



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

TRANSITADA EM JULGADO

EM 15/09/2015

Processo n.º 6 JRF / 2015

SENTENÇA N.º 10/2015

I - RELATÓRIO

O Ministério Público requer o julgamento, em processo de responsabilidade financeira sancionatória, de:

Leonor Rosário Mesquita Furtado, residente na Rua Prof. Reinaldo dos Santos, n.º 56- 6.º Esq.º - 1500-508 Lisboa,

Por, enquanto directora-geral da Direcção-Geral de Reinserção Social, na gerência de 2009, ter autorizado despesa pública não respeitadora dos requisitos legais, com deslocações da directora de recursos humanos, praticando, assim, por negligência, uma infracção financeira sancionatória continuada, prevista e punida pelo art.º 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 5, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC), por violação dos art.ºs 1.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril, 42.º, n.º 6, als. a) e b), da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (LEO) e 22.º, n.ºs 1, als. a) e b), e 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (RAFE).

No seu requerimento inicial, o MP descreve a factualidade atinente a esta imputação, e finaliza pedindo a condenação da demandada na multa de 15 unidades de conta (UC), a que corresponde (15x102€) o montante de 1.530,00.

A demandada contestou, alegando, em síntese, que:

- As propostas de deslocação semanal de Coimbra-Lisboa-Coimbra foram por si autorizadas após solicitação de parecer jurídico sobre a possibilidade jurídica de serem pagas essas deslocações por interesse de serviço – doc. 39 da p. i..
- O valor das ajudas de custo e subsídio de transporte correspondente às



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

referenciadas deslocações não corresponde ao total de 6.481,00 euros.

- Nesse valor estão incluídas deslocações relativas a duas reuniões ocorridas em Cantanhede, para as quais os dirigentes foram convocados, e que se inserem no conceito de ajudas de custo perfilhado pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

- Está igualmente incluída uma deslocação que a referida dirigente dos recursos humanos teve de efectuar, na sua viatura pessoal, para frequentar em Coimbra uma acção de formação – pós-graduação – sobre o novo regime laboral da função pública, transportando, aliás, a sua chefe de divisão, que também recebeu as mesmas ajudas de custo – doc. anexo XVIII, ao relatório da IGF.

- A mesma dirigente devolveu todo o valor recomendado pela IGF - €6481,42.

- A demandada sempre agiu diligentemente, no cumprimento da lei e dos objectivos propostos, com o propósito de assegurar o interesse público.

Conclui pela sua absolvição.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A – Os factos apurados

1. A Inspeção-Geral de Finanças realizou, no ano de 2009, uma Auditoria à Direcção-Geral de Reinserção Social (DGRS), acção que foi determinada pela Assembleia da República, através da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, nos termos do n.º 4 do artigo 62.º da Lei de Enquadramento Orçamental, com o objetivo de proceder ao "levantamento do sistema de controlo interno e procedimentos adotados por aquela Direcção-Geral", no termo da qual foi elaborado

- 2 -



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

o relatório n.º 307/2010 que, após homologação, foi remetido ao Tribunal de Contas (doc. n.º 1, do processo de auditoria n.º 2009/2/A2/745 e respectivos anexos, da Inspeção Geral de Finanças, apenso a este processo judicial).

2. A acção iniciou-se a 9 de julho de 2009 e a Demandada respondeu em sede de contraditório, em 12.07.2010 (doc. n.º 2, fls. 5 a 7 destes autos)
3. A Demandada exerceu as funções de diretora-geral da Direção-Geral da Reinserção Social, na gerência de 2009, auferindo a remuneração líquida mensal de 4.214,49 euros (2009) (doc. n.º 3, de fls. 8).
4. Nos meses de fevereiro a agosto de 2009 foram autorizados e processados ajudas de custo e subsídio de transporte em viatura própria, no montante total de €6.481, 42, à diretora de serviços de recursos humanos, Dr.ª Eliana Cristina de Almeida Pinto, cujo pagamento foi realizado entre junho e outubro de 2009, como compensação pela indisponibilidade da casa de função que lhe estava prometida, conforme consta dos seus abonos de vencimento e descontos (docs. 4 a 7, notas de abonos e descontos, de fls. 9 a 13).
5. A diretora de serviços foi nomeada para exercer funções dirigentes, em regime de substituição, nos serviços centrais da DGRS, em Lisboa, com efeitos a 16.02.2009, e em julho de 2009 nomeada em comissão de serviço no mesmo cargo (docs. n.ºs. 8 e 9, de fls. 14 e 15).
6. As propostas de deslocações semanais de Coimbra-Lisboa-Coimbra foram autorizadas por despacho da Demandada, de 19.05.2009 (vd. docs. 11, 11 v.º, 13, 13v.º, 14, 14v.º, 15, 16v.º, 17 e 17v.º; de fls. 17 e v.º, e 19 a 23 e v.º), de 29.06.2009 (vd. docs. 19, 20, 21 e



