



## **SENTENÇA Nº 20/2011 (Processo n.º 4 JRF/2010)**

**Descritores:** Legitimidade passiva/ Defesa por exceção e por impugnação/ Infração financeira sancionatória/ Princípio da Unidade da Tesouraria/ Princípio da Anualidade/ Infração financeira reintegratória/ Pagamentos indevidos/ Falta de atribuições/ Princípio da proporcionalidade/ Culpa/ Medida da multa/ Dispensa de multa/ Redução da responsabilidade/ Relevação da responsabilidade.

### **Sumário:**

1. A legitimidade passiva afere-se em função do pedido e da causa de pedir;
2. A defesa é por impugnação, e não por exceção, quando aquela se traduz em afirmar que os factos alegados pelo M.P. não podem produzir o efeito jurídico por este pretendido;
3. Os serviços e fundos autónomos devem dispor de contas abertas na Direção-Geral do Tesouro (atual IGCP) através das quais promovem as respetivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria (artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 05/06);
4. Tendo-se provado que das 8 contas bancárias em nome do Instituto 6 estavam na banca comercial (CGD), que aquele Instituto tinha uma percentagem 3,4% do total dos seus depósitos



na banca comercial, e não se tendo provado qualquer facto impeditivo ou cerceador para que 5 dessas contas bancárias não estivessem sedeadas na ex-DGT (atual IGCP), mostra-se verificado o elemento objetivo da infração prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC, por violação do disposto no artigo 2.º n.º 2, do DL 191/99.

5. Ao Presidente e Vogal do CD, bem como à Chefe de Departamento Financeiro, competia-lhes gerir o Instituto e gerir e coordenar o Sector de Tesouraria, respetivamente, de acordo com as normas aplicáveis;
6. Ao não o terem feito, no que ao Regime da Tesouraria do Estado diz respeito, e conhecendo estes as normas relativas ao Princípio da Unidade da Tesouraria, incorreram, cada um, na infração financeira sancionatória identificada no ponto 4. deste Sumário.
7. Esta atuação culposa assume a forma negligente. E isto, desde logo, porque o M.P. assim delimitou a sua acusação;
8. Na verdade, conhecendo aqueles responsáveis financeiros as normas relativas ao Princípio da Unidade da Tesouraria, podiam e deviam ter acionado todos os mecanismos com vista ao cumprimento do princípio em causa, designadamente colhendo informações sobre as funcionalidades e serviços disponibilizados pelo IGCP, enquanto “banco do tesouro público”;
9. Embora o art.º 4.º da Lei 91/2001, de 20/08, estatua que o ano económico coincide com o ano civil (n.º4), admite, no entanto, que o fecho da execução orçamental se efetue posteriormente, ou seja, dentro de um período complementar a definir nos termos previstos na lei (n.º 5).



## Tribunal de Contas

---

10. O artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10/03, ao não permitir a contração de encargos por conta do orçamento de 2006, que não possam ser pagos até 5 de Janeiro de 2007 (n.º 1), e ao permitir que a efetivação dos alguns créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 2006 possa ser realizada até 19 de Janeiro de 2007, para efeitos da execução orçamental de 2006 (n.º 5), estabeleceu um período complementar que, na primeira situação, não poderá ir além de 5 de Janeiro de 2007 e que, na segunda situação, não poderá ir além de 19 de Janeiro do mesmo ano.
11. Tendo o Instituto assumido encargos por conta do orçamento de 2006, no valor total de €426.254,36, que não foram pagos, como deviam, até 5 de Janeiro de 2007, ou seja, dentro do período complementar de execução do orçamento de 2006, mostra-se verificado o elemento objetivo da infração prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 1.ª parte, da LOPTC, por violação do disposto nos artigos 4.º, nºs 1, 4 e 5, da Lei 91/2001, e 8.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 50-A/2006;
12. “*Mutatis mutandis*” dão-se por reproduzidos os pontos 5. a 10. deste Sumário, sendo que onde se lê “Princípio da Unidade da Tesouraria” ou “Regime da Tesouraria do Estado”, deve ler-se “Princípio da Anualidade”, e onde se lê “Sector de Tesouraria” deve ler-se “Departamento de Contabilidade”;
13. As *atribuições* são os interesses públicos cuja realização cabe à pessoa coletiva com vista à prossecução dos seus específicos fins;



## Tribunal de Contas

---

14. Para a prossecução e desempenho dessas atribuições, a lei dota os órgãos da pessoa coletiva de *competência*, ou seja, de um conjunto de poderes funcionais para o desempenho das atribuições da pessoa coletiva em que estão integrados;
15. A oferta de presentes e refeições aos colaboradores do Instituto, mesmo que por ocasião de épocas festivas, não cabe nem nas atribuições do Instituto nem na competência dos seus órgãos;
16. Mesmo que se entendesse que tais ofertas podiam caber, ainda que de forma indireta, na “boa gestão de recursos humanos” e, por esta via, nas atribuições do Instituto, na medida em que podiam potenciar a criação de condições favoráveis aos objetivos por aquele prosseguidos, sempre o meio utilizado seria inadequado ao fim que se pretendia atingir e, por isso, desproporcional.
17. Na verdade, não se afigura concebível que para atingir tais fins, como o espírito de coesão, de convívio e entreajuda, se tenha que despender dinheiros públicos em jantares e presentes aos colaboradores de um determinado ente público. Dinheiros que, obviamente, são de todos os contribuintes;
18. E isto quando mais não seja porque esses objetivos podiam ser facilmente atingidos através da troca de presentes, mesmo que simbólicos, entre todos os trabalhadores, dirigentes e gestores do Instituto, e da realização de um almoço ou jantar de Natal pago por todos os intervenientes, por um preço acessível a todos quantos quisessem nele participar;



- 19.** Acresce que se atentarmos no montante despendido pelo Instituto por cada interveniente no jantar, que foi de €63,47, e por cada recetor do presente de Natal, que foi de €28,80, o que fez o montante total por unidade de €92,26, e um total global de €13.840,00, teremos forçosamente de concluir que tal montante é bastante elevado e, por isso, desproporcional, sobretudo se tivermos em conta que estão em causa dinheiros públicos, e que o preço do jantar corresponde ao que nem sequer um cidadão médio de classe média ou média/alta, à data, habitualmente ou até ocasionalmente, gastaria com uma refeição
- 20.** Ao atuarem da forma supra descrita, o Presidente e Vogais do Instituto incorreram na infração prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte, e n.º 2, da LOPTC, por violação do disposto nos artigos 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL 155/92, de 28 de Julho (RAFE), 42.º, n.º 6, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (LEO);
- 21.** Não se justifica a atenuação especial da multa aplicável ao Presidente e Vogal do CD, se o Instituto já havia sido objeto de recomendações anteriores quanto ao cumprimento dos Princípios da Unidade da Tesouraria e da Anualidade, e se aqueles, à data dessas recomendações, já exerciam aquelas funções (artigos 72.º do Código Penal, 64.º e 67 da LOPTC).
- 22.** Se a ilicitude do facto e a culpa do agente forem diminutas, há fundamento para a não aplicação de qualquer multa (vide artigos 74.º do Código Penal, 64.º e 67.º da LOPTC).
- 23.** Justifica-se a conversão da reposição em pagamento de multa em determinadas circunstâncias, designadamente quando se prove que (i) a prática de determinados factos ilegais era



## Tribunal de Contas

---

habitual no Instituto, desde há bastante tempo, sem que aquele tivesse sido objeto de qualquer recomendação; (ii) a prática desses factos era também habitual em Ministérios e outros Institutos Públicos; (iii) os Demandados agiram sem sequer representar a possibilidade de que, ao presentear os seus colaboradores, podiam, eventualmente, estar a praticar atos suscetíveis de integrar infrações financeiras (iv) os Demandados acataram a recomendação, quando desta tiveram conhecimento; (v) as responsabilidades e as culpas de cada um dos Demandados são diferenciadas, o que permite também diferenciar os montantes a pagar por cada um, ao invés do que ocorreria com uma redução da responsabilidade, em que o pagamento seria solidário.



## SENTENÇA Nº20/2011 (Processo n.º 4 JRF/2010)

### 1. RELATÓRIO.

1.1. **O Magistrado do Ministério Público**, junto deste Tribunal, ao abrigo do disposto nos artigos 57º nº 1, 58º, 61º, 63º, 89º, e seguintes, da Lei nº 98/97 de 26/08 (LOPTC), **requereu o julgamento em processo de responsabilidade financeira de (i) Hipólito Pinto Ponce de Leão**, na qualidade de Presidente do Instituto da Construção e do Imobiliário – IP (InCI-IP), durante a gerência de 2006 (D1), **(ii) Filipe António Alves da Silva**, na qualidade de Vogal do CA do InCI-IP, durante a mesma gerência, **(iii) Cláudia Alexandra Pereira Assis de Almeida**, na mesma qualidade e durante a mesma gerência, e **(iv) Teresa Maria Barbosa Azevedo**, na qualidade de Chefe de Departamento Financeiro do InCI-IP, e durante a mesma gerência.

#### **Para tanto, e em síntese, alega:**

##### **A) Quanto ao princípio da unidade da tesouraria**

- O InCI-IP não deu cumprimento ao Regime de Tesouraria do Estado (RTE) aprovado pelo *Dec-Lei nº 191/99 de 05/06*, visando a otimização da gestão global dos fundos públicos;
- Com efeito, o nº 2 do artº. 2º do RTE impõe que os Serviços e Fundos Autónomos, de carácter administrativo e empresarial, detenham a totalidade das suas disponibilidades em contas abertas no Tesouro (Instituto de Gestão do Crédito Público – IGCP e, anteriormente, Direcção-Geral do Tesouro – DGT);



# Tribunal de Contas

- Impõe, tal normativo, que seja somente através dessas contas abertas no Tesouro, que estas entidades procedam a todas as suas operações de cobrança e de pagamento;
- Para tal efeito, o RTE, no artº. 50º, da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº 45/2000 de 18/05 (pontos 3 e 4) e a RCM nº 115/2002 de 05/09 (ponto 1), definiram períodos transitórios e uma data limite (30/09/2002), para serem efetuadas todas as transferências de fundos para contas a abrir no Tesouro;
- A documentar a Conta de Gerência de 2006, o InCI-IP apresentou certidões de saldos e reconciliações relativas a 8 contas bancárias, das quais seis na Caixa Geral de Depósitos (CGD) e duas no IGCP (uma referente à despesa e outra à receita);
- O quadro seguinte reflete a proporção das disponibilidades em depósitos bancários, face ao total dos depósitos, no final das gerências de 2005 a 2007:

(em milhares de euros)

	Depósitos			(% CGD/ Total
	Tesouro/ IGCP	CGD	Total	
31.Dez.2005	13 432,7	408,6	13 841,4	3,0
31.Dez.2006	6 038,8	553,0	6 591,8	8,4
31.Dez.2007	17 695,2	608,8	18 303,9	3,3

Fonte: Contas de Gerência de 2005 a 2007.

- No final do ano de 2006 (31/12/2006), encontravam-se fora do Tesouro, cerca de *553.000,00 Euros*, correspondendo a cerca de 8,4% das disponibilidades existentes em depósitos;
- Das seis contas que o Instituto detinha na banca comercial, cinco eram referentes a cobrança de receitas em serviços bancários já então disponibilizados pelo IGCP;
- A restante (sexta) era uma “*conta da despesa*”, utilizada em operações que não eram ainda disponibilizadas pelo IGCP, designadamente “débitos diretos em conta”;



## Tribunal de Contas

---

- Com efeito, essa conta bancária (CGD) apresentava, essencialmente, movimentos por débitos diretos, como pagamentos relativos à “Via Verde”, à “EPAL” e à “VODAFONE”;
- O saldo evidenciado, por esta conta, em 31 de Dezembro de 2006, era de cerca de 171.000,00 Euros e tinha sido, em 30 de Novembro de 2006, de 182.538,57 Euros;
- As despesas movimentadas durante o mês de Dezembro de 2006 com os encargos resultantes dos pagamentos suportados por tal conta, ascenderam a apenas 5.723,25 Euros, o que representou 3,3% daquele saldo final;
- Resulta, assim, evidente que as despesas movimentadas por esta conta não justificavam um tão elevado montante financeiro alocado a essa conta, atentos os restritos fins para que ela se destinava;
- Considerando, apenas, o movimento de Dezembro de 2006 e extrapolando essa despesa para os restantes meses, ela não teria excedido o máximo de 70.000,00 Euros anuais;
- Também por aqui se pode concluir pela sobre dotação financeira desta conta bancária, pelo menos em 100.000,00 Euros, para além das suas normais necessidades de provisão;
- Em termos comparativos, em 2005, o então IMOPPI detinha, em 31 de Dezembro, cerca de 408.600,00 Euros em contas bancárias na C.G.D;
- Por seu turno, em 31 de Dezembro de 2007, o InCI-IP, detinha cerca de 608.800,00 Euros depositados na mesma instituição bancária;
- Isto revela, além do mais, que este Organismo vinha acumulando anualmente acrescidos montantes financeiros aos referidos saldos de gerência, detidos fora do perímetro financeiro do Tesouro Público;
- Acresce, que no *Relatório nº 05/DSAUD/2003*, elaborado pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), em auditoria ao então IMOPPI, remetido ao respetivo Presidente em Janeiro de 2004 (o ora primeiro demandado), já se dera conta desta situação e das suas consequências legais;
- Nesse Relatório da DGO, foi formulada uma “*recomendação*” sobre este assunto dirigida ao Conselho Diretivo, no sentido da transferência dos



# Tribunal de Contas

---

respetivos saldos dos exercícios (acumulados), para o Tesouro, dando cumprimento ao disposto no *Dec-Lei nº 191/99 de 05/06* e na *Portaria nº 959/99 de 24/08* (Regime de Tesouraria do Estado – RTE);

- Todavia, e não obstante estes factos, o certo é que, pelo menos até final da gerência de 2007, ainda se matinha a mesma descrita situação de inobservância daquele Regime Legal imperativo (RTE);
- **Nesta conformidade, foi violado o RTE, aprovado pelo diploma legal, supra citado e, em particular, o disposto no seu artº. 2º nº 2, de forma reiterada e durante os exercícios de 2004, 2005, 2006 e 2007.**
- Foram responsáveis por esta situação, desde logo, os membros do Conselho Diretivo, em exercício de funções durante as referidas gerências e, bem assim, a 4.ª Demandada, com especiais competências nessa matéria;
- Com efeito, os três primeiros demandados, respondem, naquela qualidade, por efeito do disposto no artº. 9º nº 1 dos Estatutos do IMOPPI, aprovados pelo Dec-Lei nº 60/99 de 02/03 e da Ata nº 38/2002 de 18/09/2002<sup>1</sup>.
- Por seu turno, a 4.ª Demandada, responde como responsável direta pelo Sector Financeiro e da Tesouraria do Instituto, tendo como atribuições proceder ao depósito, nos cofres do Tesouro, de todas as receitas e ao levantamento de fundos e gerir as suas disponibilidades financeiras (*cfr. doc. relativo à “estrutura orgânica” aprovado pela tutela sectorial em 14 de Maio de 2003*);
- A violação de normas sobre o RTE constitui, todos os demandados, em “*responsabilidade financeira sancionatória*”, prevista pela al. d) do nº 1 do artº. 65º, da LOPTC, sancionável com penas de multa individuais (15 a 150 UC);
- A 3.ª demandada requereu o pagamento voluntário (faseado), da respetiva multa, pela prática desta infração financeira, prazo ainda a decorrer (*cfr. artº. 65º nºs. 2 e 3 da LOPTC*).

---

<sup>1</sup> Através da qual foi deliberado atribuir a área administrativa e financeira ao Presidente.



## B) Quanto ao princípio da unidade da tesouraria

- O Balanço, no final do exercício (2006) e o Mapa de Fluxos de Caixa, no final da gerência, apresentavam o mesmo valor a título de “*disponibilidades*”: 15.804.192,36 Euros;
- As referidas peças contabilísticas demonstram a não ocorrência de pagamentos no decorrer do período complementar de execução orçamental da despesa, cuja data limite foi a de 5 de Janeiro de 2007 (cfr. *artº. 8 nº 1 do Dec-Lei nº 50-A/2006 de 10/03 – Decreto de Execução Orçamental*);
- Contudo, após 31 de Dezembro de 2006, ocorreram pagamentos, no valor de *677.283,37 Euros*, que foram considerados e imputados à gerência de 2006 e não à gerência imediata (2007), como decorria daquele diploma legal;
- Nestes pagamentos, ocorridos depois do termo da gerência, houve duas situações distintas:
  - =1ª). Omissão de pagamentos, no valor de *247.320,47 Euros*, efetuados dentro do período complementar (até 5 de Janeiro), para pagamento da despesa.
  - =2ª). Inclusão, na gerência de 2006, de pagamentos no valor de *429.962,20 Euros*, que pertenciam à execução orçamental do ano seguinte, o que afetou o saldo da gerência no mesmo montante;
- **Este procedimento representou uma violação ao “*princípio da anualidade*”, consagrado no artº. 4º da Lei nº 91/2001 de 20/08<sup>2</sup> e o “*período complementar*”, previsto no nº 1 do artº. 8º Dec-Lei nº 50-A/2006 de 10 de Março;**

---

<sup>2</sup> Lei do Enquadramento Orçamental LEO, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 23/2003 de 02/07 e nº 48/2004 de 24/08.



# Tribunal de Contas

---

- Acresce, que no já referido Relatório da DGO, se dava conta de uma situação igual a esta, referente a um exercício anterior (último trimestre de 2003), tendo sido formulada uma “*recomendação*” ao CD no sentido de que fosse respeitada, futuramente, aquela data limite<sup>3</sup>;
- A violação do “*princípio da anualidade*” constitui, todos os ora demandados, em “*responsabilidade financeira sancionatória*”, prevista na al. b) do nº 1 do artº. 65º, da LOPTC, punível com penas de multa individuais (15 a 150 UC);
- Foram responsáveis os quatro demandados, nos mesmos termos e com os mesmos fundamentos, já referidos, relativamente à anterior infração financeira, acima relatada;
- A 3.ª Demandada, também requereu o pagamento voluntário da respetiva multa, referente a mais esta infração financeira, prazo ainda a decorrer (cfr. artº. 65º nºs. 2 e 3 da LOPTC).

## C) Quanto à realização de despesas

- Em 20 de Novembro de 2006, o 1.º Demandado autorizou a realização de uma despesa no valor de *4.320,00 Euros*, com a aquisição de Cabazes de Natal para oferta a colaboradores;
- Em 5 de Dezembro de 2006, os 2.º e 3.º Demandados (Vogais), autorizaram a realização da despesa de *9.520,00 Euros* com a realização do jantar de Natal;
- Ambas as autorizações, supra referidas, no montante global de *13.840,00 Euros* (s/juros moratórios), foram ratificadas, pelo CD, em reunião de 6 de Dezembro de 2006, pelos três primeiros demandados e, até hoje, não há informação de que tenham sido repostos;
- As aludidas despesas, não se integravam nas atribuições, desta entidade pública, nem enquanto IMOPPI, nem enquanto InCI-IP, pelo que careceram de suporte legal (cfr. nºs. 4 e 5 dos Estatutos, em anexo ao Dec-Lei nº 60/99

---

<sup>3</sup> De salientar que esse Relatório foi comunicado ao Presidente do IMOPPI, o ora primeiro demandado, em Janeiro de 2004.



# Tribunal de Contas

---

de 02/03, artº. 3º do Dec-Lei nº 144/2007 de 27/04 e Estatutos aprovados pela Portaria nº 542/2007 de 30/04);

- Acresce, igualmente, que não respeitaram os princípios da “*economia, eficiência e eficácia*” consagradas nas als. a) e c) do nº 6 do artº. 42º da Lei nº 91/2001 de 20/08 (LEO) e nos nºs. 1 als. a) e c) e 2 do artº. 22º do Dec-Lei nº 155/92 de 28/07 (RAFE);
- **A realização de despesas sem suporte legal, constitui os três primeiros Demandados, em “*responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória*”, por pagamentos ilegais e indevidos, nos termos do nº 1 al. b) do artº. 65º e dos nºs. 1 e 4 do artº. 59º da LOPTC<sup>4</sup>;**
- A eventual condenação solidária dos três primeiros demandados, como co-responsáveis nas autorizações das aludidas despesas, ilegais e indevidas, implica o pagamento de juros moratórios à taxa legal, desde as datas das infrações;
- A mesma ilegalidade constitui os três primeiros demandados, em “*responsabilidade financeira sancionatória*”, nos termos da parte final do nº 1 do artº. 59º e do nº 1 al. b) e nº 6 do artº. 65º da LOPTC, sancionável com penas de multa individuais (15 a 150 UC);
- Em todos os factos escritos, os ora demandados não atuaram com o cuidado e a diligência que as situações requeriam e de que eram capazes, nas várias funções por si desempenhadas no InCI-IP, atentas as informações, os conhecimentos e as competências de que dispunham, podendo e devendo atuar conforme aos preceitos legais citados, que não observaram.

