



# Tribunal de Contas

*Gabinete do*

*Juiz Conselheiro*

Revogada pelo acórdão 5/2014-3ª S, de  
18/02/2015

Processo n.º 4 JRF 2014, 3.ª secção

SENTENÇA N.º 11/2014

## I – RELATÓRIO

O Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 57.º, n.ºs 1 e 3, 58.º, 59.º, 61.º, 67.º e 89.º e segs., da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), requer o julgamento, em processo de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, de:

**Nuno Maia de Vasconcelos**, engenheiro, ex-presidente do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, LP. (IHRU), residente na rua Bartolomeu Dias, n.º 120, Bloco - A, 7 – 4.º A, 1400-031 LISBOA, nos termos e, em síntese, com os fundamentos seguintes:

1. Em quanto presidente do conselho directivo do IHRU, nos anos de 2008 e 2009, procedeu à aquisição de serviços de *catering* para realização do almoço de Natal dos trabalhadores do Instituto.
2. Pela sua natureza, não visando a prossecução do interesse público, inscrito nas atribuições do IHRU, não podia constituir tal despesa como pública, pois não tinha base legal.
3. Os pagamentos realizados são indevidos e geram o correspondente dano para o erário público – art.º 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC.
4. O demandado agiu livre voluntária e conscientemente, sem o devido cuidado, podendo e devendo ter agido em conformidade com o direito.
5. Pede a condenação do demandado em multa de 20 UC e em reposição de



# Tribunal de Contas

*Gabinete do*

*Juiz Conselheiro*

---

13.966,40 euros.

O demandado contestou impugnando a acusação, concluindo não estarem reunidos os pressupostos das responsabilidades financeiras sancionatória e reintegratória e pedindo a sua absolvição.

\*\*\*

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

\*\*\*

## II - FUNDAMENTAÇÃO

### A – Factos provados

1. O demandado exerceu, nos anos de 2008 e 2009, as funções de presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, I.P. auferindo a remuneração líquida mensal de 3.972,55 euros.
2. A Inspeção-Geral de Finanças realizou, entre outubro de 2011 a maio de 2012, uma "Auditoria ao Cumprimento dos princípios e regras orçamentais" no Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, LP. (IHRU).
3. No termo da referida auditoria foi elaborado o relatório n.º 797/2012, que após homologação pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento, foi transmitido ao Tribunal de Contas e subsequentemente ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do artigo 57.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC); com base no qual foi elaborado o presente requerimento.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do*

*Juiz Conselheiro*

---

4. Nos anos de 2008 e 2009, o demandado, na qualidade de presidente do Conselho Diretivo do IHRU, procedeu à aquisição de serviços de *catering* para realização do almoço de Natal dos trabalhadores do Instituto.
5. Assim, por despacho de 26.11.2008, adjudicou por ajuste direto, à empresa restaurante "Atelier Gastronómico", pelo valor de 7.500,00 euros acrescido de 900,00 euros de IVA, o fornecimento de *catering* (almoço de Natal de 2008) – doc. de fls. 89 do apenso.
  - 5.1. No entanto a despesa efetivamente realizada e paga foi de 6.440,00 euros, conforme factura n.º 538 emitida pelo restaurante "Atelier Gastronómico". (cf. doc. 3)
6. E, por despacho de 27.11.2009, adjudicou, por ajuste direto, à empresa restaurante "O Furo", pelo valor total de 8.320,00 euros acrescido de IVA no montante de 998,40 euros, o fornecimento de *catering* (almoço de Natal de 2009) – doc. de fls. 94 do apenso.
7. No entanto a despesa efetivamente realizada e paga foi de 7.526,40 euros. (cf. doc. 3)
8. O demandado agiu livre, voluntaria e conscientemente, sem o devido cuidado de diligência, inerentes à sua qualidade de gestor público, podendo e devendo ter agido em conformidade com as indicadas disposições legais.

\*\*\*

O tribunal formou esta convicção com base na documentação junta aos autos (fls. 5 a 17), especialmente no relatório n.º 797/2012, da Inspeção Geral de Finanças (apenso) e na globalidade dos testemunhos produzidos em audiência, principalmente nos de Luís Macedo e Sousa, director de estudos, informação e comunicação no IHRU, que teve intervenção directa nos factos em apreciação, e de Maria João Lopes Freitas, vogal da administração do INH, até 2007, e depois no IHRU.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do*

*Juiz Conselheiro*

---

\*\*\*

## **B – O direito**

### ***Enquadramento legal***

O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., abreviadamente designado por IHRU, I. P., é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio. O IHRU, I. P., prossegue atribuições do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, sob superintendência e tutela do respectivo ministro – art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 223/2007, de 30 de Maio.