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juíz Conselheiro

22, de fls. 25 a 28), de 8.07.2009 (vd. docs. 24 a 28, 30 e 31) e de 8.09.2009 (vd. docs. 33 a 35 e 38, de fls. 39 a 41 e 44), respectivamente, quanto às ajudas de custo e subsídio de transporte processados nos meses de fevereiro a abril de 2009, no mês de maio de 2009, no mês de junho até à deslocação de 13 de julho de 2009 e de 17 de julho a agosto de 2009 (docs. 10 a 38, de fls. 16 a 44).

7. A Demandada autorizou o correspondente processamento das despesas, conforme assinatura que apôs nos Boletins Itinerários relativos aos meses de fevereiro a agosto de 2009, apresentados e subscritos pela Dr.^a Eliana Pinto datados de 20 de fevereiro, 27 de março, 30 de abril, 28 de maio, 30 de junho, 31 de julho, 31 de julho e 31 de agosto, todos de 2009 (vd. docs. 10, 12, 15v.º e 16º, 18, 23, 29, 32 e 37).
8. Dos pedidos de deslocações semanais e dos boletins mensais não constam os motivos das deslocações, com excepção de uma deslocação a Cantanhede para uma reunião de trabalho, em abril de 2009, limitando-se a indicar "*conveniência de serviço*" ou "*comissão de serviço*".
9. Todavia, o processamento e o pagamento das ajudas de custo e dos subsídios de transporte foram justificados pela DGRS pelo facto de não ter sido possível a entrega de uma casa de função à directora de serviços, em tempo útil, desde o início das suas funções, em 16 de fevereiro de 2009, como lhe havia sido prometido – docs. 39 e 40, de fls. 45 a 50.
10. As despesas autorizadas pela demandada referem-se a deslocações que a directora de serviços, Dr.^a Eliana Pinto, fez da sua residência oficial para o local de trabalho e deste para a mesma residência.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

-
12. A Demandada agiu livre e conscientemente, sem o cuidado e a prudência exigíveis pelas funções que desempenhava, não podendo ignorar que as despesas autorizadas careciam de adequado fundamento legal.
13. É do seguinte teor a informação, de fls. 47 a 50 destes autos, pedida nos Serviços Centrais da Direcção-Geral de Reinserção Social sobre o caso em apreço:

Informação/Proposta/Parecer n.º 225/DSRH/2009, de 30 de Abril

Assunto: Lic. Eliana Pinto.

Directora de Serviços de Recursos Humanos

Ajudas de Custo

I. Do pedido

Na sequência do assunto supra indicado e da apreciação que nos foi solicitada pela Sra. Chefe de Divisão de Gestão de Pessoal da direcção de Serviços de Recursos Humanos, em 20 de Abril transacto, cumpre informar:

II. Da apreciação da solicitação e seu enquadramento jurídico

Por despacho (extracto) n.º 8161/2009, de 16 de Março, da Sra. Directora-Geral, a Dra. Eliana Pinto foi nomeada, em regime de substituição, Directora de Serviços da Direcção de Serviços de Recursos Humanos, com efeitos a 16-02-2009.