## D) Dos pedidos

Nesta conformidade, o Ministério Público, requer a condenação dos demandados nas seguintes penas de multa individuais pela prática das “*infrações financeiras sancionatórias*”, supra referidas, o que faz nos termos seguintes.

---

<sup>4</sup> Na redação anterior à que lhe foi introduzida pela Lei nº 48/2006 de 29/08, correspondendo hoje ao disposto nos nºs. 4, 5 e 6 da citada norma legal.



# Tribunal de Contas

---

## 1.º Demandado:

- Factos relativos à alínea A): 23 UC (2.047,00 Euros);
- Factos relativos à alínea B) 23 UC (2.047,00 Euros);
- Factos relativos à alínea C) 15 UC (1.350,00 Euros).

Pelas três infrações: 5.444,00 Euros

## 2.º Demandado:

- Factos relativos à alínea A) 20 UC (1.780,00 Euros);
- Factos relativos à alínea B) 20 UC (1.780,00 Euros);
- Factos relativos à alínea C) 15 UC (1.350,00 Euros).

Pelas três infrações: 4.910,00 Euros

## 3.ª Demandada:

- Factos relativos à alínea C) 15 UC (1.350,00 Euros)

## 4.ª Quarta demandada:

- Factos relativos à alínea A) 17 UC (1.513,00 Euros);
- Factos relativos à alínea B) 17 UC (1.513,00 Euros).

Pelas duas infrações: 3.026,00 Euros

Mais requer, a condenação solidária, dos três primeiros Demandados, pela prática das “*infrações financeiras reintegratórias*”, descritas na alínea C), relativas ao montante total de *13.840,00 Euros*, ratificado pelos três na reunião de 6 de Dezembro de 2006, sendo que, a partir dessa data, são devidos juros moratórios à taxa legal, nos termos do disposto no nº 6 do artº. 59º, da LOPTC, o que também requer.

## 1.2. Os Demandados Hipólito António Pinto Ponce de Leão e Filipe António Alves da Silva contestaram, alegando, em síntese, o seguinte:



## A) Quanto ao princípio da unidade da tesouraria

- Em 2006, o IGCP não prestava a totalidade dos serviços equiparados à banca comercial nem nas mesmas condições desta (a título de exemplo, refira-se que, segundo informação obtida junto da então DGT, o contrato de cobrança postal celebrado entre o então IMOPPI e os CTT, dada a sua antiguidade, prevê o pagamento de um valor unitário por cada cobrança inferior ao que aquela entidade suporta em contrato idêntico que tem com os CTT);
- Também à data, os serviços de débito em conta, a cobrança por “pagamento de serviços”, TPA e Multibanco não eram disponibilizados pelo Banco do Tesouro. Nomeadamente, em 2006, o Banco do Tesouro ainda não possuía contrato com a SIBS para a modalidade de “pagamento de serviços”, sistema utilizado para a cobrança da esmagadora maioria das receitas do Instituto, relativas às taxas devidas no âmbito dos procedimentos administrativos de concessão e revalidação dos títulos habilitantes para o exercício das atividades reguladas pelo Instituto (ex. alvarás);
- Da mesma forma, a emissão de cheques para a realização de pagamentos sobre o estrangeiro, feita através do IGCP era difícil e morosa, não se compadecendo com a urgência que, muitas vezes, a situação requeria;
- O depósito direto de cheques bancários e numerário no IGCP era, igualmente, complexo. Embora fosse possível efetuá-lo por intermediação da CGD os procedimentos estabelecidos exigiam um conjunto de tarefas que obrigavam à afetação de recursos em tempo muito superior ao necessário para o depósito na banca comercial, uma vez que impunham a realização do registo no homebanking da linha ótica de cada cheque para depósito;
- Este registo não era exigido na banca comercial. A solução disponível no IGCP era, pois, ineficiente, morosa e consequentemente com custos superiores;



- Relativamente às disponibilidades na banca comercial, se bem que a conta da despesa, constituída junto da CGD apresentasse um saldo a 31.12.2006 anormalmente alto, o que configurou uma situação excecional (a 31.12.2005 o saldo era de € 3.421,97 e a 31.12.2007 era de € 56.471,01), não podemos, no entanto, deixar de chamar à atenção para o facto de que, tendo o Instituto, no ano de 2006, aplicados dez milhões de euros em CEDIC, se estes forem adicionados às disponibilidades no Tesouro, a percentagem de disponibilidades fora do IGCP seria de apenas **3,4%**, percentagem que é muito inferior ao praticado pela maioria dos outros organismos auditados por esse douto Tribunal;
- Não houve, em suma, qualquer propósito de não cumprimento da Unidade de Tesouraria, antes pelo contrário, sempre houve da parte do Instituto uma preocupação com este cumprimento, patente pelas transferências regulares e constantes que se verificam entre as contas recetoras de receita na CGD e as contas do Tesouro, mas somente a necessidade de assegurar um serviço público célere, económico e eficaz, paralelamente a um sistema que garantisse uma eficiente cobrança dos dinheiros públicos.

## **B) Quanto ao princípio da anualidade**

- Atente-se o referido, a propósito do ponto 4 das conclusões do relato, quanto ao facto de o Instituto confiar na empresa prestadora de serviços responsável pela qualidade técnica e legal da contabilidade e ainda no facto de, no ano em causa, o último dia do período complementar de gerência (05.01.2007) recair numa sexta-feira;
- Assim, não obstante o processamento e autorização atempada da documentação necessária ao pagamento durante o período de gerência legalmente admitido, sucedeu que, por dificuldades de acesso ao sistema de pagamentos, bem como de funcionamento da própria aplicação de contabilidade, não foi possível proceder aos pagamentos devidos até ao final do dia 5 de Janeiro, pagamentos que



foram efetuados logo no dia útil imediatamente seguinte (dia 08.01.2007);

- As únicas exceções aos referidos pagamentos foram aqueles três que tinham que ser efetuados através de cheque, os quais, estando obrigados à aposição de duas assinaturas, só puderam ser efetuados mais tarde, em virtude de impedimento dos membros do então Conselho de Administração, para além de, no caso do pagamento da parte das coimas que reverte a favor do Estado, ter havido um atraso na receção nos serviços dos extratos bancários que permitiam o apuramento dos montantes cobrados;
- Quanto à inclusão na reconciliação bancária dos valores pagos no período complementar de gerência, bem como o depósito da liquidação do fundo de maneió - efetuado dentro do prazo legalmente admitido para o efeito, previsto no n.º 3 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março -, porque se referem a operações do ano de 2006, parece-nos que só poderiam constar dos valores a reconciliar, sob pena destes não coincidirem com o saldo contabilístico (cfr. Mod. TC 1999.001 que constitui o Anexo IV à Instrução n.º 1/2004-2.ª S do TC, publicada em 14 de Janeiro, em DR, II Série);
- O mesmo é válido relativamente às diferenças entre despesas processadas e pagamentos efetuados, nos montantes, respetivamente, de € 46,55 e de € 222,79, tratando-se de situações pontuais não identificáveis facilmente e que só após algum tempo e trabalho exaustivo era possível solucionar, mas que obrigatoriamente teriam que figurar na reconciliação contabilística, sob pena de esta não estar correta;
- Subjacente à atuação dos Demandados não esteve qualquer intenção de não cumprir com as regras legais e de boa contabilização, regendo-se, antes, por critérios que julgou eficientes e não lesivos de qualquer princípio;
- O Demandado Hipólito Ponce de Leão, com o pelouro financeiro do



Instituto, divulgou internamente o relatório da DGO a que se refere o relato desse douto Tribunal, tendo em vista a correção das desconformidades no mesmo identificadas;

- Acresce que, poucos meses depois do conhecimento das recomendações da DGO, a então chefe do Departamento de Contabilidade deixou o Instituto, por razões de ordem pessoal, e foi decidido contratar os serviços de contabilidade a uma empresa da especialidade, à qual foi dado igualmente conhecimento das recomendações da DGO, com uma especial chamada de atenção para a necessidade do respetivo cumprimento;
- O Demandado Filipe Silva, não tendo na sua alçada a área financeira do Instituto, desconhecia o montante das quantias depositadas no final de cada ano em contas tituladas fora do Banco do Tesouro, tal como desconhecia e desconhece as decisões e os procedimentos internos de controlo e de processamento das operações contabilísticas, bancárias, financeira e fiscais do Instituto;
- Os Demandados orgulham-se dos resultados obtidos no exercício dessas funções (ver artigo 10.º do articulado, aqui, dado por reproduzido).

**C) Quanto à realização de despesas (Ponto 2.4.2 do relatório).**

- No mandato de 2002-2006, foi criada uma nova cultura no relacionamento entre as pessoas;
- Foram realizadas dezenas de reuniões alargadas para melhor envolvimento de todos os funcionários nos objetivos do IMOPPI;
- Foram promovidas ações de formação tendentes a melhorar a coesão do grupo;
- Foram adotadas práticas já comumente adotadas por outras entidades públicas e privadas;
- As chefias passaram a apresentar o seu balanço, periódico e anual da atividade em reunião plenária;



# Tribunal de Contas

---

- Foi fomentado o espírito de cooperação entre Dirigentes, em grande medida responsável pelas medidas de mobilidade interna dos funcionários;
- Foi fomentado o amor à “camisola” e o orgulho em trabalhar no IMOPPI;
- Foi fomentada uma cultura de transparência na relação com o público;
- Neste quadro, no final do ano de 2006, na sequência da reunião plenária de balanço do ano, foi realizado um jantar envolvendo 150 trabalhadores;
- Tratou-se de uma prática seguida por centenas de entidades públicas, conforme resulta do **PORTAL BASE**, que deve ser enquadrado (ou, ao menos, os demandados assim pensavam) como despesa própria dos custos com pessoal e inerente ao programa de desenvolvimento dos meios humanos, em tudo semelhante a qualquer ação de formação, com retorno claro na produtividade e no bem-estar dos trabalhadores;
- Tratou-se, é certo, de uma despesa, sem lei expressa autorizante, tal como qualquer despesa de publicidade, contratação de consultores e muitas despesas de representação com entidades públicas nacionais;
- Embora hoje, por uma prática solidária, seja comum as empresas deixarem de dar presentes nesta época de Natal aos seus Clientes e encaminhem essas verbas para Instituições de Solidariedade Social, tem-se mantido o jantar de Natal, como expressão de um ano de trabalho em que todos se reúnem para um balanço da atividade e desenho das perspetivas para o ano seguinte;
- A verdade é que se trata de uma prática comumente aceite sem qualquer contestação anterior, em qualquer entidade pública;
- Ou seja, não fora a absoluta convicção de se tratar, neste quadro público, comum à generalidade das entidades públicas, de uma prática legal nunca os demandados teriam autorizado tais despesas;



- Mesmo o atual quadro financeiro, que todos conhecemos como penoso, apenas tem causado uma certa contenção nos montantes destas despesas, entre as entidades públicas e privadas, mas não pôs fim a estas práticas – Veja-se, por exemplo, o caso da Assembleia da República de acordo com a notícia da última página do *Expresso*, de 18 de Dezembro de 2010, de que se junta fotocópia como doc. 6;
- Seguramente porque se entende que, além de legais, são boas práticas de retorno assegurado, que já ganharam foros de bons usos fomentadoras de um bom clima organizacional, como era, de resto, o ambiente vivido no IMOPPI.

Termos em que se deve julgar improcedente por não provada a presente ação, absolvendo-se os Demandados ou relevando-se-lhes eventual responsabilidade, com as legais consequências.

### **1.3. A Demandada Cláudia Alexandra P. Assis de Almeida contestou, alegando, em síntese, o seguinte:**

Quanto à realização de despesas (Ponto 2.4.2 do relatório)

#### Factos

- Em 7 de Fevereiro de 2006, a Demandada integrou o Conselho de Administração do IMOPPI, ocupando o lugar de Vogal desse órgão, que se encontrava vago desde 31 de Maio de 2005, por força da demissão do anterior titular;
- Sucede, porém, que, como adiante se demonstrará, a ora Demandada – por força de circunstâncias várias – não exerceu em momento algum qualquer função efetiva de gestão económica e financeira do IMOPPI.;
- Com efeito, à Demandada não cabia o exercício de quaisquer funções de índole económica ou financeira do IMOPPI;



# Tribunal de Contas

---

- Na verdade, a Demandada era responsável, nessa altura, pelas seguintes áreas: a) Gabinete de Informática; b) Grupo de Trabalho para desenvolvimento do novo *site* do Instituto; c) Grupo de Trabalho “Estatísticas de Mercados”; e d) Pela representação internacional do IMOPPI.
- As referidas áreas na responsabilidade da Demandada envolviam o exercício de funções de representação internacional do então IMOPPI e implicavam a constante deslocação da Demandada ao estrangeiro;
- Acresce que, a Demandada sofre de Trombofilia Múltipla, sendo que a partir de Abril de 2006, a Demandada viu o seu estado de saúde deteriorar-se gradualmente;
- Com efeito, a Demandada experienciou, diariamente, tonturas, febres, vómitos e dores abdominais, o que – com o agravar da sintomática – culminou em infeções renais;
- O estado de saúde da Demandada foi-se deteriorando, tendo, por conseguinte, sido sujeita a um histórico de intervenções cirúrgicas;
- Os factos acima descritos afastaram-na e desfocaram a sua atenção em relação àquilo que se passava no Instituto, em especial das tarefas que se encontravam fora do seu âmbito de responsabilidade funcional;
- A sua assinatura – no âmbito de autorizações e ratificações emitidas enquanto Vogal do Conselho de Administração – era tomada tendo por base um investimento de confiança nos restantes membros do Conselho de Administração e na equipa que os assessorava;
- Acresce que, sempre que procurou obter esclarecimentos sobre questões relacionadas com a situação financeira, foi-lhe dito que esses assuntos não integravam o seu pelouro, sendo-lhe sistematicamente negado, expressa ou tacitamente, o acesso à informação;
- Ademais, desconhecia e nunca foi informada de anteriores recomendações do Tribunal de Contas, limitando-se a ter conhecimento do que lhe transmitiam: a informação de que tudo era feito em conformidade com a lei;
- A Demandada integrou uma equipa já constituída desde 2002, que geria todos os procedimentos do Instituto, e que ao longo dos anos tinha obtido o *know-how* indispensável para o efeito;



# Tribunal de Contas

---

- Alguns elementos dessa equipa são licenciados em Direito, designadamente, a Secretária do Conselho de Administração, a Senhora Dra. Leonor Assunção;
- Quem na equipa detinha conhecimentos jurídicos nunca levantou qualquer problema em relação à assunção das despesas *supra* referidas;
- Nas entidades privadas para as quais a Demandada havia exercido funções, era habitual oferecer aos colaboradores cabazes de Natal, jantares de Natal e cheques prenda, na respetiva época;
- Ademais, o próprio IMOPPI vinha assumindo a prática de oferecer cabazes de Natal e almoços ou jantares de Natal aos seus colaboradores, pelo menos, desde 2001, motivo pelo qual nunca esse facto causou à Demandada qualquer estranheza ou a mínima suspeição quanto à alegada ilegalidade das despesas,
- Sendo ainda importante esclarecer que nunca a Demandada conseguiu integrar-se totalmente na equipa já constituída desde 2002;
- As dificuldades de integração assumiram tamanha expressão que em 2008 a Demandada requereu a sua exoneração;
- É com base na factualidade acima expendida que cumpre esclarecer que nunca a Demandada – que sempre acreditou que a gestão era exercida nos termos da lei – sequer teve oportunidade de conformar a sua conduta com eventuais anteriores recomendações do Tribunal de Contas, em concreto, podendo desse modo opor-se à ratificação das atas e à autorização de despesas.

## **O DIREITO**

### **ATIPICIDADE DA CONDUTA IMPUTADA AOS DEMANDADOS**

- As atribuições do INCI – I.P. constituem os fins ou os objetivos que esse instituto se propõe atingir.
- Por outras palavras, o IMOPPI, atualmente INCI – I.P., foi criado para cumprir um conjunto de objetivos, em concreto «[p]romover e orientar os mercados de obras públicas, particulares e do imobiliário, fomentar e acompanhar a



# Tribunal de Contas

---

*regulação e regulamentação destes sectores e assegurar o cumprimento das disposições legais a eles referentes»* (cfr. artigo 4.º, n.º 1, dos Estatutos do IMOPPI, em anexo ao Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de Março).

- Na prossecução das suas atribuições, cabiam ao IMOPPI várias incumbências previstas nas diversas alíneas do n.º 2 do artigo 4.º e artigo 5.º dos respetivos Estatutos.
- Naturalmente que a oferta de cabazes de Natal ou a realização de um jantar de Natal não constitui atribuição ou incumbência desse instituto.
- Contudo, não é por essas despesas não se encontrarem expressamente previstas enquanto atribuição ou incumbência que deixam de ter suporte legal.
- Qualquer entidade, seja ela pública ou privada, depende de um conjunto de operações elementares que não se encontram expressamente previstas nos respetivos Estatutos – no âmbito das suas atribuições e incumbências.
- Embora essas operações sejam essenciais na prossecução de determinadas atribuições e incumbências, nem sempre as mesmas surgem expressamente previstas.
- A operacionalidade e eficácia de uma entidade, seja ela pública ou privada, depende, entre outros fatores, de uma boa gestão dos recursos humanos.
- Com efeito, é inegável que uma boa gestão de recursos humanos potencia a criação de condições favoráveis ao atingimento dos objetivos (atribuições) prosseguidos por uma dada entidade.
- Um dos aspetos primaciais na gestão dos recursos humanos passa precisamente por fomentar o espírito de equipa e construir junto dos trabalhadores e funcionários a convicção generalizada de que o bom desempenho das respetivas funções beneficia todos enquanto partes integrantes de uma estrutura que prossegue determinados objetivos.
- Embora a gestão de recursos humanos não constituísse, nem constitua, atribuição e incumbência do atual INCI – I.P., certo é que a sua boa gestão permite que as referidas atribuições e incumbências sejam prosseguidas da forma mais eficiente, económica e eficaz.



# Tribunal de Contas

---

- Ora, é inegável que a organização de eventos e ações que promovem o convívio e o espírito de entreajuda entre funcionários permitem o desenvolvimento do espírito de equipa.
- Sendo igualmente inegável que existe uma correlação positiva entre a coesão de trabalhadores e funcionários e o bom desempenho das funções para que foram contratados.
- É esta ligação intrínseca entre as atribuições de uma dada entidade e as operações necessárias e adequadas à sua prossecução que confere base legal a estas últimas.
- Por outras palavras, se a lei permite a uma dada entidade a prossecução de determinados fins, deve igualmente reconhecer-lhe, ainda que tacitamente, os meios necessários para os atingir – meios que se contenham, naturalmente, dentro dos limites da legalidade.
- Portanto, pese embora a boa gestão dos recursos humanos – materializada sob a forma de atos que permitem promover a coesão dos funcionários de uma dada entidade – não se encontre expressamente prevista na lei, ela encontra-se contida em cada uma das atribuições do Instituto Público, porquanto é suscetível de promover eficazmente a respetiva prossecução e se mantém dentro dos limites da lei.
- Acresce que consta do atual artigo 5.º, n.º 4, alínea e), do Decreto-Lei n.º 144/2007, de 27 de Abril, que aprovou a Lei Orgânica do INCI – I.P., que compete ao Conselho Diretivo «[p]romover o desenvolvimento de competências para a melhoria do desempenho profissional, bem como fomentar a motivação dos trabalhadores e a coesão da equipa, com vista à melhor prossecução dos objetivos e atribuições e missão do InCI, I.P.».
- Ainda que se entenda que o referido preceito não constitui norma habilitante para a realização das referidas despesas, serve, pelo menos, para demonstrar a existência de uma vontade tácita do legislador favorável à realização dos objetivos aí contidos.
- O que, salvo melhor opinião, constitui indício claro de que as despesas que visem prosseguir adequadamente os objetivos previstos nessa norma gozam, pelo menos, da presunção de que não causam dano ao erário



# Tribunal de Contas

---

público – dano que constitui, relativamente à efetivação da responsabilidade financeira reintegratória, elemento do tipo.

