que vêm imputados aos Demandados consubstanciam incumprimento da norma invocada pelo M. Público e relativa à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas. São pois, em tese, idóneos a integrar o conceito de infracção financeira – artº 65º nº 1-b) da Lei nº 98/97 – enquanto violadores da disciplina dos dinheiros públicos.

A infracção que vem imputada aos Demandados, como aliás, todas as que estão elencadas no artigo 66º, e, ainda, todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória, exige que o comportamento do agente seja culposo: vide artigos 65º-nº3 e 4, 66º-nº 3, 67º-nº 2 e 3 e 61º-nº 5 da Lei nº 98/97.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

\*

O Ministério Público, no requerimento inicial, considerou que as autorizações e os pagamentos subsequentes ordenados pelos Demandados, para além de ilegais, constituíam pagamentos indevidos, pelo que nos iremos referir, ainda que em traços gerais, a esta fonte geradora de responsabilidade reintegratória.

O conceito de responsabilidade reintegratória está densificado no art.º59.º da Lei e tem, como elemento unificador, a obrigação de reposição, ao património público, das quantias ou valores que o agente, pela sua acção ou omissão, culposamente, subtraiu ou não arrecadou.

Esta obrigação de repor, de integrar no património público, os dinheiros ou valores que existiriam se a infracção não tivesse sido praticada pelo agente, ocorrerá quando se comprovarem factos que constituam alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos, pagamentos indevidos ou falta de arrecadação de receitas - art.º59.º e 60.º da Lei.

O conceito de “pagamentos indevidos” está expresso no n.º2 do art.º59.º da LOTC:

*" pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública, por não terem contraprestação efectiva".*

Assim e quando os pagamentos tiverem sido feitos com violação das normas legais, mas não tenham causado dano efectivo ao património público, já não haverá lugar a reposição, sem prejuízo de eventual responsabilidade sancionatória.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Anote-se que só no domínio da Lei n.º98/97, no referido art.º59.º-n.º2, se definiu o conceito de “pagamentos indevidos”: até então, e, designadamente, na vigência da Lei n.º86/89, de 8 de Setembro, o conceito não tinha definição legal, embora justificasse a reposição dos dinheiros públicos. Assim, no art.º49.º-n.º1 da Lei n.º86/89, estatuiu-se que:

*“ No caso de alcance ou de desvio de dinheiros ou outros valores, ou de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar os responsáveis a repor nos cofres do Estado as importâncias abrangidas pela infracção, sem prejuízo de efectivação da responsabilidade criminal e disciplinar a que eventualmente houver lugar” .*

Ora, a jurisprudência do Tribunal era pacífica e uniforme no entendimento de que a reposição só era exigível se os pagamentos ilegalmente efectuados não tivessem uma contrapartida para o património público, ou seja, a responsabilidade reintegratória e a reposição consequente só ocorreria se, tendo o pagamento sido feito em violação de lei, também daí tivesse ocorrido um dano para o património público, por ausência de contraprestação<sup>1</sup>.

Se a ilegalidade do pagamento tivesse subjacente uma prestação, então a reposição não se justificaria porque a isso também impediria o conceito de “enriquecimento sem causa”:

---

<sup>1</sup> Ver, por todos, o Acórdão n.º213/95, da 2ªSecção, de 20.10.95, in Colectânea de Acórdãos 1995-1996, pág.381 e segs, em que se consignava : “Quando os pagamentos indevidos correspondam a contraprestações efectivas fundamentadas em reais necessidades de Serviço Público e não se evidenciando nos autos um propósito de favorecer injustificadamente os beneficiários dos pagamentos, nem que aos gerentes tenha advindo vantagens ilícitas ou ilegítimas, é relevada a responsabilidade”.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*"aquele que, sem causa justificativa, enriquecer à custa de outrem, é obrigado a restituir aquilo com que injustamente se locupletou"* - art.º473.º-n.º1 do C. Civil.

O pedido formulado pelo Ministério Público – a reposição dos pagamentos efectuados na decorrência das autorizações de 29 de Junho e 31 de Julho de 2001 impõe, "*prima facie*" que se analise e decida se as referidas autorizações são ilegais. Só após tal decisão é possível analisar se os pagamentos daí resultantes foram indevidos: como já assinalámos, o conceito financeiro de "pagamento indevido" densificado no artº 59º - nº 2 da Lei nº 98/97 pressupõe e exige que:

- a) O acto que determinou o pagamento seja declarado ilegal;
- b) Não tenha havido contraprestação efectiva;

## **B) DA ILICITUDE DOS FACTOS**

Começamos, então, por analisar se ficou provada materialidade susceptível de integrar as infracções financeiras, designadamente, as indicadas pelo Ministério Público no seu requerimento inicial.