Segundo conseguimos apurar, desde a sua nomeação, ocorrida com carácter de urgência por cessação de funções do respectivo antecessor no cargo, a referida Directora de Serviços necessita de se deslocar no dia de 2.ª feira e no dia de 6.ª feira, respectivamente, entre a sua localidade de origem (Coimbra) e o local onde exerce as suas funções (nestes Serviços Centrais) e vice-versa, enquanto aguarda que lhe seja atribuída casa de função por motivos de serviço.

As deslocações discriminadas nos boletins itinerários apresentados, referentes aos meses de Fevereiro, Março e Abril, dão suporte ao abono das ajudas de custo pretendidas e ocorreram, por causa e no contexto da sua recente colocação nas funções que actualmente desempenha.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

O boletim itinerário apresentado relativamente à reunião nacional de coordenadores ocorrida nos passados dias 15 e 16 de Abril, na localidade de Cantanhede, decorreu da necessidade da referida dirigente ter de se deslocar, para e da referida localidade, a fim de participar naquela reunião, por convocatória expressa nesse sentido por parte do Ex.mo Senhor Subdirector-Geral para esse efeito.

O Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril, estabelece o regime jurídico do abono de ajudas de custo e transporte ao pessoal da Administração Pública, quando deslocado em serviço público em território nacional.

De acordo com o seu art.º 1.º os funcionários e agentes da administração central, regional e local e dos institutos públicos, nas modalidades de serviços públicos personalizados e de fundos públicos, **quando deslocados do seu domicílio necessário por motivo de serviço público, têm direito ao abono de ajudas de custo e transporte, conforme as tabelas em vigor e de acordo com o disposto no referido diploma.**

De acordo com o art.º 2.º, alínea a), do mesmo diploma legal, considera-se domicílio necessário, para efeitos de abono de ajudas de custo:

- A localidade onde o funcionário aceitou o lugar ou cargo, se aí ficar a prestar serviço;
- A localidade onde exerce funções, se for colocado em localidade diversa;
- A localidade onde se situa o centro da sua actividade funcional, quando não haja local certo para o exercício de funções.

Nos termos dos artigos 3.º e 7.º do diploma em análise, as deslocações em território nacional classificam-se em **diárias e por dias sucessivos**.

Consideram-se deslocações diárias as que se realizam num período de vinte e quatro horas e as que, embora ultrapassando este período, não impliquem a necessidade de realização de novas despesas. Nessas situações apenas há direito ao abono de ajudas de custo nas deslocações que se realizem para além de 5 km do domicílio necessário.

Consideram-se **deslocações por dias sucessivos** as que se efectivam num período de tempo superior a vinte e quatro horas e não estejam abrangidas na parte final do artigo 4.º do regime agora em apreciação. Neste caso só há direito ao abono de ajudas de custo nas deslocações que se realizem para além de 20 km do mesmo domicílio.

As distâncias previstas no diploma em análise são contadas da periferia da localidade onde o funcionário ou agente tem o seu domicílio necessário e a partir do ponto mais próximo do local de destino.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Segundo o artigo 8.º que estabelece as condições de atribuição de ajudas de custo, o abono da ajuda de custo corresponde ao pagamento de uma parte da importância diária que estiver fixada ou da totalidade, nos seguintes termos:

- Nas deslocações diárias, abonam-se as seguintes percentagens da ajuda de custo diária:

a) Se a deslocação abranger, ainda que parcialmente, o período compreendido entre as 13 e as 14 horas – 25%;

b) Se a deslocação abranger, ainda que parcialmente, o período compreendido entre as 20 e as 21 horas – 25%;

c) Se a deslocação implicar alojamento – 50%.

As despesas de alojamento só são consideradas nas deslocações diárias que se não prolonguem para o dia seguinte, quando o funcionário não dispuser de transportes colectivos regulares que lhe permitam regressar à sua residência até às 22 horas.

- Nas deslocações por dias sucessivos abonam-se as seguintes percentagens da ajuda de custo diário:

a) Dia da partida

Horas da partida

Até às 13 horas.....100%

Depois das 13 até às 21 horas 75%

Depois das 21 horas 50%

b) Dia de regresso

Horas de chegada

Até às 13 horas 0%

Depois das 13 até às 20 horas 25%

Depois da 20 horas 50%

c) Restantes dias – 100%.