- Consta, ainda, da acusação que as despesas resultantes do oferecimento de cabazes de Natal e da realização de um jantar de Natal contrariam os princípios da Economia, Eficiência e Eficácia.
- Segundo o glossário constante do Anexo I do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, há que atender às seguintes definições: *i) «Economia. Aquisição de recursos financeiros, humanos e materiais apropriados, tanto sob o ponto de vista da qualidade como da quantidade, no momento oportuno e pelo menor custo»; ii) «Eficácia. Grau de alcance dos objetivos visados, segundo uma relação de custo benefício»; iii) «Eficiência. Utilização de recursos financeiros e materiais de modo a atingir uma maximização dos resultados para um determinado nível de recursos ou a minimização dos meios para determinada quantidade e qualidade de resultados»* (cfr. Anexo I do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, disponível in [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)).
- Em face das considerações acima expendidas, não cremos poder colher o entendimento segundo o qual a realização das despesas em causa nos presentes autos violaria os princípios da Economia, Eficácia e Eficiência.
- Porquanto: *i)* são despesas de índole excecional – ocorreram no Natal e no âmbito dessa quadra; *ii)* tiveram em vista promover a coesão e o espírito de equipa numa quadra que sobejamente cria um cenário de cooperação e espírito de entreajuda, na convicção de que o custo imediato que decorreu da realização das referidas despesas seria suplantado pelos benefícios que a ciência da gestão de recursos humanos dita e reconhece; *iii)* o então IMOPPI não se encontrava a enfrentar dificuldades financeiras.
- Em face do que *supra* se expôs, não só as despesas têm previsão legal – dado que se encontram intrinsecamente ligadas com as atribuições e incumbências do Instituto –, como não está demonstrado que essas despesas tenham causado dano ao erário público (este último também elemento do tipo em relação à efetivação da responsabilidade financeira reintegratória), bem pelo contrário.



# Tribunal de Contas

---

- Ademais, essas despesas são adequadas e proporcionais à prossecução das atribuições do Instituto ou, no limite, aos usos normais.
- Acresce que as referidas despesas foram sujeitas a autorização, à necessária inscrição orçamental, cabimento e adequada classificação.
- Facto que, aliado à circunstância de a assunção das despesas ter cobertura legal – de acordo com o entendimento *supra* exposto –, confere cumprimento ao disposto no artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 28 de Agosto e nas alíneas a) e c) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 115/92, de 28 de Julho.
- **NÃO TENDO EXISTIDO, POR CONSEQUENTE, VIOLAÇÃO DA LEI SUSCETÍVEL DE FAZER A DEMANDADA INCORRER EM RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA E REINTEGRATÓRIA.**

## **SUBSIDIARIAMENTE: DA CONDUTA DA DEMANDADA ENQUANTO MERA GESTORA DE DIREITO**

- Mas mesmo que assim se não entenda – o que não se concede –, certo é que a Demandada nunca agiu voluntariamente.
- Tal como se deixou enunciado *supra*, nunca a Demandada foi responsável pelo pelouro financeiro.
- Sempre a Demandada agiu na convicção de que a sua intervenção nos atos de autorização e ratificação nesse âmbito constituíam uma mera formalidade necessária,
- Perfeitamente acautelada em termos legais.
- De onde resulta que a sua gestão nessa área era de direito e não de facto, na medida em que, embora cabendo-lhe, em abstrato – e por via da qualidade de Vogal do Conselho de Administração –, o poder-dever de praticar atos de gestão financeira em nome do IMOPPI, o certo é que esses atos não partiam da sua vontade decisória, por força da repartição de funções internas;
- Face à sua recém-chegada ao Instituto e atentas as especiais habilitações literárias e experiência dos seus pares, a Demandada limitava-se a assinar as autorizações e ratificações, confiando nos conhecimentos daqueles.



# Tribunal de Contas

---

- Convicta de que – em matérias que afirmavam não lhe competir – a sua conduta não constituía mais do que uma mera formalidade.
- Posto isto, não sendo admissível que a responsabilidade da Demandada decorra unicamente da titularidade do cargo de gestora, outra não poderá ser a decisão deste Tribunal senão a de absolver a Demandada pelos factos por que vem acusada.

## **DO ERRO DA DEMANDADA E CONSEQUENTE EXCLUSÃO DA CULPA**

- Mas ainda que se entenda que a Demandada atuou voluntariamente no âmbito de uma gestão que efetivamente não lhe cabia – o que não se concede –, sempre se dirá que a sua atuação estaria viciada de erro,
- Porquanto a Demandada teria agido na convicção de que a sua atuação, bem como a atuação dos seus pares, não incumpria a Lei.
- Com efeito e como se referiu, os factos que ora são imputados à Demandada coincidiram com o ano em que esta iniciou funções no IMOPPI.
- A experiência profissional que tinha – que era pouca – advinha do exercício de funções em entidades privadas.
- Sem nunca ter exercido as funções de administradora.
- Circunstâncias que por si só exigem um período de adaptação razoavelmente extenso à realidade – tão diferente – que agora integrava.
- Esse período de adaptação coincidiu precisamente com o período a que remontam os factos constantes dos presentes autos.
- Acresce que, como se referiu *supra*, à data em que a Demandada iniciou o exercício das suas funções, toda a equipa do IMOPPI se encontrava já constituída e estruturada, com funções bem delimitadas, desde 2002.
- A Demandada, integrando uma realidade totalmente diversa, e deparando-se com a necessidade de se integrar o mais possível numa equipa já constituída, procurou, assim, assimilar toda a informação necessária no mais curto espaço de tempo.
- Num processo de integração é normal que se confie nas indicações daqueles que têm mais experiência e que nos acolhem – que se nos afiguram como guias no processo de aquisição de novos conhecimentos.



# Tribunal de Contas

---

- Não sendo a Demandada jurista, nem tão-pouco, sublinhe-se, alguma vez tendo exercido funções de administradora, é normal que tenha confiado nas pessoas que, tendo mais conhecimentos e experiência em determinadas áreas, nunca suscitaram a questão da pretensa ilegalidade das despesas.
- Mas, ainda que se entenda que os factos imputados à ora Demandada constituem factos típicos e ilícitos – o que não se concede –, sempre se diga que, a serem ilícitos, sempre constituiriam factos axiologicamente neutros,
- Cujas ilicitude, *rectius*, contrariedade ao Direito, só seria apreendida pela Demandada através de um conhecimento efetivo do ordenamento jurídico,
- De que a Demandada não dispunha nem podia dispor, em face das suas habilitações literárias e da experiência profissional que até então vinha desempenhando.
- Até porque, segundo é do conhecimento da Demandada, os factos em causa nos autos são tradição do Instituto, pelo menos, desde 2001 até à data a que dizem respeito os presentes autos.
- O que serve para corroborar o entendimento de que, quando a Demandada integrou o Instituto, encarou esses factos com a normalidade que lhes era associada.
- Acresce que, como igualmente *supra* se referiu, a equipa que a Demandada integrou era constituída por alguns elementos licenciados em Direito.
- É inequívoco que o facto de a alegada ilicitude apontada pelo Ministério Público nunca ter sido detetada por quem – em virtude da sua formação académica – detém uma relação especial com a Lei, contribuiu para a falta de consciência da ilicitude da ora Demanda.
- Como é por demais evidente, os conhecimentos de um Licenciado em Direito e advogado – técnico especialista no Direito – suplantam os conhecimentos de um recém-chegado, não detentor de conhecimentos mínimos nessa área.
- Circunstância que, naturalmente, gera um sentimento de proteção e confiança fundadas de que tudo se encontra a ser seguido em respeito pela Lei.
- Ademais, sublinhe-se que a atividade da Demandada era direcionada essencialmente para o plano internacional.



# Tribunal de Contas

---

- Circunstância que, como se referiu *supra*, contribuiu para que a Demandada se limitasse a participar nas decisões do órgão de administração confiando na experiência e prática dos seus pares.
- Mas a acrescer a todo este circunstancialismo está ainda o facto de a situação clínica da Demandada se ter manifestado especialmente neste período (a partir de Abril de 2006).
- Circunstância que, aliada às dores e desconforto geral causado, culminou, ainda, num histórico de intervenções cirúrgicas e internamentos hospitalares .
- Todas as circunstâncias *supra* relatadas contribuíram, em cascata, para uma situação evidente de falta de consciência da ilicitude que, naturalmente, só podem conduzir à exclusão da culpa (cfr. artigo 17.º do Código Penal)

**FACE AO EXPOSTO, NÃO DEVE INCIDIR SOBRE A DEMANDADA UM CONCRETO JUÍZO DE CENSURA, AQUI SE IMPONDO A SUA ABSOLVIÇÃO E CONSEQUENTE ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.**

## **SUBSIDIARIAMENTE: DA RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA**

- A entender-se ser a Demandada merecedora de um juízo de censura – o que não se concede – sempre se diga que, quando muito, a Demandada teria atuado com negligência inconsciente.
- Termos em que, em face do que *supra* se referiu, deve a Demandada ver relevada a sua responsabilidade financeira reintegratória, no âmbito dos factos por que vem acusada.

## **SUBSIDIARIAMENTE: DOS PRESSUPOSTOS PARA A DISPENSA OU ATENUAÇÃO ESPECIAL DA MEDIDA DE PENA APLICADA À DEMANDADA RELATIVAMENTE À RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA**

- Tendo sido demonstrada a não verificação das condições objetivas e subjetivas necessárias à efetivação de responsabilidade financeira sancionatória, e concluindo-se, em consequência, pela necessária absolvição da Demandada,



# Tribunal de Contas

---

- Não pode a ora Demandada deixar de se pronunciar, contudo, e ainda que a título meramente subsidiário, quanto ao respetivo montante da multa que é proposta na acusação, apresentando razões para que a mesma seja dispensada ou especialmente atenuada.
- O Ministério Público pede, como se referiu, a condenação da Demandada no pagamento de multa no valor de € 1.350,00.
- Sendo aqui, conforme *supra* se referiu, também aplicáveis os princípios de Direito Penal, assiste, assim, ao Tribunal de Contas a possibilidade de, reunidos certos pressupostos, determinar a dispensa ou atenuação especial da medida da pena aplicada, previstas, respetivamente, nos artigos 74.º, n.º 1, e 72.º, n.º 1, ambos do Código Penal.
- Nos termos do disposto no artigo 74.º, n.º 1, do Código Penal, ao Tribunal assiste a possibilidade de dispensar a aplicação de pena, sempre que: “a) a *ilicitude do facto e a culpa do agente forem diminutas; b) o dano tiver sido reparado; e c) à dispensa de pena se não opuserem razões de prevenção*”.
- De acordo com o entendimento *supra* expendido, não está demonstrado nos autos que as alegadas despesas ilegais tenham efetivamente provocado um prejuízo ao erário público, motivo, pelo qual, salvo melhor opinião, todos os pressupostos necessários a dispensar a aplicação de pena se encontram verificados na situação em apreço.
- Em todo o caso, se assim não se entender, deve o Tribunal, pelas razões acima expostas, atenuar especialmente – abaixo do mínimo legal estabelecido no artigo 65.º n.º 2 da LOPTC – a sanção requerida pelo Ministério Público, nos termos do disposto no artigo 72.º, n.º 1, do Código Penal.

Termos em que pede que a contestação seja julgada procedente, por provada e, em consequência, numa relação de subsidiariedade, requer o seguinte:

- a)** A absolvição da Demandada, em virtude de não ter praticado a infração financeira por que vem acusada, determinando-se o arquivamento dos autos;



- b) Caso assim se não entenda – o que por mera cautela de patrocínio se concebe, sem conceder – deve a Demandada ser absolvida, porquanto, quando muito teria atuado sem consciência da ilicitude;
- c) Subsidiariamente, deve a Demandada ver a sua responsabilidade financeira reintegratória relevada, ao abrigo do artigo 64.º, n.º 2, da LOPTC.
- d) Subsidiariamente, ser a Demandada dispensada do pagamento de qualquer multa, nos termos *supra* invocados;
- e) Ou, por fim, se assim se não entender, o montante das multas a aplicar deve ser especialmente atenuado, abaixo do mínimo legal estabelecido no artigo 65.º, n.º 2, da LOPTC, ao abrigo do disposto nos artigos 72.º, n.º 1, e 74.º, n.º 1, do Código Penal.

## **1.4. A Demandada Teresa Maria Barbosa Azevedo contestou, alegando, em síntese, o seguinte:**

### Por Exceção dilatória

- Pretender imputar a responsabilidade pelo não cumprimento duma mudança de cariz estrutural, que necessita, para além do mais, de entidades externas para a sua consecução, a uma Chefe do Departamento Financeiro, a meio da escala hierárquica, quando existem Órgãos de Gestão e Direção de nível superior dentro do IMOPPI, a quem naturalmente estariam cometidas todas as decisões neste domínio, não é minimamente legítimo, para além das funções que estão destinadas à Ré na estrutura orgânica não compreenderem claramente tais decisões.
- É assim a Ré parte ilegítima para ser demandada pela manutenção de cinco contas para cobrança de receitas na Caixa Geral de Depósitos. No mesmo sentido e porque não recebeu por escrito quaisquer orientações dos órgãos superiores do IMOPPI para proceder em sentido diverso, (atentas as limitações atrás expostas), não pode igualmente ser responsabilizada, nos termos do artº 271º nº2 da Constituição da República Portuguesa que aqui se invoca



# Tribunal de Contas

---

- A ilegitimidade de parte conduz à absolvição da instância, que aqui se requer, nos termos dos artº s. 493º nº2 e 494º do CPC.

## Por exceção perentória

- No que concerne à alegada infração financeira adveniente da pretensa violação do princípio da anualidade e do período complementar de gerência, há que notar, do ponto de vista objetivo, que nos termos do nº 6 do artº 8º do Decreto-Lei nº 50-A/2006, de 10 de Março, (**disposição que, no Relatório em apreciação, o Tribunal de Contas omite**), “a efetivação de créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 2006, **podia ser realizada até 19 de Janeiro de 2007**, relevando para os efeitos da execução orçamental de 2006”.
- Constata-se assim que todas as despesas pagas no período complementar de gerência ou após esse período, o foram até ao prazo fixado no artigo do Decreto-Lei atrás referido.
- A exceção perentória invocada, conduz, nos termos do artº 493º nº 3 do CPC, à absolvição do pedido, o que aqui se requer.

## Por impugnação

### A) Quanto ao princípio da unidade da tesouraria

- Contesta-se que o nº 2 do artigo 2º do Decreto-Lei n 191/99 de 5 de Junho que estabelece que os serviços e fundos autónomos de carácter administrativo e empresarial devem dispor de contas abertas pela Direção Geral do Tesouro, através das quais promovem as respetivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria, contenha em si um princípio de realização máxima do objetivo aí estabelecido. Contrariamente ao entendimento do Tribunal de Contas, a norma em análise não impõe aos serviços e fundos autónomos de carácter administrativo e empresarial a detenção da totalidade das suas disponibilidades em contas abertas no IGCP, consagrando diferentemente um princípio de otimização ou maximização que pode ceder perante outros princípios legais como o princípio da eficiência. Aliás na



alínea b) do nº1 do artº 2º do diploma em apreço, diz-se que cabe à Direção Geral do Tesouro assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da catividade bancária, nas mesmas condições de eficiência, o que não tem sido conseguido.

**Se assim não for entendido por V. Exa. sempre se dirá que:**

- O IMOPPI se encontra objectivamente impossibilitado de integrar em plenitude o sistema projetado pelo nº 2 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 191/99 de 5 de Junho, permanecendo obrigado a recorrer a serviços prestados por outras entidades. Um conjunto significativo de serviços bancários necessários ao regular, eficaz e eficiente funcionamento do IMOPPI, como a operação de débito direto em conta e os serviços de pagamento a cartão Multibanco – ainda não eram, à data dos factos, disponibilizados pelo IGCP, como aliás se reconhece na página 63 do Relatório nº 50/08 – Quadro 21 – Eventuais infrações financeiras inserido no Anexo I – Eventuais Infrações Financeiras;
- Que a percentagem de disponibilidades fora do IGCP, no período em análise, foi assaz diminuta, cerca de **3,4% do total**, atendendo ao facto de no ano em análise o IMOPPI ter aplicado cerca de dez milhões de euros em Certificados Especiais de Dívida Pública de Curto Prazo, (CEDIC), **situação constante do Balanço do IMOPPI mas não tida em conta na Auditoria para efeito do cálculo constante a folhas 22 do seu Relatório – Quadro 5**. Na lei orçamental a partir do ano de 2007 inclusive, ficou taxativamente consignado que os serviços e fundos autónomos poderiam ter saldos em contas, fora do Tesouro, até 5% do total das suas disponibilidades, o que mostra, face às limitações atrás apontadas, que os montantes fora do Tesouro em 31.12.2006 se enquadravam antecipadamente nestas novas determinações e eram relativamente escassos ao contrário do sugerido no Relatório de Auditoria.
- Por fim impugna-se a atribuição da responsabilidade pela eventual infração financeira diretamente efetuada à Chefe do Departamento Financeiro, já que, para além do seu conhecimento dos factos ocorrer à posteriori, nos termos da estrutura orgânica existente e que se junta, (Doc. nº 1), as



competências de I) de depósito, nos cofres do Tesouro das receitas do Instituto, II) de promoção de levantamentos de fundos (cfr. alínea a) do ponto II.3 da Estrutura Orgânica do IMOPPI e III) de gestão financeira das disponibilidades (cfr. alínea d do ponto I.e. da Estrutura Orgânica,) pertenciam no período em análise ao Sector de Tesouraria, ou de modo particular ao responsável do referido sector e não diretamente à Chefe do Departamento Financeiro. Apesar do Departamento Financeiro integrar o Sector de Tesouraria, tal subunidade detinha, à data dos factos, competências próprias e um responsável direto pelo seu exercício, (com um contrato de comissão de serviço semelhante ao da chefia financeira – Doc. nºs. 2 e 3), não podendo o Relatório de Auditoria nº 50/08 olvidar tais circunstâncias, em face do conceito de responsável constante do nº 3 do artigo 61º (e por remissão no nº 3 do artº 67º) da Lei nº 98/97 de 28 de Agosto.

## **B) Quanto ao princípio da anualidade**

- Igualmente se impugna a atribuição da alegada violação do princípio da Anuidade à Ré. Com efeito, convém relevar, quanto à infração em apreço e do ponto de vista subjetivo, que a competência de acompanhamento e controlo da execução orçamental, prevista na alínea b) do ponto II.2 da Estrutura Orgânica do IMOPPI, pertencia de forma direta ao Departamento de Contabilidade e não ao Departamento Financeiro do Instituto.
- É certo que o Departamento de Contabilidade, integrava, nos termos da estrutura orgânica, o Departamento Financeiro, mas o primeiro detinha um responsável autónomo e um leque de competências também autónomas, entre as quais se incluía a mencionada competência de acompanhamento e controlo da execução orçamental.
- Em síntese, vislumbra-se, no quadro de competências aqui relevante, um responsável direto pela execução orçamental, circunstância que, de per si, permite excluir a responsabilidade da ré.
- O Departamento Financeiro procedeu, em tempo, ao processamento e envio para autorização do Conselho de Administração, da totalidade da documentação necessária ao pagamento da despesa em falta ainda no



# Tribunal de Contas

---

período de gerência, cumprindo o disposto no nº 3 do artº 7º do Decreto-Lei 155/92, aditado pela Lei 10-B/96 de 23/3, que definiu que “os serviços e organismos disporão de um período complementar para a efetivação dos créditos originados ou autorizados no respetivo ano económico, até à data que for indicada, em cada ano, no Decreto-Lei de execução orçamental”.

- Conforme documentos em anexo (Doc. nº 4 e seus apensos), a autorização para as despesas, foi obtida da Administração do IMOPPI em 29/12/2006, (dentro do ano a que diziam respeito) e a data para a efetivação do pagamento, contida no nº6 do artº 8º do Decreto-Lei 50-A/2006, foi de 19 de Janeiro de 2007.
- No entanto entre a fase da “autorização da despesa” e a fase subsequente do “pagamento” pode decorrer algum tempo – como efetivamente decorreu na situação concreta -, mas, como se notou, a responsabilidade direta pela concretização desta segunda fase não pertencia, à data dos factos, à Chefe do Departamento Financeiro do Imoppi.
- Ainda assim e atendendo ao facto da quase totalidade dos processamentos de pagamento serem efetuados via homebanking, é provável que o próprio Sector de Tesouraria se tenha deparado com problemas técnicos de congestionamento do sistema, não tendo logrado efetivar, até 5 de Janeiro de 2007, a totalidade dos pagamentos, sendo certo que os meios de pagamento em falta foram emitidos logo no dia 8 de Janeiro de 2007, ou seja, no dia útil imediatamente seguinte ao dia 5 de Janeiro de 2007.