Nos termos do art.º 3.º, n.º 1, deste diploma, o mesmo instituto tem por missão assegurar a concretização da política definida pelo Governo para as áreas da habitação e da reabilitação urbana, de forma articulada com a política de cidades e com outras políticas sociais e de salvaguarda e valorização patrimonial, assegurando a memória do edificado e a sua evolução.

O elenco de atribuições do IHRU é o que consta do art.º 3.º, n.ºs 2 e 3, do supra referido DL 223/2007, e não abrange a realização de almoços de Natal para os seus funcionários pagos com o dinheiro público. Por outro lado, só constituem despesas do IHRU, I.P., as que resultem de encargos decorrentes da prossecução das respectivas atribuições – art.º 12.º do DL n.º 223/2007.

O artigo 42.º, n.º 6, alínea a), da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (Lei do Enquadramento Orçamental - LEO) estatui que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que o facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis.

Por conformidade legal entende-se a prévia exigência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente



# Tribunal de Contas

*Gabinete do*

*Juiz Conselheiro*

---

cabimento e adequada classificação de despesa (n.º 2 do artigo 22.º do DL n.º 155/92, de 28/jul.).

## ***Ilicitude***

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

Uma vez que não decorrem da prossecução do interesse público, inscrito nas atribuições do IHRU, I., as supra descritas despesas com almoços de Natal do pessoal, no montante de 13.966,40 euros, não podiam constituir despesa pública.

Os pagamentos realizados, porque desprovidos de fundamento legal, são indevidos e, por consequência, geraram o correspondente dano ao erário público – art.º 59.º n.ºs 1 e 4 da lei n.º 98/97, da LPOTC. Com efeito, aos ditos pagamentos correspondeu uma contrapartida em proveito de ilegítimos interesses particulares de terceiros e não em benefício do interesse público que ao IHRU competia prosseguir.

A autorização de despesa e o conseqüente pagamento são, pois, ilegais e, por conseguinte, um tal comportamento intrega uma situação de pagamentos indevidos prevista no artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC, preenchendo assim, objectivamente uma infracção financeira sancionatória prevista e punida pelo art.º 65.º n.º 1, alínea b), da LOPTC.

Ao praticar os actos acima referidos, além desta responsabilidade sancionatória, o demandado incorreu também em responsabilidade financeira reintegratória, por força do disposto nos artigos 59.º n.ºs 1 e 4, e 61.º, n.º 1, da LOPTC, por violação das disposições legais constantes da alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º, e 45.º da LEO, e dos



# Tribunal de Contas

*Gabinete do*

*Juiz Conselheiro*

---

artigos 13.º e 22.º do DL n.º 155/92, de 28 junho (RAFE)

## ***Culpa***

Para que exista responsabilidade financeira é necessário que haja culpa na prática dos respectivos factos, nos termos do art.º 61.º, n.º 5, da LOPTC. E a culpa pode ser dolosa ou negligente. No caso em apreciação não vem configurada factualmente a existência de dolo, pois apenas se provou que o demandado agiu livre, voluntária e conscientemente, sem a diligência inerente às suas funções de gestão. Em direito sancionatório de natureza contraordenacional, aplica-se supletivamente a matriz penal substantiva, nomeadamente os conceitos de dolo, negligência e respectivas causas de exclusão.

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto - art.º 15.º do Código Penal (CP).

Ao actuar da forma descrita, o demandado não agiu com o cuidado, a atenção e a prudência que lhe eram exigíveis, como ordenador de despesa pública e na especial qualidade e responsabilidade em que o fez, podendo e devendo actuar conforme à legalidade vigente, o que não sucedeu. No caso, o demandado incorreu numa atitude ético-pessoal de descuido ou de indiferença perante o resultado ilícito, a lesão do erário público, a que assim dava causa, com a sua conduta (cf. Américo Taipa de Carvalho, *Direito Penal, Parte Geral*, 2.ª ed. Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 466).