Nos termos do artigo 20.º, a título excepcional, e em casos de comprovado interesse dos serviços nos termos dos números seguintes, pode ser autorizado, com o acordo do funcionário ou agente, o uso de veículo próprio nas deslocações em serviço em território nacional.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

O uso de viatura própria é permitido quando, esgotadas as possibilidades de utilização económica das viaturas afectas ao serviço, o atraso no transporte implique grave inconveniente para o serviço. Para além disso, a autorização individual para o uso de automóvel próprio deve ter-se em consideração o interesse do serviço numa perspectiva económico-funcional mais rentável.

A pedido do interessado e por sua conveniência, pode ser autorizado o uso de veículo próprio em deslocações de serviço para localidades servidas por transporte público que o funcionário ou agente devesse, em princípio, utilizar, neste caso, apenas o montante correspondente ao custo das passagens no transporte.

O artigo 22.º estabelece que em caos especiais, e quando não for possível ou conveniente utilizar transporte colectivos, pode ser autorizado o reembolso das despesas de transporte efetivamente realizadas ou o abono do correspondente subsídio, se for caso disso, mediante pedido devidamente fundamentado, a apresentar no prazo de 10 dias após a realização da diligência.

Para efeitos dos quantitativos autorizados, os interessados apresentam nos serviços os documentos comprovativos das despesas de transporte ou os boletins itinerários devidamente preenchidos.

De acordo com o artigo 23.º, as autorizações para o abono de ajudas de custo nas circunstâncias descritas são da competência do respectivo director-geral ou funcionário de categoria equivalente ou superior e dos dirigentes dos serviços externos que tenham ordenado a diligência, podendo as mesmas ser subdelegadas em outros dirigentes dos serviços.

*O art.º 26.º prescreve que as despesas de transporte devem corresponder ao montante efetivamente despendido, podendo o seu pagamento ser efectuado, ou através de requisição de passagens às empresas transportadoras, quer directamente por reembolso ao funcionário ou agente, ou **através da atribuição de subsídio por quilómetro percorrido, calculado de forma a compensar o funcionário ou agente das despesa realmente efetuada, sendo que este subsídio de transporte, nos termos do artigo 27.º, depende da utilização de automóvel próprio do funcionário ou agente, e é devido a partir da periferia do domicílio necessário dos funcionários ou agentes.***

A revisão e alteração dos quantitativos dos subsídios de transportes são efectuadas anualmente no diploma previsto no artigo 38.º o qual estabelece que os montantes das



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

ajudas de custo e subsídio de transporte previstos constam do diploma legal que fixar anualmente as remunerações dos funcionários e agentes da Administração Pública.

Ora a Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de Dezembro, que procede à revisão anual das tabelas de ajudas de custo, subsídios de refeição e de viagem. Bem como dos suplementos remuneratórios, para os trabalhadores em funções públicas, e que actualiza as pensões de aposentação e sobrevivência, reforma e invalidez, estabelece, no seu artigo 2.º, alínea b), que as ajudas de custo a que se refere o artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril, relativamente aos trabalhadores que exercem funções públicas com remunerações base superiores ao valor do nível remuneratório 18 da tabela remuneratória, fixa o valor de 62,75 euros.

Por sua vez o artigo 4.º da referida Portaria, logo na sua alínea a), estabelece que, em 2009, o quantitativo do subsídio de transporte a que se refere o art.º 38.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril, em caso de deslocação efectuada em carro próprio, por motivo de serviço, a taxa quilométrica a aplicar corresponderá, o valor de 0,40 €/Km.

III. Conclusão

Decorre do enquadramento jurídico traçado verifica-se que, enquanto suplemento, o direito à percepção de ajudas de custo, ocorre quando, por motivos exclusivamente de serviço público, o funcionário ou agente ou, ainda os contratados em regime de contrato de trabalho a termo certo, tiverem de se deslocar do seu domicílio necessário e haja lugar a despesas efectuadas com alimentação e alojamento, quer se trate de deslocações em território nacional ou no estrangeiro.