Termos em que requer que a acusação seja julgada improcedente por:

- a) Verificação de exceção dilatória, por ilegitimidade de parte, no que concerne à suposta violação do regime de Tesouraria do Estado, o que conduzirá à absolvição parcial da instância;
- b) Verificação de exceção perentória, por aplicação do disposto no nº 6 do artº 8º do Decreto-Lei nº 50-A/2006, que permitia a realização até 19 de Janeiro de 2007, de créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 2006, o que conduzirá à absolvição parcial do pedido;

Sem prescindir,



# Tribunal de Contas

---

c) Deve a presente acusação, por supostas infrações financeiras, ser julgada improcedente, por não provada, com base no supra alegado impugnativo e no disposto nos artigos 65º nº 8 e 64º nº2 da LOPTC, conduzindo à absolvição da Ré no pedido formulado, com a consequente anulação total das multas aplicadas, com o que se fará a costumada justiça, aliás na senda do que aconteceu no passado, em que nenhum Relatório de Auditoria publicado no site do Tribunal de Contas deu origem, pelos mesmos motivos, a qualquer condenação.

2. Realizado o julgamento, foi proferido o correspondente despacho de fixação da matéria de facto, que a seguir se reproduz.

### 3. FUNDAMENTAÇÃO.

#### 3.1. FACTOS PROVADOS:

**A)** O Tribunal de Contas, através da 2.º Secção, efetuou uma Auditoria Financeira (doravante AF) ao IMOPPI/InCI-IP (doravante Instituto), com referência à gerência de 2006, e cujos resultados ficaram a constar do Processo n.º 12/08 e do Relatório n.º 50/08;

**B)** Durante todo o exercício de 2006, os três primeiros Demandados integravam o Conselho Diretivo do Instituto, o primeiro na qualidade de Presidente e o segundo e o terceiro, na qualidade de vogais - vide doc. de fls. 227 e 228;

**C)** Os três aludidos Demandados, durante a referida gerência, auferiram os seguintes vencimentos líquidos mensais, constantes do documento de fls.429, aqui, dado por reproduzido para todos os efeitos legais;

**D)** A quarta (4.ª) Demandada e durante o mesmo período, exerceu as funções de Chefe de Departamento Financeiro do InCI-IP, auferindo os vencimentos líquidos mensais constantes do documento de fls. 430, aqui, dado por reproduzido para todos os efeitos legais;

**E)** A documentar a Conta de Gerência de 2006, o Instituto apresentou certidões de saldo e reconciliações relativas a 8 contas bancárias, das quais 6 na Caixa Geral de Depósitos (CGD) e 2 no IGCP (uma referente a despesa e outra a receita), sendo que todas as reconciliações bancárias constantes no P.A. se encontram



# Tribunal de Contas

assinadas pela Chefe do Departamento Financeiro, ou seja, pela Demandada Teresa Azevedo – vide documentos de fls. 42 a 48, 51-A a 51-G; 53, 54, 56, 58, 62, 70, 76, 79, 108, 117 e 126, 43, 55, 57, 57-A, 43, 55, 57, 57-A, 76, 79, 97 a 99, 102, 125, 128, 148 a 152, 162 a 164, 174; 136, 138, 152, 164 a 166, 169 a 235 do R.A.;

**F)** Na gerência de 2006, o Instituto aplicou dez milhões de euros em certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC)

**G)** De acordo com o Relatório de Auditoria (R.A.), a proporção das disponibilidades em depósitos bancários, face ao total dos depósitos, no final das gerências de 2005 a 2007, era a seguinte:

(em milhares de euros)

	Depósitos			(% CGD/ Total
	Tesouro/ IGCP	CGD	Total	
31.Dez.2005	13 432,7	408,6	13 841,4	3,0
31.Dez.2006	6 038,8	553,0	6 591,8	8,4
31.Dez.2007	17 695,2	608,8	18 303,9	3,3

Fonte: Contas de Gerência de 2005 a 2007

**H)** Se adicionarmos o montante de dez milhões de euros aplicados em CEDIC ao montante de disponibilidades existentes no Tesouro, temos que, no final da gerência de 2006, a percentagem de disponibilidades fora do Tesouro seria de 3,4%, e não de 8,4%;

**I)** Das 6 contas que o Instituto detinha na banca comercial (CGD), 5 eram referentes a cobrança de receitas – docs. de fls. 42 a 48;

**J)** A sexta (6.<sup>a</sup>) era uma “conta da despesa”, utilizada em operações que não eram, ainda, disponibilizadas pelo Instituto de Gestão e Crédito Público (doravante IGCP), designadamente, “débitos diretos em conta” – vide fls. 43 do P.A; - vide docs. de fls. 43, 55, 57 e 57-A;

**K)** A conta bancária, a que se refere a alínea que antecede, apresentava, essencialmente, movimentos por débitos diretos, como pagamentos relativos à “Via Verde”, à “EPAL” e à “Vodafone” – vide docs que antecedem;

**L)** O saldo evidenciado por essa conta, em 31DEZ2006, era cerca de 171.000,00€ e tinha sido, em 30NOV2006, de 182.538,57€ - vide docs. que antecedem;



## Tribunal de Contas

---

- M)** As despesas movimentadas durante o mês de DEZ2006 com os encargos resultantes dos pagamentos suportados por tal conta, ascenderam a 5.723,25€;
- N)** Em 2005, o Instituto detinha, em 31DEZ, cerca de 408.600,00€ em contas bancárias da CGD – vide docs. de fls. 51-A a 51-F;
- O)** EM 31DEZ2007, o Instituto detinha cerca de 608.800,00€ depositados em contas da CGD – vide doc. de fls. 51-G;
- P)** No Relatório n.º 05/DSAUD/2003, elaborado pela Direcção-Geral do Orçamento (doravante DGO), em auditoria ao Instituto, remetido ao respetivo Presidente em JAN2004, foi formulada a seguinte “*recomendação*”:
- “Cumprir integralmente o regime de tesouraria do Estado, aprovado pelo DL n.º 191/99, de 5 de Junho, envidando esforços (concertados com a DGT) no sentido da cobrança de receita ser efetuada através das entidades designadas para o efeito, definidas na Portaria n.º 959/99, de 24 de Agosto, tendo ainda em consideração o que dispõe aquele diploma, quanto às condições de funcionamento dos serviços que desempenham funções de caixa nos termos do n.º 1 do artigo 7.º”* – vide fls. 339, recomendação n.º 25;
- Q)** Os saldos médios mensais das 6 contas existentes na CGD em nome do Instituto, em 2006, são os constantes dos documentos de fls. 446 a 451, aqui, dados por reproduzidos;
- R)** As receitas próprias do Instituto no exercício de 2005 totalizaram o montante de €11.917.310,33 (onze milhões, novecentos e dezassete mil trezentos e dez euros e trinta e três cêntimos) – vide doc. de fls. 377 a 384;
- S)** Em 2006, o IGCP já disponibilizava as funcionalidades relativas a cobrança de receita via SIBS (Sociedade Interbancária de Serviços) – as faturas ou guias de receitas enviadas aos utentes continham uma referência multibanco o que permitia o seu pagamento via multibanco – **e via CTT** – cobrança postal;
- T)** O Instituto nunca aderiu ou utilizou este serviço;
- U)** Em 2006, o IGCP não disponibilizava operações bancárias através de TPA (Terminal de Pagamento Automático);
- V)** Em 2004 foi disponibilizada a funcionalidade de depósitos em numerário e em cheques em contas do Tesouro, sedeadas em determinadas instituições de crédito (CGD, BES, Millennium), para mediante a leitura de uma referência, os sistemas



## Tribunal de Contas

---

dos bancos, em ligação com o HB, procederem ao crédito imediato desses valores diretamente nas contas dos serviços públicos domiciliadas no IGCP;

**W)** O Instituto aderiu a essa funcionalidade a 4NOV2004, tendo utilizado esse serviço uma única vez (19JUL2010) para a realização de um depósito em numerário;

**X)** O levantamento de numerário não era possível - serviço assegurado desde 2009 através da disponibilização aos organismos do denominado “cartão de crédito do IGCP”;

**Y)** Os CTT integravam a Rede de Cobranças do Estado, sendo que a gestão e controlo dessa Rede foi atribuída à ex-DGT pelo DL 191/99, de 5JUN99;

**Z)** Os Balcões dos CTT são entidades cobradoras das RCE, permitindo a cobrança de toda e qualquer receita do Estado, titulada pelo DUC (Documento Único de Cobrança) regulamentado pela Portaria 1423-I/2003, de 31DEZ;

**AA)** O Instituto nunca utilizou este serviço de cobrança, não existindo qualquer acordo entre o Instituto e IGCP no sentido das suas cobranças serem tituladas por DUC e subseqüentemente serem arrecadas através dos balcões dos CTT, ao abrigo do acordo que o IGCP tem com os CTT;

**BB)** O valor das cobranças de DUC é arrecadado nas contas bancárias das entidades administradoras dessas receitas, domiciliadas no IGCP;

**CC)** O 1.º acordo celebrado com entre o IGCP e os CTT remonta a 29JUL1998, tendo sido revisto em 2004;

**DD)** Em MAIO de 2006, o IGCP disponibilizou, através do HOMEBANKING, a funcionalidade “Pagamentos ao Estado”, permitindo a todos os serviços públicos o pagamento dos seus compromissos, que estivessem titulados por DUC;

**EE)** Para que os Serviços Públicos (incluindo os SFA) pudessem utilizar a funcionalidade do HB para efetuarem entregas a favor do Instituto, este teria que ter as suas receitas tituladas por DUC.

**FF)** O Instituto começou a utilizar este serviço a partir de 5JAN2010, efetuando pagamentos a favor da DGCI, IGCP e ADSE.

**GG)** Qualquer receita do Estado pode ser cobrada através do DUC;

**HH)** Em 2006, integravam a RCE, enquanto entidades administradoras, com as respetivas receitas arrecadadas através de DUC, os seguintes serviços públicos:



# Tribunal de Contas

---

- Direcção-Geral de Impostos (DGCI);
- Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC);
- Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT);
- Entidade Reguladora da Saúde (ERS);

**II)** Em 2011, integram ainda a RCE, enquanto entidades administradoras:

- Agência Portuguesa do Ambiente (APA);
- Instituto de Seguros de Portugal (ISP);
- Instituto de Gestão Financeira e Infraestruturas da Justiça (IGFIJ);
- Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes do Estado (ADSE)

**JJ)** Todos os DUC podem ser pagos através da RCE (bancos, CTT e SIBS) e pelo HB do IGCP;

**KK)** O IGCP dispõe de uma tesouraria externa que permite receber e pagar em divisas para e de contas bancárias de organismos clientes, de e para outras contas sedeadas em países fora da zona EURO, através de transferências bancárias ou cheques;

**LL)** Para a execução de pagamentos na tesouraria externa (por transferência ou cheque) devem os serviços públicos preencher e enviar ao IGCP o formulário constante do Anexo VI ao documento de fls. 332 a 335, com as instruções para a concretização das ordens pretendidas;

**MM)** Pelo menos em 2004, o Instituto terá iniciado o seu processo de adesão ao DUC, que não foi finalizado;

**NN)** O Instituto efetuava cobrança de receitas através dos CTT e da SIBS., tendo, para o efeito, celebrado contratos com estas entidades;

**OO)** O IMOPPI não tinha recebimento ao Balcão;

**PP)** Os encargos com a adesão ao DUC até Agosto/Setembro de 2007 eram suportados pela ex-DGT;

**QQ)** Se as receitas das entidades que pretendiam aderir ao DUC fossem irrisórias, a ex-DGT poderia, em abstrato, recusar tal adesão;



## Tribunal de Contas

---

**RR)** O impulso para adesão ao DUC podia, nalgumas situações, partir da ex-DGT. Tal poderia acontecer quando as receitas das entidades que a estes pudessem aderir fossem substanciais;

**SS)** O Balanço e o Mapa de Fluxos de Caixa, no final da gerência de 2006, apresentavam o mesmo valor a título de disponibilidades - € 15.804.192,36€ - sendo que o balanço e o Mapa de Fluxos de Caixa se encontram assinados por todos os Demandados, os três primeiros na qualidade de Administradores e 4.<sup>a</sup> na qualidade de Chefe do Departamento Financeiro - vide doc. fls. 403 e 404 do P.A.;

**TT)** Após 31DEZ2006 ocorreram pagamentos no valor de 677.283,37€, que foram considerados na gerência de 2006. Esta importância, partindo-se do pressuposto - a demonstrar em sede de sentença - de que o período complementar da execução orçamental tem como data limite 5JAN2007 (sexta-feira), é suscetível de ser assim dividida:

- **(i) 2 transferências bancárias** ordenadas em *homebanking* a 5JAN2007, nos montantes, respetivamente, de €1.592,85 e €133,10, e **62 pagamentos por transferência bancária** em *homebanking* carregados a 4 e 5JAN2007 e debitados a 5 e 9JAN2007, no montante de €245.594,62, tudo no montante total de €247.320,57 – vide fls. 76, 79, 97 a 99, 102, 125, 128, 148 a 152, 162 a 164, e 169 a 174 do P.A.;
- **(ii) 2 cheques** emitidos em 8JAN2007, de €254,47 e €872,96, respetivamente; **1 cheque** emitido após 8JAN2010, no montante de €3.708,54; **2 transferências bancárias** ordenadas em *homebanking* em 8JAN2007, de €2.781,47 e €25,00, respetivamente; **55 pagamentos por transferência bancária** em *homebanking*, carregados a 8JAN2007 e debitados a 10JAN2007, no montante de 341.950,00; **3 pagamentos por transferência bancária** em *homebanking*, carregados a 9JAN2007 e debitados a 11JAN2007, no montante de 80.370,46, **o que perfaz o montante total de €429.962,90** - vide fls. 53, 54, 56, 58, 62, 67, 70, 76, 79, 108, 117, 126, 136, 138, 152, 164 a 166, 169 a 235 do P.A.;



## Tribunal de Contas

---

**UU)** No Relatório n.º 05/DSAUD/2003, elaborado pela Direcção-Geral do Orçamento (doravante DGO), em auditoria ao Instituto, remetido ao respetivo Presidente em JAN2004, foi formulada a seguinte “recomendação”:

*“Cumprir a data limite estabelecida para efetuar pagamentos, nos termos do estipulado no decreto de execução orçamental relativamente aos prazos para autorização e efetivação de créditos”* – vide fls. 338 verso do P.A. (Recomendação n.º 21);

**VV)** Em meados de 2004, o Instituto contratou uma empresa especializada – a GESBANHA – para, entre o mais, ser assegurada a elaboração da contabilidade do Instituto, tendo os Demandados Hipólito Ponce Leão e Filipe Alves da Silva, em razão do contrato outorgado, confiado que aquela empresa executava os serviços prestados com rigor e observância das normas legais;

**WW)** É normal que no final e no início dos anos económicos haja, por vezes, dificuldades de acesso ao sistema de pagamentos;

« « « » » » » »

**XX)** Em 20NOV2006, o Presidente do Instituto autorizou a realização de despesa no valor de €4.320,00 com a aquisição de cabazes de Natal para oferta a cerca de 150 colaboradores do Instituto – vide docs. fls. 282 e 283 do P.A.;

**YY)** Em 5DEZ2006, os Vogais do CA do Instituto autorizaram a realização de despesa no valor de € 9.520,00 com a realização de um jantar de Natal com os colaboradores do Instituto – vide docs. fls. 272 e 273 do P.A.;

**ZZ)** Estas autorizações foram ratificadas pelo CA em reunião de 6JAN2006 – vide fls. 286-A e 286-B do R.A.

**AAA)** Estas práticas (as referidas nas alíneas que antecedem) eram habituais desde 2001;

**BBB)** Esses jantares de Natal eram antecedidos de uma reunião, para a qual eram convocados os trabalhadores do Instituto, e na qual se fazia o balanço do trabalho realizado e do trabalho que o Instituto se propunha fazer no futuro;

**CCC)** Em, pelo menos, alguns Institutos (v.g. INA, IPE) e mesmo em alguns Ministérios (v.g. Ministério das Obras Públicas) e outras entidades (vide PORTAL BASE) era usual essas entidades oferecerem um lanche ou jantar aos seus colaboradores por ocasião do Natal – vide doc. de fls. 305 a 320 junto em audiência



# Tribunal de Contas

---

pelos Demandados Hipólito Ponce Leão e Filipe Alves da Silva**DDD)** O Instituto tinha, pelo menos, 150 trabalhadores, tendo participado no referido jantar cerca de 150 trabalhadores;

**EEE)** O Instituto nunca tinha sido objeto de qualquer recomendação sobre a (i) legalidade da despesa efetuada para os fins a que se referem as alíneas que antecedem (oferta de cabazes e jantares de Natal aos colaboradores com receitas do Instituto);

**FFF)** O Instituto deixou de patrocinar a expensas suas cabazes e jantares de Natal aos seus trabalhadores, pelo menos, desde 2008;

**FFF)** Os jantares de Natal continuaram a realizar-se a expensas dos próprios trabalhadores;

**GGG)** Os Demandados Hipólito Ponce Leão e Filipe Alves da Silva, o primeiro engenheiro e o segundo jurista, foram membros do Conselho de Administração desde, pelo menos, 2002 a 2007, o primeiro como Presidente e o segundo como vogal – vide docs. de fls. 227, 229 e 247;

**HHH)** Na distribuição dos pelouros a área administrativa e financeira ficou afeta ao Presidente do CA, Hipólito Ponce Leão, e as áreas jurídica, de licenciamento da atividade de mediação imobiliária e de formação e gestão de recursos humanos afeta ao Vogal do C.A, Filipe Alves da Silva – vide Ata n.º 38/2002, de 18SET2002, junta ao P.A. a fls. 286-C e 286-D;

**III)** A Demandada Cláudia Assis de Almeida, licenciada em Relações Internacionais, foi nomeada vogal do Conselho de Administração pelo Despacho n.º 130/2006, de 18JAN2006, do Conselho de Ministros e Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com efeitos a partir de 7FEV2006, e foi exonerada a seu pedido – formulado a 15MAI2008 - pelo Despacho 646/2009, com efeitos a 19NOV2008 - vide docs. de fls. 227, 229 e 247;

**JJJ)** A Demandada Cláudia era responsável pelas seguintes áreas:

- a) Gabinete de Informática;
- b) Grupo de trabalho para o desenvolvimento do novo *site* do Instituto;
- c) Grupo de Trabalho “Estatísticas de Mercados”;e
- d) Pela representação internacional do IMOPPI



## Tribunal de Contas

---

**KKK)** As referidas áreas envolviam, entre o mais, o exercício de funções de representação internacional do Instituto;

**MMM)** Tal implica a deslocação frequente da Demandada Cláudia ao estrangeiro, de que são exemplo as deslocações a que se referem os boletins itinerários de Abril, Maio, Junho, Julho, Setembro, Outubro, Novembro, todos de 2006, juntos aos autos de fls. 229 a 241, aqui, dados por reproduzidos para todos os efeitos legais;

**NNN)** A referida Demandada sofre de Trombofilia Múltipla – vide doc. de fls. 242 a 244;

**OOO)** A partir de ABR2006, aquela Demandada experienciou, com frequência, tonturas, febres vómitos e dores abdominais, tendo sido submetida a intervenções cirúrgicas – doc. de fls. 245 e 246;

**PPP)** Estes factos afastaram e desfocaram a atenção da Demandada Cláudia em relação àquilo que se passava no Instituto, em especial das tarefas que se encontravam fora da sua área de responsabilidade;

**QQQ)** A sua assinatura – no âmbito de autorizações e ratificações emitidas enquanto Vogal do Conselho de Administração – era tomada tendo por base um investimento de confiança nos restantes membros do Conselho de Administração e na equipa que os assessorava, sendo que um dos vogais do Conselho de Administração – Filipe Alves da Silva - é jurista e que a Secretária do Conselho de Administração – Leonor Assunção - é igualmente jurista;

**RRR)** Anteriormente, a Demandada sempre havia exercido funções em entidades privadas – vide doc. de fls. 227 e 229;

**SSS)** Nas entidades privadas para as quais havia exercido funções, era habitual oferecer aos colaboradores cabazes de Natal, jantares de Natal e cheques prenda, na respetiva época;

**TTT)** Dou, aqui, por inteiramente reproduzido os “*certificados de incapacidade temporária para o trabalho por estado de doença*”, juntos de fls. 462 a 470;

**UUU)** A Demandada Teresa Azevedo, economista, foi Chefe do Departamento Financeiro desde Abril de 2002 até, pelo menos, ao final da gerência de 2007 – vide docs. de 148 a 150;



# Tribunal de Contas

---

**VVV)** A Direção Administrativa e Financeira (DAF) compreendia 4 Departamentos e 2 Sectores – vide doc. de fls. 119 a 138 (“Estrutura Orgânica do Instituto”);

**XXX)** A Direção Administrativa e Financeira (doravante DAF) tem como competência a Gestão dos Departamentos e Sectores a cargo, definindo, coordenando e supervisionando a atividade das unidades orgânicas com vista ao cumprimento dos objetivos estabelecidos, responsabilizando-se pela obtenção de resultados das atividades coordenadas;

**YYY)** A Direção Administrativa e Financeira tinha um Diretor Administrativo e Financeiro;

**ZZZ)** Em termos orgânicos quem respondia diretamente perante o Conselho de Administração, em áreas da sua responsabilidade, era o Diretor Administrativo e Financeiro; a partir de meados de Maio de 2006, e porque o referido Diretor terá deixado de exercer funções no Instituto, era a Demandada Teresa Azevedo, na qualidade de Chefe de Departamento Financeiro, que respondia direta e efetivamente perante aquele Conselho, supervisionando todos os documentos relativos às suas áreas de responsabilidade, antes de serem submetidos à apreciação do Conselho de Administração do Instituto;

**AAAA)** Um dos Departamentos da DAF é o Departamento Financeiro (doravante DF). A este competia o seguinte:

- a) Assegurar a coordenação e gestão eficaz das áreas funcionais do departamento;*
- b) Propor superiormente as medidas necessárias à melhoria e otimização das áreas e serviços do departamento;*
- c) Elaborar pareceres e informações sobre assuntos da competência do departamento, superiormente determinados;*
- d) Assegurar a gestão e o controlo financeiro do IMOPPI;*
- e) Organizar as atividades do departamento, de acordo com o plano definido e proceder à avaliação dos resultados;*
- f) Dirigir o pessoal integrado no departamento orientado e controlando a execução dos trabalhos realizados;*

**BBBB)** Outro dos Departamento que integravam a DAF era o Departamento de Contabilidade (doravante DC), a quem, entre o mais, competia:

- a) (.)