Na sua douda contestação, o demandado alega que nunca lhe passou pela cabeça que a lei impedisse os organismos públicos de realizar confraternizações de Natal. Em rigor, a lei não impede tais confraternizações, o que não consente é que elas sejam pagas com



# Tribunal de Contas

*Gabinete do*

*Juiz Conselheiro*

---

dinheiro dos contribuintes, que naturalmente está afectado à prossecução do interesse público, mediante o desempenho das atribuições do instituto público em causa. Por outro lado, sendo o demandado o responsável máximo por tal instituição pública, não podia desconhecer – qualquer gestor público medianamente zeloso, colocado na mesma situação, não o desconhecia - que o pagamento de almoços ao pessoal, mesmo na época da boa vontade natalícia, não era permitido por lei. No entanto, tratando-se de uma prática tradicional na instituição, na época do Natal, que gerava uma expectativa nos funcionários, existem razões para atenuação da culpa e, conseqüentemente, para redução da sanção.

Com as suas condutas, em 2008 e em 2009, o demandado preencheu de forma continuada o mesmo tipo de infracção financeira sancionatória p. e p. pelo art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, tendo em conta o disposto no art.º 30.º, n.º 2, do CP, segundo o qual «[c]onstitui um só crime continuado [neste caso, leia-se infracção financeira] a realização plúrima do mesmo tipo de crime ou de vários tipos de crime que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico, executada por forma essencialmente homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente».

Acresce que, na medida em que foram indevidos os pagamentos, o erário público sofreu um dano do mesmo montante, pelo que o demandado não pode deixar de ser condenado na reposição da quantia de 13.966,40 euros, acrescida de juros, nos termos dos artigos 59.º n.ºs 1, 4 e 6 da LOPTC e 44.º da Lei Geral Tributária.

## ***Medida da sanção***

Efectivamente, como se viu, o demandado, com sua descrita conduta cometeu uma infracção financeira sancionatória continuada, prevista e punida pelos art.ºs 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, com a redacção anterior à Lei n.º 61/2011, de 7 de Dezembro, 64.º e 67.º da



# Tribunal de Contas

*Gabinete do*

*Juiz Conselheiro*

---

LOPTC, 15.º e 30.º do CP, por violação das disposições legais constantes da alíneas b) do n.º 6 do artigo 42.º, e 45.º da LEO, e dos artigos 13.º e 22.º do DL n.º 155/92, de 28 junho (RAFE).

O Ministério Público requer a condenação do demandado na multa de 20 UC, a que corresponde o montante de 2.040.00 euros (20UCx€102,00/UC), pela referida infração financeira sancionatória.

No entanto, tendo em consideração as circunstâncias deste caso, designadamente a competência do demandado, presidente do conselho directivo do mencionado instituto público (art.º 5.º do DL n.º 223/2007, de 30 de Maio), com o especial dever de velar pelo escrupuloso cumprimento das normas legais atinentes à assunção, realização e pagamento de despesas públicas, o montante da lesão do erário que está em causa, num total de €13.966,00, a relativa gravidade dos factos (art.º 67.º da LOPTC), bem como a culpa atenuada do infractor (art.º 64.º da LOPTC), afigura-se adequado condenar o demandado na multa de 10 UC, ou seja, (10UCx€102,00) 1.020 euros:

\*\*

### III – DECISÃO

Pelo exposto, julgo a acção procedente e, por consequência:

1. Condene o demandado, **Nuno Maia de Vasconcelos**, pela prática negligente de infração financeira sancionatória continuada, p. e p. pelos art.ºs 65.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, na redacção anterior à aludida Lei n.º 61/2011, 64.º e 67.º da LOPTC, 15.º e 30.º do CP, na multa de 10 UC, ou seja, (10x€102,00) € 1.020,00 (mil e vinte euros);
2. Condene o mesmo demandado a repor nos cofres do Estado a quantia de € 13.966,40 (treze mil, novecentos e sessenta e seis euros e quarenta cêntimos), acrescida de juros de mora, à taxa legal, nos termos do disposto nos citados art.ºs 59.º n.ºs 1, 4 e 6, 65.º,



# Tribunal de Contas

*Gabinete do*

*Juiz Conselheiro*

---

n.º 6, da LOPTC e 44.º da Lei Geral Tributária.

São devidos emolumentos legais – art.º 14.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31-5.

\*\*\*

Registe e notifique.

Lisboa, 02-07-2014

O Juiz Conselheiro

João Aveiro Pereira