Assim, face ao exposto, é nosso parecer que nada obsta em termos legais ao abono das ajudas de custo solicitadas pela Ex.ma Sra. Directora de Serviços de Recursos Humanos, através dos boletins itinerários apresentados, nos valores supra indicados, decorrente das deslocações a que teve de proceder, por motivo de serviço, nos meses de Fevereiro, Março e Abril do Corrente ano.

À consideração superior

O Técnico Superior

(assinado)

Álvaro Pinto



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

A matéria de facto provada, acima descrita, funda-se nos documentos indicados junto de cada facto. O facto n.º 10 baseia-se nos boletins itinerários juntos de fls. 16 e seguintes, onde se indica que a Dr.ª Eliana Pinto tinha residência oficial em Coimbra.

O facto n.º 12 assenta nas autorizações apostas nas propostas de deslocação de fls. 17 e seguintes e nos referidos boletins itinerários atinentes à funcionária Eliana Pinto, autorizações essas dadas pela demandada com base numa informação de um técnico da própria Direcção Geral de Reinserção Social que não aborda nem equaciona a questão fundamental do domicílio necessário da mencionada funcionária em Lisboa e, por outro lado, falta à verdade, quando conclui que a mesma foi a Coimbra por motivo de serviço, quando o que resulta da documentação e da restante matéria de facto assente é que, em relação aos montantes aqui em causa, a Dr.ª Eliana Pinto aí se deslocou às sexta-feiras e daí regressou nas imediatas segundas-feiras, para passar os fins-de-semana na cidade do Mondego, constando erradamente dos aludidos boletins itinerários que tinha residência oficial em Coimbra, mas onde, na verdade, já não possuía domicílio necessário.

**

Não se provou que no valor de 6.481,00, relativo a ajudas de custo e transporte, estejam incluídas deslocações relativas a duas reuniões ocorridas em Cantanhede e a uma deslocação da Dr.ª Eliana Pinto a Coimbra para frequentar um curso de formação.

Com efeito, além de, como se diz no relatório de auditoria (pág. 52), nem os pedidos de deslocação semanais, nem os boletins mensais de ajudas de custo serem explícitos



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

quanto aos motivos das deslocações (com excepção de uma viagem a Cantanhede, em Abril de 2009), limitando-se a indicar *conveniência de serviço* ou *comissão de serviço*, no relatório da Inspeção-Geral de Finanças, página 54 (fls. 138v.º do apenso), esclarece-se o seguinte:

Nos termos expostos, e com excepção dos pagamentos relativos à deslocação a Cantanhede por se tratar de uma deslocação de serviço, as deslocações a Coimbra para a frequência do curso de formação, autorizadas em respeito ao regime jurídico aplicável, entre Abril e Maio de 2009, as restantes ajudas de custo e os subsídios de transporte pagos à Directora de Serviços de Recursos Humanos, desde Fevereiro a Outubro de 2009, no valor de €6.481,42 (3.922,62 a título de ajudas de custo e 2.558,80 a título de transportes), carecem de fundamentação legal.

Acresce que das notas de abonos de fls. 9 a 13 resulta que, a título de subsídio de transporte ou viagem foram pagos à Dr.ª Eliana Pinto €3.706,80 e a título de ajudas de custo foram-lhe pagos 4.379,10, o que perfaz um total de €8.085,90, sendo certo que apenas €6.481,42 se refere às suas viagens de fim-de-semana a Coimbra.

Por falta de prova, não ficou assente mais nenhum facto, designadamente a alegada reposição desta última importância pela Dr.ª Eliana Pinto.

**

B – O direito

1. *Enquadramento legal*

O Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril, na versão original, aqui aplicável, estabelece normas relativas ao abono de ajudas de custo e de transporte pelas deslocações em serviço público. No seu art.º 1.º, sobre o âmbito de aplicação pessoal, este diploma



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

estatuí o seguinte:

- 1 - Os funcionários e agentes da administração central, regional e local e dos institutos públicos, nas modalidades de serviços públicos personalizados e de fundos públicos, quando deslocados do seu domicílio necessário por motivo de serviço público, têm direito ao abono de ajudas de custo e transporte, conforme as tabelas em vigor e de acordo com o disposto no presente diploma.*
- 2 - Têm igualmente direito àqueles abonos os membros do Governo e dos respectivos gabinetes.*
- 3 - O disposto no presente diploma é aplicável, com as necessárias adaptações, ao pessoal contratado a termo certo que exerça funções em serviços e organismos referidos no n.º 1.*