## Tribunal de Contas

---

b) Acompanhar e controlar a execução orçamental, bem como organizar os processos de alterações orçamentais e controlar as receitas próprias do IMOPPI (...);”;

**CCCC)** O DC tinha um responsável pelo Departamento;

**DDDD)** Também o Sector de Tesouraria (ST), que, igualmente, integrava a DAF, tinha competências definidas e um responsável pelo Sector. As competências eram as seguintes:

“a) *Depositar nos cofres do tesouro as receitas e proceder ao levantamento dos fundos;*

b) *Controlar e assegurar a cobrança de receitas próprias do IMOPPI;*

c) *Efetuar o pagamento das despesas devidamente autorizadas;*

d) *Gerir as disponibilidades financeiras do IMOPPI;*”;

**EEEE)** Quem assegurava efetivamente a coordenação e gestão do Departamento de Contabilidade e do Sector de Tesouraria era a Demandada Teresa Azevedo, enquanto Chefe do Departamento Financeiro;

**FFFF)** As competências exercidas pelos responsáveis do Departamento de Contabilidade e do Sector de Tesouraria eram efetivamente exercidas pelos seus titulares

**GGGG)** Dou, aqui, por inteiramente reproduzidos os documentos juntos com a contestação de Teresa Azevedo, a saber: (i) “*Estrutura Orgânica do IMOPPI*” (fls. 119 a 138); (ii) “*Manual de Procedimentos – Sector de Tesouraria*” (fls. 139 a fls. 145); (iii) “*Acordo para o exercício de funções de dirigente em comissão de serviço*”, datado de 8ABR2002, celebrado entre o Instituto e Maria Helena Neves Ferreira Ribeiro, com a categoria profissional de assistente administrativa especialista, e no qual esta aceita desempenhar as funções de Chefe do Sector de Tesouraria (fls. 146 e 147); (iv) “*Acordo para o exercício de funções dirigente em comissão de serviço*”, datado de 8ABR2002, celebrado entre o Instituto e a Demandada Teresa Azevedo, detentora da categoria profissional de assessor principal, e no qual aceita desempenhar as funções de Chefe de Departamento Financeiro (fls. 148 e 149); (v) “*Adenda ao acordo para o exercício de funções de dirigente em comissão de serviço*”, datado de 10JAN2005, celebrado entre o Instituto e a Demandada Teresa Azevedo (fls. 150); e (vi) A decisão do Conselho



# Tribunal de Contas

---

de Administração do Instituto, datada de 29DEZ2006, que autorizou o pagamento das faturas aí relacionadas (fls. 151 a 153).

**HHHH)** Dou, aqui, por inteiramente reproduzido o documento junto pela Demandada Teresa Azevedo, na última sessão da audiência de julgamento;

**IIII)** Os Demandados Hipólito Ponce Leão, Filipe Alves da Silva e Teresa Azevedo, apesar de conhecerem as normas relativas aos princípios da unidade da tesouraria e da anualidade, não atuaram, em concreto, com o propósito de infringir tais normas;

**JJJJ)** Os Demandados Hipólito Ponce Leão, Filipe Alves da Siva e Cláudia Assis de Almeida, ao terem autorizado o pagamento das despesas relativas aos “cabazes” e Jantar de Natal, nem sequer representaram possibilidade de que, ao atuarem da forma supra descrita, podiam, eventualmente, a estar a praticar atos suscetíveis de integrar infrações financeiras.

**LLLL)** O trabalho efetuado no Instituto pelos Demandados Hipólito Ponce Leão e Filipe Alves da Silva, durante os seus mandatos à frente do Instituto, é considerando um trabalho relevante e profícuo pelos seus próximos, incluindo gestores públicos e privados.

## **II - FACTOS NÃO PROVADOS:**

**A)** Não está provado que sempre que a Demandada Cláudia procurou obter informações sobre questões que se encontravam fora das áreas da sua responsabilidade, era-lhe dito que tais assuntos não integravam o seu pelouro, sendo-lhe sistematicamente negado, expressa ou tacitamente

**B)** Não está provado que a Demandada Cláudia nunca tivesse conseguido integrar-se totalmente na equipa constituída pelos restantes membros do Conselho de Administração e assessores;

**C)** Não está provado que existissem diferenças no trato das cobranças direcionadas para contas no IGCP ou na banca comercial;

**D)** Não está provado que, posteriormente, a 2004 o Instituto tivesse estabelecido novos contactos com vista à retoma do seu processo de adesão ao DUC (vide alínea GG);



- E)** Não está provado que a ex-DGT/IGCP tivesse estabelecido uma ordem de prioridade de integração das diversas entidades, consoante a sua natureza e tipo de receitas, no Regime de Cobranças do Estado;
- F)** Não está provado que a ex-DGT/IGCP não tivesse capacidade para implementar o DUC relativamente à grande maioria das entidades que a este quisessem aderir;
- G)** Não está provado que os jantares de Natal realizados no ano de 2008 e seguintes tivessem tido uma participação de trabalhadores substancialmente menor.

## **3.2.O DIREITO.**

### **3.2.1.Da invocada ilegitimidade da Demandada Teresa Azevedo**

Ao apuramento da legitimidade interessa apenas a consideração do pedido e da causa de pedir, independentemente da prova dos factos que integram a causa de pedir.

Ora, se atentarmos no pedido e na causa de pedir formulados pelo M.P., temos que este imputa à Demandada Teresa Azevedo, enquanto responsável pelo Sector Financeiro e de Tesouraria do Instituto, a prática de duas infrações, a saber: **(i)** violação do Regime de Unidade da Tesouraria do Estado, atento o disposto no artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC; e **(ii)** violação do Princípio da anualidade atento o disposto no artigo 4.º da Lei 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 2/2002, de 28 de Agosto, 23/2003, de 2 de Julho, e 48/2004, de 24 de Agosto, e do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.



# Tribunal de Contas

---

Por seu turno, a Demandada Teresa Azevedo, na sua contestação, alega não ter tido qualquer responsabilidade na invocada prática das referidas infrações.

Estamos, por isso, perante questões que, por dizerem respeito ao mérito da causa, não são aferíveis em sede de legitimidade processual, mas sim em sede de procedência ou improcedência da ação.

Em síntese, tal como o M.P configura a relação jurídica controvertida, a Demandada é parte legítima (cfr. n.º 3 do artigo 26.º do Código de Processo Civil).

**Improcede, por isso, a invocada exceção dilatória** (cfr. artigos 493.º, n.º 2, e 494.º, alínea e), ambos do Código de Processo Civil).

### **3.2.2. Da exceção perentória invocada pela mesma Demandada.**

Alega o M.P que foi violado o princípio da unidade da tesouraria, por se ter incluído na gerência de 2006 pagamentos, no valor de €429.962,20, ocorridos após o período complementar de execução orçamental (artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Janeiro) e que, por isso, pertenciam à execução orçamental do ano seguinte, afetando, por essa via, o saldo de gerência no mesmo montante.

Por seu turno, alega a Demandada que todas as despesas pagas após o período complementar (5 de Janeiro) e até 19 de Janeiro de 2007, o foram dentro do prazo legal, por força do disposto no n.º 6 do artigo 8.º



do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março, não se verificando, por isso, a infração que lhe vem imputada.

**A defesa da Demandada é, assim, direta ou por impugnação – e não por exceção - visto que se traduz em afirmar que os factos articulados pelo M.P. não podem produzir o efeito jurídico por este pretendido (vide artigos 487.º, n.º 2, 1.ª parte, e 493.º, n.º 3, ambos do Código de Processo Civil).**

**Não se verifica, assim, qualquer exceção perentória.**

**3.2.3. Da alegada violação do Regime de Unidade de Tesouraria do Estado, por se ter infringido o disposto no artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e, conseqüentemente, o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.**

### **3.2.3.1.**

**O artigo 2.º, sob a epígrafe “Unidade de tesouraria”, na parte que agora nos importa, dispõe o seguinte:**

*1- Cabe à Direcção-Geral do Tesouro:*

- a) Colaborar na execução do orçamento dos serviços integrados do Estado, efetivando a cobrança de receitas e o pagamento das despesas públicas;*
- b) Assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da atividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.*

*2- Para efeitos do disposto na alínea b) do número anterior, devem os serviços e fundos autónomos, de carácter administrativo ou empresarial, dispor de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro,*



## Tribunal de Contas

---

*através das quais promovem as respetivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria.*

Atualmente, onde se lê Direção-Geral do Tesouro (DGT) deverá ler-se Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP).

Pretende-se com o referido preceito legal otimizar a gestão global dos fundos públicos, entre os quais os excedentes e disponibilidades de tesouraria tanto dos serviços integrados do Estado, como dos seus serviços e fundos autónomos.

Com vista à concretização de tal objetivo, deverão aqueles entes públicos dispor de contas abertas no IGCP (ex-DGT), e, através destas, procederem a todas as operações de cobrança e pagamentos (vide n.º 2 do referido artigo 2.º, e preâmbulo do diploma em causa).

Para tal efeito, as Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 45/2000, de 18/05 (pontos 3 e 4) e 115/2002, de 05/09 (ponto 1), definiram períodos transitórios e uma data limite (30/09/2002) para serem efetuadas todas as transferências de fundos (vide também art.º 50 do DL n.º 191/99, de 05/06).

### **3.2.3.2.**

São Demandados por esta infração **Hipólito Ponce Leão**, na qualidade de Presidente do Conselho Diretivo do Instituto durante a gerência de 2006, **Filipe Silva**, na qualidade de vogal do mesmo Instituto durante a mesma gerência, e **Teresa Azevedo**, na qualidade de Chefe de Departamento Financeiro, também daquele Instituto, durante a gerência



## Tribunal de Contas

---

de 2006; a Demandada Cláudia Assis de Almeida, vogal do Instituto na gerência de 2006, efetuou, voluntariamente, o pagamento da multa respetiva.

### 3.2.3.3.

Com relevância para o elemento objetivo da infração imputada aos Demandados, foram dados como provados os seguintes factos:

- A documentar a Conta de Gerência de 2006, o Instituto apresentou certidões de saldo e reconciliações relativas a 8 contas bancárias, das quais 6 na Caixa Geral de Depósitos (CGD) e 2 no IGCP (uma referente a despesa e outra a receita), sendo que todas as reconciliações bancárias constantes no P.A. se encontram assinadas pela Chefe do Departamento Financeiro, ou seja, pela Demandada Teresa Azevedo – vide **alínea E**);
- Na gerência de 2006, o Instituto aplicou dez milhões de euros em certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC) – vide **alínea F**);
- De acordo com o Relatório de Auditoria (R.A.), a proporção das disponibilidades em depósitos bancários, face ao total dos depósitos, no final das gerências de 2005 a 2007, era a seguinte:

	Depósitos			(% CGD/ Total
	Tesouro/ IGCP	CGD	Total	
31.Dez.2005	13 432,7	408,6	13 841,4	3,0
31.Dez.2006	6 038,8	553,0	6 591,8	8,4
31.Dez.2007	17 695,2	608,8	18 303,9	3,3

Fonte: Contas de Gerência de 2005 a 2007 – **vide alínea G**);



## Tribunal de Contas

---

- Se adicionarmos o montante de dez milhões de euros aplicados em CEDIC ao montante de disponibilidades existentes no Tesouro, temos que, no final da gerência de 2006, a percentagem de disponibilidades fora do Tesouro seria de 3,4%, e não de 8,4% - vide **alínea H**);
- Das 6 contas que o Instituto detinha na banca comercial (CGD), 5 eram referentes a cobrança de receitas – vide **alínea I**);
- A sexta (6.ª) era uma “conta da despesa”, utilizada em operações que não eram ainda disponibilizadas pelo Instituto de Gestão e Crédito Público (doravante IGCP), designadamente, “débitos diretos em conta” – vide **alínea J**);
- A conta bancária, a que se refere a alínea que antecede, apresentava, essencialmente, movimentos por débitos diretos, como pagamentos relativos à “Via Verde”, à “EPAL” e à “Vodafone” – vide **alínea K**);
- Em 2006, o IGCP já disponibilizava as funcionalidades relativas a cobrança de receita via SIBS (Sociedade Interbancária de Serviços) – as faturas ou guias de receitas enviadas aos utentes continham uma referência multibanco o que permitia o seu pagamento via multibanco – e via CTT – cobrança postal – vide **alínea S**);
- O Instituto nunca aderiu ou utilizou este serviço – vide **alínea T**);
- Em 2006, o IGCP não disponibilizava operações bancárias através de TPA (Terminal de Pagamento Automático) – vide **alínea U**);
- Em 2004 foi disponibilizada a funcionalidade de depósitos em numerário e em cheques em contas do Tesouro, sedeadas em determinadas instituições de crédito (CGD, BES, Millennium), para



## Tribunal de Contas

---

mediante a leitura de uma referência, os sistemas dos bancos, em ligação com o *Homebanking* (HB), procederem ao crédito imediato desses valores diretamente nas contas dos serviços públicos domiciliadas no IGCP – vide **alínea V**);

- O Instituto aderiu a essa funcionalidade a 4NOV2004, tendo utilizado esse serviço uma única vez (19JUL2010) para a realização de um depósito em numerário – vide **alínea W**);
- O levantamento de numerário não era possível - serviço assegurado desde 2009 através da disponibilização aos organismos do denominado “cartão de crédito” do IGCP – vide **alínea X**);
- Os CTT integravam a Rede de Cobranças do Estado, sendo que a gestão e controlo dessa Rede foi atribuída à ex-DGT pelo DL 191/99, de 5JUN99 – vide **alínea Y**);
- Os Balcões dos CTT são entidades cobradoras das RCE, permitindo a cobrança de toda e qualquer receita do Estado, titulada pelo DUC (Documento Único de Cobrança) regulamentado pela Portaria 1423-I/2003, de 31DEZ – vide **alínea Z**);
- O Instituto nunca utilizou este serviço de cobrança, não existindo qualquer acordo entre o Instituto e IGCP no sentido das suas cobranças serem tituladas por DUC e subsequentemente serem arrecadadas através dos balcões dos CTT, ao abrigo do acordo que o IGCP tem com os CTT- vide **alínea AA**);
- O valor das cobranças de DUC é arrecadado nas contas bancárias das entidades administradoras dessas receitas, domiciliadas no IGCP – vide **alínea BB**);



## Tribunal de Contas

---

- O 1.º acordo celebrado com entre o IGCP e os CTT remonta a 29JUL1998, tendo sido revisto em 2004 – vide **alínea CC**);
- Em MAIO de 2006, o IGCP disponibilizou, através do HB, a funcionalidade “Pagamentos ao Estado”, permitindo a todos os serviços públicos o pagamento dos seus compromissos, que estivessem titulados por DUC – vide **alínea DD**);
- Para que os Serviços Públicos (incluindo os SFA) pudessem utilizar a funcionalidade do HB para efetuarem entregas a favor do Instituto, este teria que ter as suas receitas tituladas por DUC – vide **alínea EE**);
- O Instituto começou a utilizar este serviço a partir de 5JAN2010, efetuando pagamentos a favor da DGCI, IGCP e ADSE- vide **alínea FF**);
- Qualquer receita do Estado pode ser cobrada através do DUC – vide **alínea GG**);
- Em 2006, integravam a RCE, enquanto entidades administradoras, com as respetivas receitas arrecadadas através de DUC, os seguintes serviços públicos: Direcção-Geral de Impostos (DGCI), Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), e Entidade Reguladora da Saúde (ERS);
- Em 2011, integram ainda a RCE, enquanto entidades administradoras: Agência Portuguesa do Ambiente (APA), - Instituto de Seguros de Portugal (ISP), Instituto de Gestão Financeira e Infraestruturas da Justiça (IGFIJ), - Direcção-Geral de



## Tribunal de Contas

---

- Proteção Social aos Funcionários e Agentes do Estado (ADSE) – vide **alínea II**);
- Todos os DUC podem ser pagos através da RCE (bancos, CTT e SIBS) e pelo HB do IGCP – vide **alínea JJ**);
  - O IGCP dispõe de uma tesouraria externa que permite receber e pagar em divisas para e de contas bancárias de organismos clientes, de e para outras contas sedeadas em países fora da zona EURO, através de transferências bancárias ou cheques – vide **alínea KK**);
  - Para a execução de pagamentos na tesouraria externa (por transferência ou cheque) devem os serviços públicos preencher e enviar ao IGCP o formulário constante do Anexo VI ao documento de fls. 332 a 335, com as instruções para a concretização das ordens pretendidas – vide **alínea LL**);
  - Pelo menos em 2004, o Instituto terá iniciado o seu processo de adesão ao DUC, que não foi finalizado – vide **alínea MM**);
  - O Instituto efetuava cobrança de receitas através dos CTT e da SIBS, tendo, para o efeito, celebrado contratos com estas entidades – vide **alínea NN**);
  - O IMOPPI não tinha recebimento ao Balcão – vide **alínea OO**);
  - Os encargos com a adesão ao DUC até Agosto/Setembro de 2007 eram suportados pela ex-DGT – vide **alínea PP**);
  - Se as receitas das entidades que pretendiam aderir ao DUC fossem irrisórias, a ex-DGT poderia, em abstrato, recusar tal adesão – vide **alínea QQ**);
  - O impulso para adesão ao DUC podia, nalgumas situações, partir da ex-DGT. Tal poderia acontecer quando as receitas das



entidades que a estes pudessem aderir fossem substanciais – vide **alínea RR)**.

- Não está provado que existissem diferenças no trato das cobranças direcionadas para contas no IGCP ou na banca comercial – vide **facto não provado sob a alínea C)**;
- Não está provado que posteriormente a 2004 o Instituto tivesse estabelecido novos contactos com vista à retoma do seu processo de adesão ao DUC (vide alínea GG) – vide **facto não provado sob a alínea D)**;
- Não está provado que a ex-DGT/IGCP tivesse estabelecido uma ordem de prioridade de integração das diversas entidades, consoante a sua natureza e tipo de receitas, no Regime de Cobranças do Estado – vide **facto não provado sob a alínea E)**;
- Não está provado que a ex-DGT/IGCP não tivesse capacidade para implementar o DUC relativamente à grande maioria das entidades que a este quisessem aderir – vide **facto não provado sob a alínea F)**.

### 3.2.3.3.1.

**Em face da referida matéria de facto e do disposto nos artigos 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC, podemos concluir o seguinte:**

- O Instituto tinha 8 contas bancárias, das quais 6 na banca comercial (CGD) e 2 no IGCP (uma referente a despesa e outra a receita);



## Tribunal de Contas

---

- Uma das contas que o Instituto detinha na CGD era utilizada para operações ainda não disponibilizadas pelo IGCP (movimentos por débitos diretos em conta);
- As outras 5 contas eram referentes a cobrança de receitas;
- **Em 2006, O IGCP disponibilizava as seguintes funcionalidades, a saber: (i)** cobrança de receitas via SIBS e CTT (cobrança postal), sendo que o Instituto nunca aderiu a este serviço; **(ii)** depósitos em numerário e em cheques em contas do Tesouro, sedeadas em determinadas instituições de crédito (v. g. CGD), para mediante a leitura de uma referência, os sistemas dos bancos, em ligação com o *homebanking* (HB), procederem ao crédito imediato desses valores diretamente nas contas dos serviços públicos domiciliadas no IGCP. O Instituto aderiu a esta funcionalidade em NOV2004, tendo utilizado esse serviço uma única vez, em JUL2010; **(iii)** cobrança de receitas tituladas por DUC, sendo que os DUC podiam e podem ser pagos através do RCE (bancos, CTTT e SIBS) e pelo HB do IGCP. O Instituto iniciou o seu processo de adesão ao DUC, pelo menos, em 2004, mas não o finalizou, pelo que nunca utilizou este serviço de cobrança; **(iv)** a partir de MAI2006, “Pagamentos ao Estado”, através do HB, permitindo o pagamento de compromissos que estivessem titulados por DUC. O Instituto só começou a utilizar este serviço a partir de JAN2010; e **(v)** recebimento e pagamento em divisas de e para contas bancárias de organismos clientes, de e para contas sedeadas em países fora do Euro, através de transferências bancárias e cheques, dispondo, para



isso, o IGCP de uma tesouraria externa. O Instituto nunca utilizou este serviço.