Ficou provado que os Demandados autorizaram os pagamentos das despesas em causa nos autos com base no despacho e anexo ao mesmo do Secretário de Estado da Segurança Social (SESS) de 25 de Setembro de 1986 – facto nº 8.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

O despacho – “autorizo” – é exarado numa proposta do Conselho Directivo do I.G.F.S.S., datada de 22 de Setembro de 1986, para que se autorizassem os dirigentes das instituições de Segurança Social e dos Serviços de administração directa do Estado nela integrados (directores-gerais, subdirectores gerais ou equiparados) a utilizarem as verbas orçamentadas na rubrica “despesas de representação” até ao limite de 15% ou 10% do vencimento base do Director-Geral consoante se tratassem de Directores-Gerais ou equiparados ou restantes dirigentes.

A proposta é fundamentada como segue:

*“O exercício de cargos de particular responsabilidade implica, frequentemente, a realização de despesas de representação que, em virtude da sua natureza, obviamente não devem recair sobre os respectivos titulares, cabendo, antes, ser suportadas pela entidade ao serviço de quem são efectuadas”*

*(...) Não se pretende criar uma nova remuneração acessória conferida a quem realiza tais despesas, mas, antes, instituir um “plafond” mensal para despesas de representação, a utilizar de forma estritamente justificada e enquadráveis na previsão do artº 56º da Lei nº 28/84, de 14 de Agosto, entendendo-se de uma forma genérica, despesas de representação todas aquelas que são efectuadas na defesa dos interesses da Segurança Social, designadamente, as despesas com refeições realizadas na sequência ou por ocasião de sessões de trabalho, bem como as que resultam de deslocações em serviço na parte em que não estejam cobertas por ajudas de custo” (Sublinhados nossos)*

A proposta refere, ainda, que:

- os documentos de despesa devem ser passados em nome da respectiva instituição de Segurança Social;
- devem ser assinados por quem realizou a despesa;



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- serão, sempre, visados pelo superior hierárquico ou no seu impedimento, pelo membro responsável pelo pelouro financeiro ou membro equiparado.

O documento que vimos analisando tem, na parte superior esquerda, um despacho de 28.10.86, do seguinte teor: "Confidencial; Não divulgar; Arquivar".

Em anexo ao despacho, e com data de 30.10.86, referem-se os limites mensais máximos para as despesas de representação nos meses de Outubro a Dezembro de 1986 e as normas processuais exigidas para o seu processamento que são, basicamente, idênticas às constantes da proposta/despacho com o acréscimo relevante de que, cada instituição, mensalmente, deverá remeter a homologação do S.E.S.S. as despesas efectuadas utilizando, para o efeito, um impresso em anexo.

\*

O despacho do S.E.S.S. de 25.09.86 foi sendo, sucessivamente, actualizado quanto aos montantes máximos das despesas de representação, tendo esses montantes sido fixados, para 2001, por despacho do S.E.S.S. de 14.05.01, e para os seguintes montantes:

- Director-Geral ou equiparado ——— 98.805\$00/mês
- Subdirector-Geral ou equiparado ——— 65.870\$00/mês  
(doc. a fls. 19 dos autos).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

\*

Em 22 de Junho de 1999 foi publicada a Lei nº 49/99 que estabeleceu o estatuto do pessoal dirigente da Administração Pública e que entrou em vigor no dia 1 de Julho de 1999 (artº 41º-nº 1).

Nos termos do artº 34º-nº 2 da lei nº 49/99, estabelece-se que podem ser abonadas ao pessoal dirigente *“despesas de representação em montante a fixar por Despacho Conjunto do Primeiro Ministro, do Ministro das Finanças e do membro do Governo que tiver a seu cargo a Administração Pública”*.

Na sequência desta estatuição, o Despacho Conjunto nº 625/99, de 13 de Julho (in D.R.-II, de 3 de Agosto) fixou os montantes mensais a atribuir aos directores-gerais, subdirectores-gerais, directores de serviços, chefes de divisão ou cargos equiparados a qualquer destes, a título de suplemento mensal por despesas de representação.