- **Dos serviços disponibilizados pela banca comercial e não disponibilizados pelo IGCP, com referência ao ano de 2006, contam os seguintes, a saber: (i)** operações bancárias através de TPA (Terminal de Pagamento Automático); **(ii)** levantamento em numerário, serviço só assegurado em 2009, através do denominado “cartão de crédito” do IGP; e **(iii)** “Pagamentos ao Estado”, que só foram disponibilizados pelo IGCP, em Maio de 2006;
- **O Instituto, ao invés do referido no Requerimento inicial, tinha, no final da gerência de 2006, uma percentagem de 3,4% - e não de 8,4% - do total de depósitos na banca comercial (CGD).** E isto porque o Instituto aplicou 10 milhões de euros em CEDIC (certificados especiais de dívidas de curto prazo);
- Considerando, assim, as múltiplas funcionalidades e serviços disponibilizados pelo IGCP, enquanto banco do tesouro público, o facto de o Instituto ter uma percentagem de 3,4% do total dos seus depósitos na banca comercial, o facto de não estar provado que existissem diferenças no trato das cobranças direccionadas para contas no IGCP ou na banca comercial – vide facto não provado sob a alínea C) -, bem como o estatuído nos artigos 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC, **teremos necessariamente de concluir que se verifica o elemento objetivo da infração**, quando naquele normativo se diz que “Para efeitos do disposto na alínea



b) do número anterior, devem os serviços e fundos autónomos, de carácter administrativo ou empresarial, dispor de contas abertas na Direção-Geral do Tesouro, através das quais promovem as respetivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria”, o que não ocorreu no presente caso, já que das 8 contas bancárias em nome do Instituto 6 estavam na banca comercial (CGD), não se tendo provado qualquer facto impeditivo ou cerceador, em termos de eficiência, para que 5 dessas contas bancárias não estivessem no IGCP.

**Foram, assim, infringidas normas legais relativas à gestão de tesouraria e, por esta via, violado o artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC.**

**3.2.3.4. Com relevância para o elemento subjetivo da infração e, caso este se tenha por demonstrado, para a medida da multa, foram dados como provados os seguintes factos<sup>5</sup>:**

- Durante todo o exercício de 2006, os três primeiros Demandados integravam o Conselho Diretivo do Instituto, o primeiro na qualidade de Presidente e o segundo e o terceiro, na qualidade de vogais - vide **alínea B)**;
- A quarta (4.ª) Demandada e durante o mesmo período, exerceu as funções de Chefe de Departamento Financeiro do InCI-IP – vide **alínea D)**;

---

<sup>5</sup> Muitos destes factos são comuns a todas as infrações.



## Tribunal de Contas

---

- As reconciliações bancárias referentes àquela gerência encontram-se assinadas pela Chefe do Departamento Financeiro, ou seja, pela 4.<sup>a</sup> Demandada – vide **alínea E**);
- Os Demandados Hipólito Ponce Leão e Filipe Alves da Silva, o primeiro engenheiro e o segundo jurista, foram membros do CA/CD desde, pelo menos, 2002 a 2007, o primeiro como Presidente e o segundo como vogal – vide alínea **GGG**);
- Na distribuição dos pelouros, a área administrativa e financeira ficou afeta ao Presidente do CA, Hipólito Ponce Leão, e as áreas jurídica, de licenciamento da atividade de mediação imobiliária e de formação e gestão de recursos humanos afeta ao Vogal do C.A, Filipe Alves da Silva – vide **HHH**);
- A Demandada Teresa Azevedo, economista, foi Chefe do Departamento Financeiro desde Abril de 2002 até, pelo menos, ao final da gerência de 2007 – vide **UUU**);
- A Direção Administrativa e Financeira (DAF) compreendia 4 Departamentos e dois Sectores (vide doc. de fls. 119 a 138, “Estrutura Orgânica do Instituto”) – vide alínea **VVV**);
- A Direção Administrativa e Financeira (doravante DAF) tem como competência a Gestão dos Departamentos e Sectores a cargo, definindo, coordenando e supervisionando a atividade das unidades orgânicas com vista ao cumprimento dos objetivos estabelecidos, responsabilizando-se pela obtenção de resultados das atividades coordenadas – vide alínea **XXX**);
- A Direção Administrativa e Financeira tinha um Diretor Administrativo e Financeiro - vide alínea **YYY**);



## Tribunal de Contas

---

- Em termos orgânicos quem respondia diretamente perante o Conselho de Administração, em áreas da sua responsabilidade, era o Diretor Administrativo e Financeiro; a partir de meados de Maio de 2006, e porque o referido Diretor terá deixado de exercer funções no Instituto, era a Demandada Teresa Azevedo, na qualidade de Chefe de Departamento Financeiro, que respondia direta e efetivamente perante aquele Conselho, supervisionando todos os documentos relativos às suas áreas de responsabilidade, antes de serem submetidos à apreciação do Conselho de Administração do Instituto – vide **alínea ZZZ**);
- Um dos Departamentos da DAF é o **Departamento Financeiro** (doravante DF). A este competia o seguinte:
  - a) Assegurar a coordenação e gestão eficaz das áreas funcionais do departamento;*
  - b) Propor superiormente as medidas necessárias à melhoria e otimização das áreas e serviços do departamento;*
  - c) Elaborar parecer e informações sobre assuntos da competência do departamento, superiormente determinados;*
  - d) Assegurar a gestão e o controlo financeiro do IMOPPI;*
  - e) Organizar as atividades do departamento, de acordo com o plano definido e proceder à avaliação dos resultados;*
  - f) Dirigir o pessoal integrado no departamento orientando e controlando a execução dos trabalhos realizados – vide **alínea AAAA**);*
- Outro dos Departamento que integravam a DAF era o Departamento de Contabilidade (doravante DC), a quem, entre o mais, competia:



# Tribunal de Contas

---

a) (.)

b) Acompanhar e controlar a execução orçamental, bem como organizar os processos de alterações orçamentais e controlar as receitas próprias do IMOPPI

(...) ” – vide **alínea BBBB)**;

- O DC tinha um responsável pelo Departamento - vide **alínea CCCC)**;
- Também o Sector de Tesouraria (ST), que, igualmente, integrava a DAF, tinha competências definidas e um responsável pelo Sector. As competências eram as seguintes:
  - “a) Depositar nos cofres do tesouro as receitas e proceder ao levantamento dos fundos;
  - b) Controlar e assegurar a cobrança de receitas próprias do IMOPPI;
  - c) Efetuar o pagamento das despesas devidamente autorizadas;
  - d) Gerir as disponibilidades financeiras do IMOPPI” – vide alínea **DDDD)**;
- Quem assegurava efetivamente a coordenação e gestão do Departamento de Contabilidade e do Sector de Tesouraria era a Demandada Teresa Azevedo, enquanto Chefe do Departamento Financeiro – vide **alínea EEEE)**;
- As competências exercidas pelos responsáveis do Departamento de Contabilidade e do Sector de Tesouraria eram efetivamente exercidas pelos seus titulares – vide **alínea FFFF)**;
- Os Demandados Hipólito Ponce Leão, Filipe Alves da Silva e Teresa Azevedo, apesar de conhecerem as normas relativas aos princípios da unidade da tesouraria e da anualidade, não



atuaram, em concreto, com o propósito de infringir tais normas – vide alínea III).

- No Relatório n.º 05/DSAUD/2003, elaborado pela Direcção-Geral do Orçamento (doravante DGO), em auditoria ao Instituto, remetido ao respetivo Presidente em JAN2004, foi formulada a seguinte “*recomendação*”:

*“Cumprir integralmente o regime de tesouraria do Estado, aprovado pelo DL n.º 191/99, de 5 de Junho, envidando esforços (concertados com a DGT) no sentido da cobrança de receita ser efetuada através das entidades designadas para o efeito, definidas na Portaria n.º 959/99, de 24 de Agosto, tendo ainda em consideração o que dispõe aquele diploma, quanto às condições de funcionamento dos serviços que desempenham funções de caixa nos termos do n.º 1 do artigo 7.º” – vide fls. 339, recomendação n.º 25 – vide alínea P);*

**3.2.3.4.1. Em face da matéria de facto supra referida, do disposto nos artigos 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, 65.º, n.º 1, alínea d), e n.º 2, da LOPTC, 9.º, n.º 1, dos Estatutos do Instituto, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 60/99, de 02/03, e das competências da Direcção Administrativa e Financeira do Instituto, podemos concluir o seguinte:**

**A) Quanto aos Demandados Hipólito Leão e Filipe Silva**

- Os Demandados Hipólito Ponce Leão e Filipe Silva, enquanto responsáveis pela gestão e administração do Instituto, o primeiro



## Tribunal de Contas

---

como Presidente do CD, e o segundo como vogal, são responsáveis financeiros - vide artigo 9.º, n.º 1 dos Estatutos do Instituto, e artigo 61.º, n.ºs 1 e 3, da LOPTC, aplicável por força do artigo 67.º, n.º 2, da mesma Lei;

- A estes competia-lhes gerir o Instituto de acordo com as normas aplicáveis, designadamente no que ao Regime da Tesouraria dizia respeito;
- Ao não o terem feito, no que àquele Regime de Tesouraria do Estado se reporta, e conhecendo estes as normas relativas ao Princípio da Unidade da Tesouraria, **incorreram, cada um, na infração financeira sancionatória prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, alínea d), e n.º 2, da LOPTC, por terem violado o art.º 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 05/06;**
- **Esta atuação culposa assume a forma negligente. E isto, antes do mais, porque o Ministério Público assim delimitou a sua acusação,** quando refere que *“os ora demandados não atuaram com o cuidado e diligência que as situações requeriam e de que eram capazes, nas várias funções por si desempenhadas no InCI-IP, atentas as informações, os conhecimentos e competências de que dispunham, podendo e devendo atuar conforme os preceitos legais citados, que não observaram”*.
- Na verdade, conhecendo os Demandados as normas relativas ao Princípio da Unidade da Tesouraria, podiam e deviam ter acionado todos os mecanismos com vista ao cumprimento do princípio em causa, designadamente colhendo ou solicitando ao DAF informações sobre as funcionalidades e serviços disponibilizados pelo IGCP, enquanto “banco do tesouro público”;



## Tribunal de Contas

---

- Se o tivessem feito, como podiam e deviam, facilmente concluiriam que o IGCP já disponibilizava muitos desses serviços e funcionalidades.

### **B) Quanto à Demandada Teresa Azevedo.**

- Muito embora, em termos orgânicos, o Instituto dispusesse de um Diretor Administrativo e Financeiro, a verdade é que, a partir de meados de Maio de 2006, quem exerceu efetivamente essas funções e competências, foi a Demandada Teresa Azevedo, na qualidade de Chefe do Departamento Financeiro;
- Ou seja, a partir de meados de 2006, quem efetivamente geria e coordenava todos os Departamentos e Sectores a cargo da Direção Administrativa e Financeira, era a Demandada;
- Um desses Sectores era o Sector da Tesouraria, a quem competia, entre o mais, “*Depositar nos cofres do tesouro as receitas e proceder ao levantamento dos fundos, e “Gerir as disponibilidades financeiras do IMOPPI”*. De resto, foi dado como provado que todas as reconciliações bancárias se encontravam assinadas pela Demandada;
- Daí que a referida Demandada, enquanto gestora e coordenadora efetiva do referido Sector, seja responsável financeira, nos termos e para os efeitos do n.º 3 do artigo 61.º da LOPTC;
- Ao não ter gerido e coordenado o Sector de Tesouraria do Instituto de acordo com as normas aplicáveis ao Regime de Tesouraria do Estado, que conhecia, omitiu culposamente um dever a que estava adstrita, enquanto titular efetiva de um cargo



dirigente do Instituto, **incorrendo, assim, na infração financeira sancionatória prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, alínea d), e n.º 2, da LOPTC, por ter violado o art.º 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 05/06;**

- Quanto ao mais, valem, aqui, os argumentos já aduzidos a propósito do Demandados Hipólito Ponce Leão e Filipe Silva.

### **3.2.3.4.2. Da medida da multa aplicável.**

#### **A) Quanto aos Demandados Hipólito Ponce Leão e Filipe Silva**

O Ministério Público pede a condenação do Demandado Hipólito Ponce Leão na multa de 23 UC (2.047,00 Euros), e do Demandado Filipe Silva na multa de 20 UC (1.780,00 Euros).

Para tanto, e *inter alia*, partiu o Ministério Público do pressuposto de que a percentagem de disponibilidades detidas pelo Instituto fora do perímetro do Tesouro era de 8,4%, face ao total dos depósitos, no final da gerência de 2006.

Ora, conforme se viu no ponto 3.2.3.3.1, tal percentagem é de 3,4% e não de 8,4%, o que não poderá deixar de se repercutir na medida da multa aplicável, reduzindo-a.

Assim, e tendo em conta o facto supra referido, bem como as qualificações técnicas e profissionais detidas pelos Demandados, que foram membros do CA/CD do Instituto desde, pelo menos, 2002, a recomendação de que o Instituto, em 2004, já havia sido objeto quanto



## Tribunal de Contas

---

à matéria em causa pela DGO (alíneas **P)**, **GGG**) e **HHH**) do probatório), a existência de funcionalidades e serviços que ainda não estavam disponibilizados pelo IGCP, ou que só foram disponibilizados a partir de meados de 2006 (alíneas **J)**, **K)**, **L)** e **DD**) do probatório), a que acresce, embora com uma relativa menor relevância, o facto de os Demandados durante os seus mandatos à frente do Instituto, terem efetuado um trabalho considerado relevante e profícuo pelos seus próximos, incluindo gestores públicos e privados (vide **LLLL**) do probatório) **parece-nos adequado aplicar, a cada um dos Demandados, multas um pouco acima do mínimo das multas aplicáveis, e que entendo deverem ser, para o Demandado Hipólito Ponce Leão, de 19 UC (€1.691,00), e para o Demandado Filipe Silva de 16 UC (€ 1.424,00) – vide artigos 64.º e 67.º da LOPTC.**

Refira-se que a eventual atenuação especial da multa (artigo 72.º do Código Penal) e, por maioria de razão, a dispensa de multa (artigo 74.º do Código Penal), são de excluir por o Instituto já ter sido objeto de uma recomendação anterior relativamente à matéria em causa, e dos Demandados, à data dessa recomendação, já exercerem funções de gestão (alínea **P)** e **GGG**) do probatório).



## Tribunal de Contas

---

### **B) Quanto à Demandada Teresa Azevedo**

O Ministério Público pede a condenação da Demandada na multa de 17 UC (1.513,00 Euros).

Valem, aqui, os mesmos argumentos aduzidos quanto à percentagem de disponibilidades existentes fora do perímetro do Tesouro, que são de 3,4% e não de 8,4%, como alegava o Ministério Público.

Assim, tendo em conta o facto supra referido, o facto de a Demandada só ter começado a exercer as funções e competências de Diretora Administrativa e Financeira em meados de 2006 (alíneas **AAAA**) e **EEEE**) do probatório), quando já estava consolidada uma certa situação fáctica e sem que esta tivesse a categoria correspondente às funções exercidas, e, por certo, sem a autoridade de facto própria de um Diretor de Departamento Financeiro; o facto de existirem alguns serviços que ainda não estavam disponibilizados pelo IGCP, ou que só foram disponibilizados a partir de meados de 2006 (alíneas **J**), **K**), **L**) e **DD**) do probatório); o facto de não estar demonstrado que a Demandada tivesse conhecimento da recomendação de que o Instituto foi objeto, e o facto da sua responsabilidade comparativamente com os outros dois Demandados ser bastante mais diminuta, atentas as funções por esta exercidas, consideramos existir circunstâncias que diminuem substancialmente a ilicitude do facto e da culpa, pelo que, **embora culpada, se nos afigura adequado dispensar a Demandada do pagamento de multa**, nos termos do artigo 74.º, n.º 1, do Código Penal (vide também artigos 64.º e 67.º da LOPTC).



## Tribunal de Contas

---

**3.2.4. Da violação do Princípio da anualidade, por se ter infringido o disposto no artigo 4.º da Lei 91/2001, de 20/08, e o n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-Lei 50-A/2006, de 10/03, e, conseqüentemente, o disposto na alínea b), 1.ª parte, do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.**

### **3.2.4.1.**

O artigo 4.º da Lei 91/2001, de 20 de Agosto (Lei do Enquadramento Orçamental), sob a epígrafe “Anualidade”, na parte que agora nos interessa, dispõe o seguinte:

*1- Os orçamentos dos organismos do sector público administrativo são anuais.*

*(...)*

*4- O ano económico coincide com o ano civil.*

*5- O disposto no número anterior não prejudica a possibilidade de existir um período complementar de execução orçamental, nos termos previstos na lei.*

Ou seja, embora o ano económico coincida com o ano civil e vigore o sistema do orçamento de gerência (n.º 4), admite-se o fecho da execução orçamental num período complementar a definir nos termos previstos na lei (n.º 5).

O artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março (Decreto de execução do Orçamento do Estado para 2006), sob a epígrafe “Prazos para autorização de despesa e efetivação de créditos”, na parte que agora nos interessa, dispõe o seguinte:



## Tribunal de Contas

---

1- *Não é permitido contrair por conta do Orçamento do Estado ou de quaisquer serviços ou fundos autónomos encargos que não possam ser pagos até 5 de Janeiro de 2007.*

(...)

5 - *Consideram-se caducadas todas as autorizações de pagamento que não tenham sido pagas no prazo referido no n.º 1.*

6 - *Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, aditado pelo artigo 7.º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março, a efetivação dos créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 2006 pode ser realizada até 19 de Janeiro de 2007, relevando para efeitos da execução orçamental de 2006.*

Ou seja, o decreto de execução orçamental, ao não permitir a contração de encargos por conta do orçamento de 2006, que não possam ser pagos até 5 de Janeiro de 2007 (n.º 1), e ao permitir que a efetivação dos alguns créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 2006 possa ser realizada até 19 de Janeiro de 2007, para efeitos da execução orçamental de 2006 (n.º 5), estabeleceu um período complementar que, na primeira situação, não poderá ir além de 5 de Janeiro de 2007 e que, na segunda situação, não poderá ir além de 19 de Janeiro do mesmo ano.

### 3.2.4.2.

São Demandados por esta infração **Hipólito Ponce Leão**, na qualidade de Presidente do Conselho Diretivo do Instituto durante a gerência de

---

<sup>6</sup> Os sublinhados são nossos.



## Tribunal de Contas

---

2006, **Filipe Silva**, na qualidade de Vogal do mesmo Instituto durante a mesma gerência, e **Teresa Azevedo**, na qualidade de Chefe de Departamento Financeiro, também daquele Instituto, durante a gerência de 2006; a Demandada Cláudia Assis de Almeida, vogal do Instituto na gerência de 2006, efetuou, voluntariamente, o pagamento da multa respetiva.

### 3.2.4.3.

**Com relevância para o elemento objetivo da infração imputada aos Demandados, foram dados como provados os seguintes factos:**

- O Balanço e o Mapa de Fluxos de Caixa, no final da gerência de 2006, apresentavam o mesmo valor a título de disponibilidades - € 15.804.192,36€ - sendo que o balanço e o Mapa de Fluxos de Caixa se encontram assinados por todos os Demandados, os três primeiros na qualidade de Administradores e 4.<sup>a</sup> na qualidade de Chefe do Departamento Financeiro - vide **alínea SS**);
- Após 31DEZ2006 ocorreram pagamentos no valor de 677.283,37€, que foram considerados na gerência de 2006. Esta importância, partindo-se do pressuposto - a demonstrar em sede de sentença - de que o período complementar da execução orçamental tem como data limite 5JAN2007 (sexta-feira), é suscetível de ser assim dividida:
  - (i) 2 transferências bancárias ordenadas em *homebanking* a 5JAN2007, nos montantes, respetivamente, de €1.592,85 e €133,10, e 62 pagamentos por transferência bancária em *homebanking* carregados a 4 e 5JAN2007 e debitados a 5 e



## Tribunal de Contas

---

9JAN2007, no montante de €245.594,62, tudo no montante total de €247.320,57 – vide fls. 76, 79, 97 a 99, 102, 125, 128, 148 a 152. 162 a 164, e 169 a 174 do P.A.;

(ii) 2 cheques emitidos em 8JAN2007, de €254,47 e €872,96, respetivamente; 1 cheque emitido após 8JAN2010, no montante de €3.708,54; 2 transferências bancárias ordenadas em *homebanking* em 8JAN2007, de €2.781,47 e €25,00, respetivamente; 55 pagamentos por transferência bancária em *homebanking*, carregados a 8JAN2007 e debitados a 10JAN2007, no montante de 341.950,00; 3 pagamentos por transferência bancária em *homebanking*, carregados a 9JAN2007 e debitados a 11JAN2007, no montante de 80.370,46, **o que perfaz o montante total de €429.962,90** - vide fls. 53, 54, 56, 58, 62, 67, 70, 76, 79, 108, 117, 126, 136, 138, 152, 164 a 166, 169 a 235 do P.A.;

(vide **alínea TT**).

- O cheque emitido após 8JAN2010, no montante de **€3.708,54**, foi entregue nos cofres do Estado a 12 de Janeiro de 2002, e diz respeito à entrega de uma percentagem de coimas cobradas em Novembro e Dezembro de 2006 – vide Quadro 7 do R.A, fls. 53, 54, 56, 58 e 62.



### 3.2.4.3.1.

**Em face da referida matéria de facto, do disposto no artigo 4.º da Lei 91/2001, de 20/08, do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei 50-A/2006, de 10/03, e do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 1.ª parte, e n.º 2, da LOPTC, podemos concluir o seguinte:**

- Foram assumidos encargos por conta do orçamento de 2006, no valor total de €426.254,36 e não de € 429.962,90, como refere o M.P., que não foram pagos, como deviam, até 5 de Janeiro de 2007, ou seja, dentro do período complementar de execução do orçamento de 2006.
- Daí que os pagamentos efetuados após aquela data, no montante de €426.254,36, tenham afetado o saldo de gerência no mesmo montante;
- Assim, e ao invés do alegado pela Demandada Teresa Azevedo, só estamos perante a situação vertida no n.º 6 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março, no caso do cheque entregue nos cofres do Estado em 12 de Janeiro de 2007, no montante de €3.708,54;
- Na verdade, e conforme se poderá constatar dos documentos referidos a propósito da alínea **TT)** do probatório, todos os outros pagamentos dizem respeito a encargos que não cabem na previsão daquele n.º 6 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006 (v.g. pagamentos à Optimus e à TMN, STAR-Viagens e Turismo, Sérvulo Correia & Associados, Informática EL Corte Inglês, Associação de Estudantes F. Ciências de Lisboa);
- **Concluimos, assim, pela verificação do elemento objetivo da infração** ao disposto nos artigos 4.º da Lei 91/2001, de 20/08, e



8.º, nº. 1 do Decreto-Lei 50-A/2006, de 10/03, e, consequentemente, o disposto na alínea b), 1.ª parte, do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

**3.2.4.4. Com relevância para o elemento subjetivo da infração e, caso este se tenha por demonstrado, para a medida da multa, foram dados como provados os seguintes factos:**

- No Relatório n.º 05/DSAUD/2003, elaborado pela Direcção-Geral do Orçamento (doravante DGO), em auditoria ao Instituto, remetido ao respetivo Presidente em JAN2004, foi formulada a seguinte “recomendação”:  
*“Cumprir a data limite estabelecida para efetuar pagamentos, nos termos do estipulado no decreto de execução orçamental relativamente aos prazos para autorização e efetivação de créditos”* – vide fls. 338 verso do P.A. (Recomendação n.º 21) – vide **alínea UU**);
- Em meados de 2004, o Instituto contratou uma empresa especializada – a GESBANHA – para, entre o mais, ser assegurada a elaboração da contabilidade do Instituto, tendo os Demandados Hipólito Ponce Leão e Filipe Alves da Silva, em razão do contrato outorgado, confiado que aquela empresa executava os serviços prestados com rigor e observância das normas legais – vide **alínea VV**);
- É normal que no final e no início dos anos económicos haja, por vezes, dificuldades de acesso ao sistema de pagamentos – vide **alínea WW**);



- Os Demandados, apesar de conhecerem as normas relativas ao Princípio da anualidade, não atuaram, em concreto, com o propósito de infringir tais normas – vide **alínea IIII)** – elemento subjetivo
- Dão-se, aqui, como reproduzidos os factos constantes do ponto 3.2.3.4 desta sentença, no que se reporta às **alíneas B), 1.ª parte da alínea D), GGG), HHH), UUU), VVV), XXX), YYY), ZZZ), AAAA), BBBB), CCCC), DDDD), EEEE), FFFF), GGGG) e LLLL)**, do probatório.

**3.2.4.4.1. Em face da matéria de facto supra referida, do disposto no artigo 4.º da Lei 91/2001, de 20/08, do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei 50-A/2006, de 10/03, do artigo 65.º, alínea b), 1.ª parte, e n.º 2, da LOPTC, do artigo 9.º, n.º 1, dos Estatutos do Instituto, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 60/99, de 02/03, e das competências da Direção Administrativa e Financeira do Instituto, podemos concluir o seguinte:**

**A) Quanto aos Demandados Hipólito Leão e Filipe Silva**

- Os Demandados Hipólito Ponce Leão e Filipe Silva, enquanto responsáveis pela gestão e administração do Instituto, o primeiro como Presidente do CD, e o segundo como vogal, são responsáveis financeiros - vide artigo 9.º, n.º 1 dos Estatutos do Instituto, e artigo 61.º, nºs 1 e 3, da LOPTC, aplicável por força do artigo 67.º, n.º 2, da mesma Lei;



- A estes competia-lhes gerir o Instituto de acordo com as normas aplicáveis, designadamente no que ao Princípio da Anualidade dizia respeito;
- Ao não o terem feito, e conhecendo estes as normas relativas ao Princípio da Anualidade, **incorreram, cada um, na infração financeira sancionatória prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte, e n.º 2, por terem violado o disposto nos artigos 4.º da Lei 91/2001, de 20/08, e 8.º, n.º 1, Decreto-Lei 50-A/2006, de 10/03;**
- **Esta atuação culposa assume a forma negligente. E isto, antes do mais, porque o Ministério Público assim delimitou a sua acusação,** quando refere que *“os ora demandados não atuaram com o cuidado e diligência que as situações requeriam e de que eram capazes, nas várias funções por si desempenhadas no InCI-IP, atentas as informações, os conhecimentos e competências de que dispunham, podendo e devendo atuar conforme os preceitos legais citados, que não observaram”;*
- Na verdade, conhecendo os Demandados as normas relativas ao Princípio da anualidade, podiam e deviam ter acionado todos os mecanismos com vista ao cumprimento do princípio em causa, designadamente controlando o cumprimento efetivo do período complementar de execução do orçamento;
- Se o tivessem feito, como podiam e deviam, teriam obstado a que as normas em causa fossem violadas;
- Refira-se, a propósito, que o facto de o Instituto ter contratado uma empresa especializada para assegurar a elaboração da contabilidade, não é causa de exclusão da culpa, já que tal



contrato não transfere para a referida empresa a responsabilidade perante terceiros dos atos praticados pelos Demandados em representação do Instituto (artigo 1156.º e 1157.º do Código Civil). Este facto, quanto muito, poderá ter relevância para efeitos da medida da multa aplicável.

### **B) Quanto à Demandada Teresa Azevedo.**

- Muito embora, em termos orgânicos, o Instituto dispusesse de um Diretor Administrativo e Financeiro, a verdade é que, a partir de meados de Maio de 2006, quem exerceu efetivamente essas funções e competências, foi a Demandada Teresa Azevedo, na qualidade de Chefe do Departamento Financeira;
- Ou seja, a partir de meados de 2006, quem efetivamente geria e coordenava todos os Departamentos e Sectores a cargo da Direção Administrativa e Financeira, era a Demandada;
- Um desses Departamento era o Departamento de Contabilidade, a quem competia “*Acompanhar e controlar a execução orçamental, bem como organizar os processos de alterações orçamentais e controlar as receitas próprias do IMOPP*”;
- Daí que a referida Demandada, enquanto gestora e coordenadora efetiva do referido Departamento, seja responsável financeira, nos termos e para os efeitos do n.º 3 do artigo 61.º da LOPTC;
- Ao não ter exercido as funções que efetivamente exercia de acordo com as normas aplicáveis, que conhecia, **incorreu a Demandada na infração financeira sancionatória prevista e**



## Tribunal de Contas

---

**punida no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte, e n.º 2, da LOPTC, por ter violado o disposto nos artigos 4.º da Lei 91/2001, de 20/08, e 8.º, n.º 1, Decreto-Lei 50-A/2006, de 10/03;**

- Se o tivesse feito, poderia ter obstado a que tais normas fossem violadas.
- Quanto ao mais, valem, aqui, os mesmos argumentos aduzidos a propósito do Demandados Hipólito Ponce Leão e Filipe Silva.

### 3.2.4.4.2. Da medida da multa aplicável.

#### A) Quanto aos Demandados Hipólito Ponce Leão e Filipe Silva

O Ministério Público pede a condenação do Demandado Hipólito Ponce Leão na multa de 23 UC (2.047,00 Euros), e do Demandado Filipe Silva, na multa de 21 UC (1.869,00 Euros).

Tendo em conta as qualificações técnicas e profissionais detidas pelos Demandados, que foram membros do CA/CD do Instituto desde, pelo menos, 2002; a recomendação de que o Instituto, em 2004, já havia sido objeto quanto à matéria em causa pela DGO (alíneas **UU**), **GGG**) e **HHH**) do probatório); o facto de ser normal que no final e no início do ano possam existir dificuldades de acesso ao sistema de pagamentos (alínea **WW**) do probatório); o facto de o Instituto ter contratado uma empresa especializada para elaborar a contabilidade do Instituto, e dos Demandados confiarem que aquela executava os serviços prestados com rigor e observância das normas legais (alínea **VV**) do probatório); o



## Tribunal de Contas

---

facto de o período complementar de execução terminar a uma sexta-feira, dia 5JAN2007, e de muitos dos pagamentos terem sido feitos numa segunda-feira, dia 8JAN2007 (alínea **TT**) do probatório); o facto dos encargos assumidos por conta do orçamento de 2006 e pagos após 5JAN2006 serem ligeiramente inferiores aos alegados pelo M.P, a que acresce, embora com uma relativa menor relevância, o facto de os Demandados durante os seus mandatos à frente do Instituto, terem efetuado um trabalho considerado relevante e profícuo pelos seus próximos, incluindo gestores públicos e privados (alínea **LLLL**) do probatório), **parece-nos adequado aplicar, a cada um dos Demandados, multas um pouco abaixo das peticionadas, e que entendendo deverem ser, para o Demandado Hipólito Ponce Leão, de 21 UC (€1.869,00), e para o Demandado Filipe Silva de 18 UC (€ 1.602,00) – vide artigos 64.º e 67.º da LOPTC.**

A aplicação de uma multa inferior à supra referida é de excluir, por o Instituto já ter sido objeto de uma recomendação anterior relativamente à matéria em causa, e dos Demandados, à data dessa recomendação, já exercerem funções de gestão (alíneas **UU**) e **GGG**) do probatório).



## Tribunal de Contas

---

### **B) Quanto à Demandada Teresa Azevedo**

O Ministério Público pede a condenada da Demandada na multa de 17 UC (1.513,00 Euros).

Tendo em conta o facto de a Demandada só ter começado a exercer as funções e competências de Diretora Administrativa e Financeiro em meados de 2006 (alíneas **AAAA**) e **EEEE**) do probatório), sem que esta tivesse a categoria correspondente às funções exercidas, e, por certo, sem a autoridade de facto própria de um Diretor de Departamento Financeiro; o facto do acompanhamento e controle da execução orçamental caber ao Departamento de Contabilidade, sem que com isso haja uma desresponsabilização da Demandada, enquanto gestora e coordenadora efetiva do referido Departamento; o facto de o período complementar de execução terminar a uma sexta-feira, dia 5JAN2007, e de muitos dos pagamentos terem sido feitos numa segunda-feira, dia 8JAN2007 (alínea **TT**) do probatório); o facto dos encargos assumidos por conta do orçamento de 2006 e pagos após 5JAN2006 serem ligeiramente inferiores aos alegados pelo M.P; o facto de não estar demonstrado que a Demandada tivesse conhecimento da recomendação de que o Instituto foi objeto, e ainda o facto da sua responsabilidade face aos outros dois Demandados ser bastante mais diminuta, atentas as funções por esta exercidas comparativamente com a dos outros, **parece-nos adequado atenuar especialmente a multa para o mínimo aplicável, que é de 15 UC (€1.335,00)** – vide artigos 72.º e 73.º, do Código Penal, 64.º e 67.º da LOPTC.



**3.2.5. Da invocada infração financeira sancionatória e reintegratória decorrente do facto de os três primeiros Demandados terem autorizado despesas sem suporte legal - despesas com a aquisição de cabazes de Natal e com a realização do jantar de Natal de 2006 – em violação do disposto nas alíneas a) e c) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08 (LEO), e nos n.ºs 1, alíneas a) e c) do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28/07 (RAFE), e conseqüentemente, dos artigos 65.º, n.º 1, alínea b), e 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC.**

### **3.2.5.1.**

**Dispõe o artigo 22.º do DL 155/92, de 28 de Julho - Regime de Administração Financeira do Estado - sob a epígrafe “Requisitos gerais”, o seguinte:**

- 1- A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos:
  - a) Conformidade legal;*
  - b) Regularidade financeira;*
  - c) Economia, eficiência e eficácia.**
- 2- Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente ao cabimento e adequada classificação da despesa.*
- 3- Na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta*



## Tribunal de Contas

---

*a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.*

Os requisitos a que se refere o n.º 1 são **cumulativos**.

**Dispõe artigo 42.º, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto** (Lei do enquadramento orçamental), sob a epígrafe “Princípios”, **no seu n.º 6, o seguinte:**

*Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente:*

- a) O facto gerador da obrigação de despesa respeita 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 da execução do orçamento por duodécimos, salvo, nesta última matéria, as exceções prevista na lei;*
- c) A despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.*

Os requisitos, como a própria norma refere, são também **cumulativos**.

**3.2.5.2.** São Demandados por esta infração **Hipólito Ponce Leão**, na qualidade de Presidente do Conselho Diretivo do Instituto durante a



## Tribunal de Contas

---

gerência de 2006, **Filipe Silva e Cláudia Assis de Almeida**, na qualidade de vogais do mesmo Instituto durante a mesma gerência.

### **3.2.5.3.**

**Com relevância para o elemento objetivo da infração imputada aos Demandados, foram dados como provados os seguintes factos:**

- Em 20NOV2006, o Presidente do Instituto, Hipólito Ponce Leão, autorizou a realização de despesa no valor de €4.320,00 com a aquisição de cabazes de Natal para oferta a cerca de 150 colaboradores do Instituto – vide docs. de fls. 282 e 283 do P.A. – vide **alínea XX**);
- Em 5DEZ2006, os Vogais do CA do Instituto, Filipe Silva e Cláudia Assis de Almeida, autorizaram a realização de despesa no valor de € 9.520,00 com a realização de um jantar de Natal com os colaboradores do Instituto – vide **alínea YY**);
- Estas autorizações foram ratificadas pelo CA em reunião de 6JAN2006 – vide **alínea ZZ**).

#### **3.2.5.3.1.**

**Em face do alegado pelo M.P. e da matéria de facto supra referida, importa, agora, analisar se as despesas efetuadas com os cabazes e jantar de Natal estão dentro dos poderes funcionais conferidos por lei ao Conselho Diretivo para o desempenho das atribuições da Instituto.**

**Afigura-se-me que a resposta a esta só poderá ser negativa.**



## Para tanto, aduzem-se os seguintes argumentos, a saber:

- As *atribuições* são os interesses públicos cuja realização cabe à pessoa coletiva com vista à prossecução dos seus específicos fins;
- Para a prossecução e desempenho dessas atribuições, a lei dota os órgãos da pessoa coletiva de *competência*, ou seja, de um conjunto de poderes funcionais para o desempenho das atribuições da pessoa coletiva em que estão integrados;
- Equivale isto a dizer que os órgãos da pessoa coletiva só podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos, ou seja, com respeito pelo ***princípio da legalidade*** (ver art.º 3.º, n.º 1, do C.P.A, e artigo 266.º, n.º 2, da CRP);
- Na verdade, e tal como o Prof. Freitas do Amaral, “*regra geral – em matéria de atividade administrativa - não é o princípio da liberdade, é o princípio da competência. Segundo o princípio da liberdade, que constitui a regra do Direito privado, pode fazer-se tudo aquilo que a lei não proíbe; segundo o princípio da competência, pode fazer-se apenas aquilo que a lei permite. Há duas expressões latinas que traduzem estes dois princípios. Para o princípio da liberdade, permissum videtur in omne quod non prohibitum, ou seja, “considera-se permitido tudo o que não estiver proibido”. Para o princípio da competência, quae non sunt permissa prohibita intelliguntur, ou seja, “o que não for permitido considera-se que é proibido”<sup>7 8</sup>;*

---

<sup>7</sup> In “Curso de Direito Administrativo”, Vol. II, pág. 42 e 43, Almedina, 2002; no mesmo sentido, ver Sérvulo Correia, in Noções de Direito Administrativo, Vol. I, pág. 97 e 174

<sup>8</sup> Os sublinhados são nossos.



## Tribunal de Contas

---

- **A lei é, assim, não só um limite à atuação da Administração, mas também fundamento da ação administrativa;**
- Daí que uma resposta negativa à questão em análise implique a ilegalidade da atuação dos Demandados e, conseqüentemente, a verificação do elemento objetivo da infração, por terem autorizado despesa sem que, para tal, houvesse norma legal habilitante;
- O IMOPPI, atualmente InCI-IP, foi criado para cumprir um conjunto um conjunto de atribuições, em concreto *“promover e orientar os mercados de obras públicas, particulares e do imobiliário, fomentar e acompanhar a regulação e regulamentação desses sectores e assegurar o cumprimento das disposições legais a eles referentes”* (vide artigo 4.º, n.º 1, dos Estatutos do IMOPPI, em anexo ao Decreto-Lei n.º 60/99, de 2 de Março);
- Na prossecução das suas atribuições, cabiam ao IMOPPI/InCI-IP várias incumbências previstas nas diversas alíneas do n.º 2 do artigo 4.º e artigo 5.º dos respetivos Estatutos;
- A oferta de presentes e refeições aos colaboradores do Instituto, mesmo que por ocasião de épocas festivas, não cabe nem nas atribuições do Instituto nem na competência dos seus órgãos;
- Mas caberá, ao menos, naquilo a que a Demandada Cláudia denomina de *“boa gestão de recursos humanas”* e, por esta via, nas atribuições do Instituto, na medida em que potencia a criação de condições favoráveis aos objetivos por este prosseguidos?
- Concorda-se com a Demandada quando esta refere que a *“gestão dos recursos humanos passa precisamente por fomentar o espírito de equipa e construir junto dos trabalhadores e*



*funcionários a convicção generalizada de que o bom desempenho das respetivas funções beneficia todos enquanto partes integrantes de uma estrutura que prossegue determinados objetivos”, que “a organização de eventos e ações que promovem o convívio e o espírito de entreajuda entre funcionários permitem o desenvolvimento do espírito de equipa” e que “existe uma correlação positiva entre a coesão de trabalhadores e funcionários e o bom desempenho das funções para que foram contratados”;*

- **Com o que não se concorda é com o meio, em concreto, utilizado para atingir esses fins;**
- Na verdade, não se afigura concebível que para atingir tais fins, como o espírito de coesão, de convívio e entreajuda, se tenham que despender dinheiros públicos em jantares e presentes aos colaboradores de um determinado ente público. Dinheiros que, obviamente, são de todos os contribuintes;
- Com efeito, esses objetivos podiam ser facilmente atingidos através da troca de presentes, mesmo que simbólicos, entre todos os trabalhadores, dirigentes e gestores do Instituto, e da realização de um almoço ou jantar de Natal pago por todos os intervenientes, por um preço acessível a todos quantos quisessem nele participar<sup>9</sup>;
- De facto, uma atuação como a supra descrita, não só cumpria tais objetivos, como também seria pedagógico para todos os trabalhadores, uma vez que lhes transmitiria a mensagem

---

<sup>9</sup> Atente-se que não se provou que os jantares de Natal realizados no ano de 2008 e seguintes, a expensas dos trabalhadores tivessem tido uma participação substancialmente menor – facto não provado sob a alínea C)



adequada sobre o que não se deve fazer com a utilização de dinheiros públicos;