Nos termos do nº 3 deste Despacho Conjunto, *“o Suplemento é abonado em 12 mensalidades e não é acumulável com outros de idêntica natureza que porventura sejam já abonados, sem prejuízo do direito de opção pelo regime mais favorável”*

\*

O IGFSS, face à entrada em vigor do Despacho Conjunto nº 625/99, solicitou à Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho parecer sobre se as despesas de representação que vinham sendo pagas no âmbito e com fundamento no Despacho do S.E.S.S. de 25.09.86 seriam acumuláveis com as despesas de representação fixadas pelo Despacho Conjunto nº 625/99.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Em 17 de Dezembro de 1999, o S.E.S.S. despachou no sentido da manutenção dos abonos decorrentes do despacho do S.E.S.S. de 25.09.86 por entender que estes abonos não tinham natureza idêntica as despesas de representação fixadas pelo Despacho Conjunto nº 625/99 pelo que não estava interdita a acumulação dos dois regimes.

Este despacho veio a ser revogado pelo Ministro da Segurança Social e do Trabalho através do seu despacho de 16 de Maio de 2002 (facto nº 18).

O despacho acolheu as conclusões do parecer do Auditor Jurídico do Ministério que, entre outras, conclui que as despesas pagas no âmbito do despacho do S.E.S.S. de 25.09.86 e mantidas no despacho do S.E.S.S. de 17.12.99 não são acumuláveis com as despesas de representação instituídas pelo Despacho Conjunto nº 625/99 já que visam abonar despesas de idêntica natureza. E que, para o futuro, só deveriam ser pagas as despesas de representação decorrentes do Despacho Conjunto nº 625/99 porque o seu regime era, em concreto, mais favorável.

\*

Feito o enquadramento normativo aplicável aos autos vejamos, então, se as despesas autorizadas pelos Demandados eram elegíveis, como “despesas de representação” nos termos do despacho que os Demandados invocaram como fundamento legal para a autorização e pagamento.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Provou-se que as despesas que foram apresentadas pelos membros do Conselho Directivo foram os recibos de restaurantes e outros estabelecimentos similares juntos aos autos (facto nº 7); que tais recibos não estão emitidos em nome dos membros do Conselho Directivo nem do I.D.S., com a excepção de um caso (fls. 27), que alguns não têm indicação da data e não referenciam nem são acompanhados de documentação que identificasse as iniciativas, sessões de trabalho e deslocações em serviço no âmbito das quais as despesas teriam ocorrido (factos nºs 9, 10 e 11).

Acresce que não se provou que estas despesas tinham sido efectuadas na sequência ou por ocasião de sessões de trabalho ou tinham resultado de deslocações em serviço na parte que não estivesse coberta por ajudas de custo (factos não provados – nº 2).

Ficou, apenas, demonstrado que os recibos foram apresentados pelos membros do Conselho Directivo do I.D.S. como sendo despesas de representação, recibos que, uma vez visados pelos Demandados, justificaram as autorizações de pagamento porque os Demandados estavam convictos de que as despesas tinham ocorrido em representação do I.D.S. em virtude das funções que exerciam e porque não ultrapassavam os “plafonds” existentes (factos nºs 12, 32 e 33).

Este entendimento não é aceitável, desde logo, porque, estando em causa “dinheiros públicos” as despesas só poderão ser autorizadas se devidamente documentadas. As “presunções” nesta matéria são intoleráveis: não estando em causa a seriedade dos membros do Conselho Directivo do I.D.S., não basta a alegação de que as despesas



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

resultam das funções de representação do Instituto, é necessário que a documentação que as suporta permita evidenciar tal facto.

O despacho da S.E.S.S. de 25.09.86 é, neste ponto, perfeitamente claro: o que está abrangido não é o reembolso de quaisquer despesas que os interessados apresentem, mas o reembolso de despesas de representação ocorridas no interesse do I.D.S., na sequência ou por ocasião de sessões de trabalho, de deslocações em serviço e na parte em que não estejam cobertas por ajudas de custo.

Este é o único fundamento para a autorização destas despesas que serão “suportadas pela entidade ao serviço de quem são efectuadas” conforme expressamente se refere no despacho de 25.09.86.

Ora, e como ficou provado, os documentos de suporte das despesas só evidenciam que alguém frequentou restaurantes, em certos dias (quando assinalados).

O que, reconheça-se, não preenche as exigências do despacho de 25.09.86 nem permite um controlo, quer interno quer externo, da legalidade dos pagamentos e dos dinheiros públicos em causa.

Seria, no mínimo, exigível que os recibos tivessem sido passados em nome do I.D.S., datados e assinado pelo gestor que realizou a despesa (o que, aliás, decorre das normas constantes em anexo ao despacho de 25.09.86), e acompanhados de elementos documentais que permitissem verificar que a despesa ocorrera no âmbito das iniciativas ou sessões de trabalho ou deslocações de serviço.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Estas despesas não são suplementos remuneratórios resultantes do mero exercício de cargos dirigentes da Administração Pública e que não necessitam de qualquer comprovação documental como decorre do Despacho Conjunto nº 625/99, em que o suplemento remuneratório é pago todos os meses, independentemente da realização ou não das despesas que, legalmente, fundamentam a sua atribuição.

Os pagamentos autorizados pelo despacho de 25.09.86 são reembolsos de despesas efectivamente realizadas na defesa dos interesses da Segurança Social, não são reembolsos de quaisquer despesas apresentadas por responsáveis da Segurança Social, não revestindo a natureza de abono enquadrável em qualquer das componentes do sistema retributivo, antes, assimilável a outros reembolsos, por exemplo, por despesas de transporte.

- **Ao autorizarem os pagamentos de despesas que não evidenciavam nem permitiam evidenciar que tinham ocorrido em actos, iniciativas, sessões de trabalho do I.D.S., os Demandados incumpriram o despacho em que fundamentavam os pagamentos pelo que incorreram na prática de uma infracção financeira prevista pelo artº 65º -nº 1-b) da Lei nº 98/97.**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

\*

Adquirida a ilicitude das autorizações de pagamento ordenados pelos Demandados, cumpre verificar se tais pagamentos também configuram o conceito de “pagamentos indevidos” previsto no artº 59º-nº 1 e 2 da Lei nº 98/97.

Já se anotou que a estatuição legal do conceito integra, para além da ilegalidade, o dano para o património público por ausência de contraprestação efectiva.

É o caso destes autos. Os pagamentos das despesas, para além de ilegais, determinaram um prejuízo para o património público, consubstanciado no facto de se terem despendido dinheiros públicos para custear refeições que não se provou terem sido efectuadas no interesse e em representação do I.D.S.

Na verdade, inexistiu qualquer contrapartida para o património público quando se autorizaram pagamentos de refeições mediante documentos que só permitiam indiciar despesas de carácter pessoal e que foram apresentadas pelos membros do Conselho Directivo do I.D.S. como tendo sido custeadas pelos próprios.

Competia aos Demandados, enquanto responsáveis pelas autorizações de pagamento, demonstrar e fazer prova de que, apesar da insuficiência gritante da documentação de suporte, aquelas despesas haviam sido realizadas em representação e no interesse do I.D.S.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

O que não fizeram, sendo certo que os dinheiros públicos não servem para custear despesas privadas.

- **Do exposto, os Demandados, ao autorizarem os pagamentos em análise, incorreram, igualmente, na prática de uma infracção financeira reintegratória prevista no artº 59º-nº 2 da Lei nº 98/97.**

## C) DA CULPA

A responsabilidade financeira, quer a sancionatória quer a reintegratória, só ocorre quando a acção ou a omissão foi resultante de culpa do agente – artº 61º-nº 5 e 67º-nº 3 da Lei nº 98/97.

A culpa do agente, salvo a infracção estatuída no artº 60º da Lei, que exige o dolo, basta-se com a evidenciação da negligência – artº 64º-nº 2 e 65º-nº 4 da Lei.

O Código Penal assinala, na parte introdutória, que *"um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico-normativo uma culpa concreta"*.

Há pois que analisar se as concretas condutas dos Demandados justificam uma censura e reprovação por não corresponderem e se enquadrarem nas que seriam exigíveis a um responsável da administração confrontado com o circunstancialismo apurado no processo.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Vejamos então:

No caso dos autos, não ficou provado que os Demandados, ao autorizarem os pagamentos, agiram voluntária e conscientemente, sabendo que os mesmos eram ilegais e que causavam ao património público um prejuízo igual ao valor global dos pagamentos autorizados (facto não provado nº 3).

Acresce que se deu como provado que os Demandados autorizaram os pagamentos porque estavam convictos de que as despesas tinham ocorrido em representação do I.D.S. e em virtude das funções que exerciam como membros do Conselho Directivo (facto nº 33).