- Em síntese: (i) não hánexo causal direto entre o dispêndio de dinheiros públicos em presentes e refeições aos colaboradores do Instituto em causa, mesmo que por ocasião de épocas festivas - *in casu*, no Natal - e as atribuições daquele ente público; (ii), mesmo que se entendesse que tais ofertas podiam caber, ainda que de forma indireta, na denominada “boa gestão de recursos humanos” e, por essa via, nas atribuições do Instituto, na medida em que potenciaría a criação de condições favoráveis aos objetivos por aquele prosseguidos, sempre o meio utilizado seria inadequado ao fim que se pretendia atingir e, por isso, claramente **desproporcional**;
- E não existindo norma habilitante que autorize a despesa em causa, mostram-se violados os artigos 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL 155/92, de 28 de Julho (RAFE), e 42.º, n.º 6, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (LEO);
- **Verifica-se, assim, o elemento objetivo da infração prevista na 2.ª parte, da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.**



**3.2.5.4. Com relevância para o elemento subjetivo da infração e, caso este se tenha por demonstrado, para a medida da multa, foram dados como provados os seguintes factos:**

- Os Demandados **Hipólito Ponce Leão e Filipe Alves da Silva**, o primeiro engenheiro e o segundo jurista, foram membros do Conselho de Administração desde, pelo menos, 2002 a 2007, o primeiro como Presidente e o segundo como vogal – vide **alínea GGG**);
- Na distribuição dos pelouros a área administrativa e financeira ficou afeta ao Presidente do CA, **Hipólito Ponce Leão**, e as áreas jurídica, de licenciamento da atividade de mediação imobiliária e de formação e gestão de recursos humanos afeta ao Vogal do C.A, **Filipe Alves da Silva** – vide **alínea HHH**);
- A Demandada **Cláudia Assis de Almeida**, licenciada em Relações Internacionais, foi nomeada vogal do Conselho de Administração pelo Despacho n.º 130/2006, de 18JAN2006, do Conselho de Ministros e Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com efeitos a partir de 7FEV2006, e foi exonerada a seu pedido – formulado a 15MAI2008 - pelo Despacho 646/2009, com efeitos a 19NOV2008 - vide **alínea III**);
- A Demandada **Cláudia** era responsável pelas seguintes áreas:
  - a) Gabinete de Informática;
  - b) Grupo de trabalho para o desenvolvimento do novo *site* do Instituto;
  - c) Grupo de Trabalho “Estatísticas de Mercados”; e



- d) Pela representação internacional do IMOPPI – vide **alínea JJJ)**;
- As referidas áreas envolviam, entre o mais, o exercício de funções de representação internacional do Instituto – vide **alínea KKK)**;
  - Tal implica a deslocação frequente da Demandada **Cláudia** ao estrangeiro, de que são exemplo as deslocações a que se referem os boletins itinerários de Abril, Maio, Junho, Julho, Setembro, Outubro, Novembro, todos de 2006, juntos aos autos de fls. 229 a 241 – vide **alínea MMM)**;
  - A referida Demandada sofre de Trombofilia Múltipla – vide **alínea NNN)**;
  - A partir de ABR2006, aquela Demandada experienciou, com frequência, tonturas, febres vómitos e dores abdominais, tendo sido submetida a intervenções cirúrgicas – vide **alínea OOO)**;
  - Estes factos afastaram e desfocaram a atenção da Demandada Cláudia em relação àquilo que se passava no Instituto, em especial das tarefas que se encontravam fora da sua área de responsabilidade – vide **alínea PPP)**;
  - A sua assinatura – no âmbito de autorizações e ratificações emitidas enquanto Vogal do Conselho de Administração – era tomada tendo por base um investimento de confiança nos restantes membros do Conselho de Administração e na equipa que os assessorava, sendo que um dos vogais do Conselho de Administração – Filipe Alves da Silva - é jurista e que a Secretária do Conselho de Administração – Leonor Assunção - é igualmente jurista – vide **alínea QQQ)**;



## Tribunal de Contas

---

- Anteriormente, a Demandada sempre havia exercido funções em entidades privadas – vide **alínea RRR)**;
- Nas entidades privadas para as quais havia exercido funções, era habitual oferecer aos colaboradores cabazes de Natal, jantares de Natal e cheques prenda, na respetiva época – vide **alínea SSS)**;
- Dão-se por inteiramente reproduzido os “*certificados de incapacidade temporária para o trabalho por estado de doença*”, juntos de fls. 462 a 470 – vide **alínea TTT)**;
- Em 20NOV2006, o Presidente do Instituto autorizou a realização de despesa no valor de €4.320,00 com a aquisição de cabazes de Natal para oferta a cerca de 150 colaboradores do Instituto – vide docs. de fls. 282 e 283 do P.A. – vide **alínea XX)**;
- Em 5DEZ2006, os Vogais do CA do Instituto autorizaram a realização de despesa no valor de € 9.520,00 com a realização de um jantar de Natal com os colaboradores do Instituto – vide **alínea YY)**;
- Estas autorizações foram ratificadas pelo CA em reunião de 6JAN2006 – vide **alínea ZZ)**;
- Estas práticas (as referidas nas alíneas que antecedem) eram habituais desde 2001 – vide **alínea AAA)**;
- Esses jantares de Natal eram antecedidos de uma reunião, para a qual eram convocados os trabalhadores do Instituto, e na qual se fazia o balanço do trabalho realizado e do trabalho que o Instituto se propunha fazer no futuro – vide **alínea BBB)**;
- Em, pelo menos, alguns Institutos (v.g. INA, IPE) e mesmo em alguns Ministérios (v.g. Ministério das Obras Públicas) e outras entidades (vide PORTAL BASE) era usual essas entidades



## Tribunal de Contas

---

- oferecer um lanche ou jantar aos seus colaboradores por ocasião do Natal – vide **alínea CCC**);
- O Instituto tinha, pelo menos, 150 trabalhadores, tendo participado no referido jantar cerca de 150 trabalhadores – vide **alínea DDD**);
  - O Instituto nunca tinha sido objeto de qualquer recomendação sobre a (i) legalidade da despesa efetuada para os fins a que se referem as alíneas que antecedem (oferta de cabazes e jantares de Natal aos colaboradores com receitas do Instituto) – vide **alínea EEE**);
  - O Instituto deixou de patrocinar a expensas suas cabazes e jantares de Natal aos seus trabalhadores, pelo menos, desde 2008 – vide **alínea FFF**);
  - Os jantares de Natal continuaram a realizar-se a expensas dos próprios trabalhadores – vide **alínea FFF**);
  - Os Demandados Hipólito Ponce Leão, Filipe Alves da Silva e Cláudia Assis de Almeida, ao terem autorizado o pagamento das despesas relativas aos “cabazes” e Jantar de Natal, nem sequer representaram a possibilidade de que, ao atuarem da forma supra descrita, podiam, eventualmente, estar a praticar atos suscetíveis de integrar infrações financeiras – vide **alínea JJJJ**);
  - Não ficou provado que os jantares de Natal realizados no ano de 2008 e seguintes tivessem tido uma participação de trabalhadores substancialmente menor – **facto não provado sob a alínea G**).



**3.2.5.4.1. Em face da matéria de facto supra referida, do disposto nos artigos 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL 155/92, de 28 de Julho (RAFE), 42.º, n.º 6, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (LEO), 65.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte, e n.º 2, da LOPTC, 4.º, 5.º e 9.º, n.º 1, dos Estatutos do Instituto, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 60/99, de 02/03, podemos concluir o seguinte:**

- Os Demandados Hipólito Ponce Leão, Filipe Silva e Cláudia Assis de Almeida, enquanto responsáveis pela gestão e administração do Instituto, o primeiro como Presidente do CD, e o segundo e terceiro como vogais, são responsáveis financeiros - vide artigo 9.º, n.º 1 dos Estatutos do Instituto, e artigo 61.º, n.ºs 1 e 3, da LOPTC, aplicável por força do artigo 67.º, n.º 2, da mesma Lei;
- A estes competia-lhes gerir o Instituto de acordo com as normas aplicáveis, designadamente no que às atribuições do Instituto dizia respeito;
- É certo que, ao terem assumido e autorizado o pagamento das despesas relativas aos “cabazes” e jantar de Natal, nem sequer representaram a possibilidade de que, ao atuarem dessa forma, podiam, eventualmente, estar a praticar atos suscetíveis de integrar infrações financeiras (**alínea JJJJ**) do probatório); mas também não é menos verdade que essa não representação do fato infracional se deveu à omissão do dever de diligência a que, segundo as suas competências e capacidades pessoais, estavam obrigados e de que eram capazes - eram todos gestores públicos e com licenciaturas universitárias – tendo sido



precisamente a omissão de tal dever o facto originador da prática da infração que lhes é imputada.

- Ao atuarem da forma supra descrita, **incorreram na infração prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte, e n.º 2, da LOPTC, por violação do disposto nos artigos 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL 155/92, de 28 de Julho (RAFE), 42.º, n.º 6, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (LEO).**

### 3.2.5.4.2. Da medida da multa aplicável.

O Ministério Público pede que cada um dos Demandados - Hipólito Ponce Leão, Filipe Silva e Cláudia Assis de Almeida – seja condenado na multa de 15 UC (1.335,00 Euros), ou seja, no mínimo da multa aplicável<sup>10</sup>.

Relativamente a este ponto importa referir o seguinte:

Se atentarmos no montante despendido pelo Instituto por cada interveniente no jantar, que foi de €63,47 (€9.520,00: 150), e por cada recetor do presente de Natal, que foi de €28,80 (€4.320,00: 150), o que fez o montante total por unidade de €92,26, e um total global de **€13.840,00**, teremos forçosamente de concluir que **tal montante é bastante elevado** e, por isso, **desproporcional**<sup>11</sup>, sobretudo se tivermos em conta que estão em causa dinheiros públicos, e que o preço do jantar corresponde ao que nem sequer um **cidadão médio** de

---

<sup>10</sup> O M.P. pede a condenação no mínimo da multa aplicável, por nenhum dos Demandados ter sido “ex ante” notificado para pagar voluntariamente a multa.

<sup>11</sup> Em causa está, aqui, o princípio da proporcionalidade na vertente da proibição do excesso.



## Tribunal de Contas

---

classe média ou média/alta, à data, habitualmente ou até ocasionalmente, gastaria com uma refeição – cfr. alíneas **XX) e YY)** do probatório.

### A) Quanto aos Demandados Hipólito Ponce Leão e Filipe Silva

Tendo em conta as qualificações técnicas e profissionais detidas pelos Demandados, que foram membros do CA/CD do Instituto, desde, pelo menos, 2002, (alíneas **GGG) e HHH) e III)** do probatório); o facto do pedido de condenação dos Demandados no mínimo da multa aplicável se dever a razões que se prendem com a circunstância de não terem sido, oportunamente, notificados para pagarem voluntariamente a multa; o preço excessivo despendido com os cabazes e jantar de Natal; o facto do Instituto, a expensas suas, realizar um jantar de Natal para os seus colaboradores desde 2001 (alínea **AAA)** do probatório); o facto de tal prática, à data, e mesmo posteriormente, ser usual em alguns Institutos, Ministérios e outras entidades públicas (alínea **CCC)** do probatório, e PORTAL PROBASE); o facto de o Instituto nunca ter sido recomendado sobre a matéria em causa (alíneas **EEE), UU) e P)** do probatório), e o facto do Instituto desde 2008 ter deixado de patrocinar a expensas suas cabazes e jantares de Natal (alínea **FFF)** do probatório) **afigura-se-nos adequado aplicar, a cada um dos Demandados, o mínimo da multa aplicável, ou seja, 15 UC (€1.335,00).**



## Tribunal de Contas

---

As circunstâncias atenuantes poderiam, eventualmente, conduzir a uma dispensa de pena, caso o montante despendido, tal como atrás se referiu, não fosse excessivo para o fim em vista.

Na verdade, **qualquer gestor público médio e experiente**, colocado na posição dos Demandados, facilmente **representaria que o montante** despendido no pagamento de cabazes e jantar de Natal aos trabalhadores, no montante total de €13.840,00, **era excessivo**.

### **B) Quanto à Demanda Cláudia Assis de Almeida**

Valem, aqui, os mesmos considerandos feitos a propósito dos Demandados Hipólito e Filipe.

Àqueles acrescem, no entanto, os seguintes, a saber:

- A Demandada foi nomeada em 2006 para vogal do CA, com efeitos a partir de 7 de Fevereiro (alínea **III**) do probatório), sendo que os factos se reportam a 2006;
- É licenciada em Relações internacionais;
- Era responsável por áreas que envolviam fundamentalmente funções de representação internacional, o que implica a sua deslocação frequente ao estrangeiro (alíneas **KKK**) e **MMM**) do probatório);
- Tinha uma saúde débil, tendo sido submetida a intervenções cirúrgicas, o que a afastou daquilo que se passava no Instituto, em especial das tarefas que se encontravam fora da sua área de responsabilidade (alíneas **NNN**), **OOO**) e **PPP**) do probatório);



## Tribunal de Contas

---

- A sua assinatura era tomada tendo por base um investimento de confiança nos restantes membros do Conselho de Administração e na equipa que os assessorava – vide **alínea QQQ)**;
- Anteriormente, a Demandada sempre havia exercido funções em entidades privadas – vide **alínea RRR)**;
- Nas entidades privadas para as quais havia exercido funções, era habitual oferecer aos colaboradores cabazes de Natal, jantares de Natal e cheques prenda, na respetiva época – vide **alínea SSS)**.

Ou seja, para além das circunstâncias atenuantes comuns aos 1.º e 2.º Demandados, existem outras circunstâncias atenuantes relativamente à Demandada Cláudia que lhe **atenuam substancialmente a ilicitude e a culpa**, designadamente o facto de não ter qualquer experiência enquanto gestora pública, já que, anteriormente a 2006, só tinha exercido funções em entidades privadas, e de nestas ser usual oferecer prendas, cheques prenda e jantares de Natal, a que acresce o facto de ter estar doente durante uma boa parte daquele ano de 2006, sendo que a liberdade de decisão de alguém que chega de novo a uma determinada organização é sempre mais diminuta do que a daqueles que já há muito tempo nela se encontram.

Por tudo quanto foi dito, entendemos que **a Demandada Cláudia, embora culpada, deve ser dispensada do pagamento de multa, nos termos do artigo 74.º, n.º 1, do Código Penal.**



### 3.2.5.5. Da responsabilidade financeira reintegratória

Dispõe o artigo 59.º, da Lei n.º 98/97, de 26/08, sob a epígrafe “Reposições por alcances, desvios e pagamentos indevidos”, no seu n.º 4, na redação da Lei 48/2006, de 29/08, o seguinte:

*Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade.*

Assim, e para que haja pagamentos indevidos é necessário que os pagamentos sejam ilegais, e que esses pagamentos causem dano para o erário público.

Por sua vez, o dano afere-se quer (i) pela inexistência de contraprestação efetiva, quer (ii) porque havendo-a, esta não se mostra adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de uma determinada atividade.

*In casu*, e como referimos no ponto 3.2.5.1., os pagamentos foram ilegais. E mesmo que se entenda que a assunção e autorização de tais pagamentos - para aquisição de cabazes de Natal e pagamento do jantar de Natal - era potenciador do espírito de coesão entre todos os trabalhadores do Instituto e, por essa via, também potenciador de condições favoráveis aos objetivos por este prosseguidos, sempre seria e é de questionar o meio e o montante empregue para atingir esses objetivos.



Ora, a nosso ver, e como referimos no ponto **3.2.5.3.1.** – argumentos que nos dispensamos de reproduzir -, o meio usado para atingir tal fim é inadequado e, por isso, **desproporcional** para atingir tal objetivo, havendo outros meios para o concretizar, sem que, para tanto, se tivesse que despende dinheiros públicos.

Acresce que, como se referiu no ponto **3.2.5.4.2.** – argumentos que nos dispensamos de reproduzir -, o montante despendido nos cabazes e jantar de Natal é também excessivo, e também, por esta via, **desproporcional**, para atingir o fim em vista.

Os referidos pagamentos ilegais causaram, assim, dano para o erário por não terem tido contraprestação efetiva.

Concluimos, por tudo quanto foi dito, designadamente no ponto **3.2.5.3.1.**, que **foram efetuados pagamentos indevidos**, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 59.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redação da Lei n.º 48/2006, de 29/08.

### **3.2.5.5.1. Do montante a repor pelos Demandados.**

O Ministério Público pede a condenação solidária dos Demandados no pagamento de €13.840,00, ou seja, no montante total correspondente à despesa efetuada com os cabazes e jantar de Natal, bem como nos



## Tribunal de Contas

---

juros moratórios à taxa legal, nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 59.º da LOPTC.

Os Demandados praticaram a infração com negligência inconsciente (vide alínea **JJJJ**) do probatório), e num quadro circunstancial que, sendo diminutivo da culpa, não deixa de ser censurável.

Na verdade, e como atrás se referiu, qualquer gestor público médio e com os anos de experiência dos Demandados Hipólito e Filipe, colocado na posição destes Demandados, podia e devia representar que o montante despendido era excessivo.

Também qualquer profissional do sector privado – área de onde a Demandada era oriunda - colocado na posição da Demandada Cláudia, se deveria questionar sobre o quantum do montante gasto com os cabazes e jantar de Natal. E se o tivesse feito, por certo, que concluiria que o referido montante era excessivo.

Justifica-se, assim, uma redução da responsabilidade ou uma conversão da reposição em pagamento de multa, nos termos do n.º 6 do artigo 65.º da LOPTC<sup>12</sup>, mas nunca a sua relevação.

Assim, e tendo em conta os considerandos referidos no **ponto 3.2.5.4.2.**, alíneas A) e B), que nos dispensamos de reproduzir, e porque a conversão do montante a repor em multa, em vez da redução daquele montante é, em termos relativos, mais justa, atenta as

---

<sup>12</sup> Em caso de conversão o limite mínimo da multa é de 15 UC e o limite máximo é de 50 UC – vide n.º 6 do artigo 65.º da LOPTC.



# Tribunal de Contas

---

responsabilidades e a culpa de cada um dos Demandados, **afigura-se nos pertinente lançar mão do disposto no n.º 6 do artigo 65.º da LOPTC, e condenar os Demandados Hipólito Ponce Leão, Filipe Silva e Cláudia Assis de Almeida, nas multas de 25 UC, 23 UC e 15 UC, respetivamente.**

## 4. DECISÃO

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

- a) Condenar os Demandados **Hipólito António Pinto e Filipe António Alves da Silva** pela infração prevista e punida na alínea d) do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, por violação do disposto no artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 05/06, nas multas de **€ 1.691,00** (19 UC) e **€1.424,00** (16 UC), respetivamente - **vide ponto 3.2.3;**
- b) Declarar culpada a Demandada **Teresa Maria Barbosa Azevedo** pela infração identificada em a), dispensando-a, no entanto, do pagamento de qualquer multa;
- c) Condenar os Demandado **Hipólito António Pinto e Filipe António Alves da Silva** pela infração prevista e punida na alínea b), 1.ª parte, do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, por violação do disposto nos nºs 1, 2, e 3 do artigo 4.º da Lei 91/2001, de 20/08, e n.º 1 do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10/03, nas multas de **€1.869,00** (21 UC) e **€1.602,00** (18 UC), respetivamente - **vide ponto 3.2.4;**



- d) Condenar a Demandada **Teresa Maria Barbosa Azevedo** pela infração identificada em c), na multa de **€1.335,00** (15 UC);
- e) Condenar os Demandados **Hipólito António Pinto Ponce de Leão e Filipe António Alves da Silva** pela infração prevista e punida na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por violação do disposto nos artigos 22.º, n.ºs 1 e 2, do DL 155/92, de 28/07, e 42.º, n.º 6, da Lei n.º 91/2001, de 20/08, cada um, na multa de **€1.335,00** (15 UC) – **vide ponto 3.2.5;**
- f) Declarar culpada a Demandada **Cláudia Alexandra Pereira Assis de Almeida** pela infração identificada em e), dispensando-a, no entanto, do pagamento de qualquer multa;
- g) Converter a reposição pelo pagamento indevido em pagamento de multa, e assim, condenar:
  - 1- O Demandado **Hipólito António Pinto Ponce de Leão** na multa de **€2.225,00** (25 UC);
  - 2- O Demandado **Filipe António Alves da Silva** na multa de **€2.047,00** (23 UC);
  - 3- A Demandada **Cláudia Alexandra Pereira Assis de Almeida** na multa de **€1.335,00** (15 UC) – **vide ponto 3.2.5.5;**
- h) Homologa-se o saldo de encerramento da conta de gerência constante do relatório de auditoria, nos termos do n.º 3 do artigo 94.º da LOPTC.
- i) São devidos emolumentos pelos Demandados (artigo 14.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/08).

Registe e notifique.



# Tribunal de Contas

---

Lisboa, 21 de Dezembro de 2011

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)