- Esta materialidade permite, de forma inequívoca, afastar o dolo, em qualquer das suas formas – art.º 14.º do Código Penal.
- Mas, afastará a negligência, a falta de cuidado, que, segundo as circunstâncias concretas estavam obrigados e eram capazes?

A negligência relevante para os efeitos de imputação subjectiva de um facto ilícito impõe que a acção ou omissão do agente sejam aferidas pela conduta que teria um “bonus pater familiae” nas concretas circunstâncias que rodearam a prática ou a omissão do facto. E que a falta de cuidado tenha sido a causa do mesmo.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Agiram, então, os Demandados como se exigiria a um responsável cuidadoso, com as funções que lhe estavam atribuídas, no concreto condicionalismo verificado?

O circunstancialismo fáctico em que ocorreram os actos e as omissões ilícitas não permitem afastar um juízo de censura sobre os Demandados.

Na verdade, ficou abundantemente comprovado que estes Demandados não respeitaram os requisitos e procedimentos exigíveis no despacho legitimador da autorização para o pagamento das despesas em análise.

Na verdade, relembra-se que os Demandados autorizaram os pagamentos com base em recibos que:

- a) Não estavam, sequer, emitidos em nome dos membros do Conselho Directivo nem do I.D.S. (com excepção de um caso);
- b) Alguns não estavam, sequer, datados;
- c) Nenhum referenciava ou era acompanhado de qualquer informações ou documentação que permitisse relacionar a despesa com algum evento realizado em defesa dos interesses e em representação do I.D.S..

Acresce que não se provou que as despesas autorizadas tinham sido, mensalmente, submetidas a homologação do S.E.S.S., como o exigia o anexo ao despacho (facto não provado nº 1).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Ficou, ainda, provado que os Demandados nunca tiveram a preocupação de verificar se as despesas apresentadas estavam de acordo com o exigido pelo despacho legitimador (facto nº 31) e que sempre autorizaram os pagamentos das despesas apresentadas pelos membros do Conselho Directivo desde que não ultrapassassem os “plafonds” existentes (facto nº 32).

**O quadro fáctico descrito nos autos não é compatível com o que é próprio de responsáveis cuidadosos e diligentes no cumprimento dos seus deveres funcionais.**

Na verdade, ao autorizarem sistematicamente pagamentos com base, exclusivamente, no pressuposto de que eram resultado de despesas ocorridas em representação do I.D.S., os Demandados evidenciam uma manifesta irreflexão e ligeireza no dispêndio de dinheiros públicos.

Aliás, a Demandada nem sequer tinha lido o despacho do S.E.S.S. de 25.09.86 que era invocado como fundamento legitimador das autorizações de pagamento (facto nº 29), despacho que nunca foi entregue à Directora Administrativa e Financeira do I.D.S. apesar de várias solicitações aos responsáveis do I.D.S. e do I.G.F.S.S. (facto nº 23) e que a auditoria deste Tribunal não conseguiu obter no I.D.S. (facto nº 24).

As autorizações de pagamento, no circunstancialismo apurado, evidenciam uma censurável passividade por parte de responsáveis por dinheiros públicos que são gastos em pagamentos de despesas suportadas por recibos de uma confrangedora relevância probatória por inexistência de elementos essenciais identificativos da despesa, sendo certo que se



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

provou que os membros do Conselho Directivo do I.D.S. recebiam já as despesas de representação fixadas pelo Despacho Conjunto nº 625/99, de 13 de Julho (facto nº 17).

Acresce que os Demandados já tinham exercido funções de chefia e ocupado cargos relevantes na Administração Pública (facto nº 16), circunstancialismo que justificaria outro tipo de condutas e comportamentos.

**Agiram, pois, os Demandados D1 e D2 com negligência**, punida nas infracções financeiras, sendo irrelevante que se tenha provado que agiram na convicção de que não estavam a inobservar preceitos legais, uma vez que a convicção adquirida é censurável e não exclui a punibilidade da negligência (art.º 16.º do C. Penal).

\*

## D) DA MEDIDA DA PENA

### 1º- Da infracção sancionatória

Nos termos do art.º 65.º - n.º 2 da Lei n.º 98/97, as infracções aí previstas são punidas com multas que têm, como limite mínimo, metade do vencimento líquido mensal, e como limite máximo, metade do vencimento líquido anual dos responsáveis.

Se as infracções forem cometidas por negligência, o limite máximo será reduzido a metade (art.º 65.º n.º 4).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Os Demandados auferiram, durante o ano de 2001, os seguintes vencimentos líquidos anuais:

- D1 – 6.950.832\$00;
- D2 – 6.399.032\$00;

(facto n.º 1)

No caso em apreço, e verificadas as infracções e o seu cometimento por negligência, temos que os Demandados poderiam ser sancionados, com as seguintes multas:

- D1 - de 1.444,61 Euros a 8.667,65 Euros  
(de 289.618\$00 a 1.737.708\$00)
- D2 - de 1.329,93 Euros a 7.979,56 Euros  
(de 266.627\$00 a 1.599.758\$00)

O Ministério Público peticiona multas de 6.000 Euros para cada um dos Demandados pela infracção em análise.

O Tribunal não está sujeito aos limites de multa peticionada pelo Ministério Público, conforme se estatui no artigo 94.º - n.º 1 da Lei, podendo até condenar em maior quantia.

A graduação da multa obedece aos critérios estipulados no n.º 2 do art.º 67.º da Lei:

*" O Tribunal gradua as multas tendo em consideração a gravidade do facto e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica e a existência de antecedentes”:*

O circunstancialismo em que as infracções ocorreram integra alguns factos que relevam em termos de atenuação da medida das penas. São elas:

- a) O procedimento adoptado no I.D.S. para o pagamento destas despesas foi o que era observado no I.G.F.S.S., tendo sido facultado o formulário que era utilizado (facto nº 21);
- b) O I.G.F.S.S. nunca questionou o preenchimento do formulário e, inicialmente, eram anexados todos os recibos que justificavam a despesa. (facto 27);
- c) Os Demandados sabiam que o procedimento instituído no I.D.S. era idêntico ao que era seguido no I.G.F.S.S. (facto nº 30).

Embora não justifique o procedimento o facto de esse procedimento ser seguido noutros organismos, é certo que, no caso do I.D.S., a preponderância que o I.G.F.S.S. assumia e o facto de, num período relativamente alargado, as contas do I.D.S. se integrarem nas contas do I.G.F.S.S. (facto nº 20) permite um juízo de menor censurabilidade nos procedimentos questionados no processo.

- **Do exposto, fixamos as seguintes penas de multa:**
  - **Demandado D1— 3.000 Euros;**
  - **Demandada D2 — 2.750 Euros**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

\*

## 2º- Da infracção reintegratória

No que concerne à peticionada reposição da quantia de 4.168,64 Euros (835.738\$00), equivalente ao montante global das autorizações de pagamento e que, como já decidimos, consubstanciam uma infracção financeira reintegratória por tais pagamentos terem sido indevidos, a medida concreta da pena deve ser aferida de acordo com as circunstâncias já elencadas e que diminuem a gravidade do facto e a responsabilidade dos Demandados. Responsabilidade que resulta de condutas negligentes, o que determina uma menor censurabilidade, logo, uma pena menos gravosa.

Nos termos do artº 64º-nº 2 da Lei nº 98/97, quando se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade dos Demandados, faculdade que se nos afigura ser de aplicar atento o circunstancialismo já descrito e que diminui a gravidade das condutas dos Demandados.

- Do exposto, **entende-se ser de reduzir a responsabilidade financeira reintegratória** dos Demandados pelos pagamentos indevidamente autorizados em 29 de Junho e 31 de Julho de 2001 **para o montante de 1.791,75 Euros (359.213\$00)** e que corresponde à soma dos pagamentos a favor dos Demandados.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## IV - DECISÃO

Atento o disposto decide-se:

- Julgar parcialmente procedente o pedido formulado pelo Ministério Público relativamente aos Demandados D1 e D2, e, em consequência:
  - a) Condenar o Demandado D1 na multa de 3.000 Euros;
  - b) Condenar a Demandada D2 na multa de 2.750 Euros;
  - c) Condenar os Demandados, solidariamente, na reintegração nos cofres públicos do montante de 1.791,75 Euros.

A reposição vence juros de mora desde 29 de Junho de 2001 (artº 59º-nº 3 e 94º-nº 2 da Lei nº 98/97).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- São devidos emolumentos nos termos do disposto no art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.
- Registe-se e Notifique-se.

Lisboa, 13 de Julho de 2006

O Juiz Conselheiro,  
(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)