O Estatuto do Pessoal Dirigente (EPD), aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, dispõe no artigo 27.º, que «[o]s cargos dirigentes podem ser exercidos em regime de substituição...» (n.º 1) e **que** «[o] substituto tem direito à totalidade das remunerações e demais abonos e regalias atribuídos pelo exercício do cargo do substituído, independentemente da libertação das respectivas verbas por este, sendo os encargos suportados pelas correspondentes dotações orçamentais (n.º 6).

Nos termos do artigo 7.º deste mesmo Estatuto, na redacção introduzida pela Lei n.º 51/2005, de 30/08, sobre competências dos titulares dos cargos de direcção superior:

1 - Compete aos titulares dos cargos de direcção superior do 1.º grau, no âmbito da gestão geral do respectivo serviço ou organismo:

.....
*d) Praticar todos os actos necessários ao normal funcionamento dos serviços e organismos no âmbito da gestão dos recursos humanos, financeiros, materiais e patrimoniais, designadamente os mencionados no **anexo I**, que é parte integrante da presente lei, tendo em conta os limites previstos nos respectivos regimes legais, desde que tal competência não se encontre expressamente cometida a outra entidade e sem prejuízo dos poderes de direcção, superintendência ou tutela do membro do Governo respectivo;*

Por sua vez o referido **Anexo I**, especifica o seguinte:

Autorizar a inscrição e participação do pessoal em congressos, reuniões, seminários, colóquios, cursos de formação ou outras iniciativas semelhantes que decorram em território nacional quando importem custos para o serviço, bem como a inscrição e participação em estágios.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Praticar todos os actos relativos à aposentação do pessoal, salvo no caso de aposentação compulsiva, e, em geral, todos os actos respeitantes ao regime de segurança social, incluindo os referentes a acidentes em serviço.

Praticar os actos da competência dos titulares dos cargos de direcção intermédia relativamente a dirigentes e a pessoal que se encontrem na sua dependência.

Autorizar, dentro dos limites estabelecidos pelo respectivo orçamento anual, transferências de verbas subordinadas à mesma classificação orgânica e a antecipação até dois duodécimos por rubrica, com limites anualmente fixados pelo Ministério das Finanças.

Autorizar a constituição de fundos permanentes das dotações do respectivo orçamento, com excepção das rubricas referentes a pessoal, até ao limite de um duodécimo.

Celebrar contratos de seguro e de arrendamento e autorizar a respectiva actualização, sempre que resulte de imposição legal.

Autorizar deslocações em serviço, qualquer que seja o meio de transporte, bem como o processamento dos correspondentes abonos ou despesas com a aquisição de bilhetes ou títulos de transporte e de ajudas de custo, antecipadas ou não.

Autorizar as despesas resultantes de indemnizações a terceiros ou da recuperação de bens afectos ao serviço danificados por acidentes com intervenção de terceiros.

Autorizar despesas eventuais de representação dos serviços, bem como as de carácter excepcional.

Qualificar como acidente em serviço os sofridos pelo pessoal e autorizar o processamento das respectivas despesas.

Autorizar o processamento de despesas cujas facturas, por motivo justificado, dêem entrada nos serviços para além do prazo regulamentar.

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei 91/2001, de 20/08 (com a alteração introduzida pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto), no seu capítulo III, execução orçamental, art.º 42.º impõe, entre outros, os seguintes princípios:

.....

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



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

-
- a) *O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis;*
- b) *A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as excepções previstas na lei;*
- c) *A despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.*
- 7 — *Salvo disposição legal em contrário, o cabimento a que se refere a alínea b) do número anterior afere-se pelas rubricas do nível mais desagregado da classificação económica e respeitando, se aplicável, o cabimento no programa, projecto ou actividade.*
-

Artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (RAFE), sobre requisitos gerais de autorização de despesas, dispõe que:

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

Finalmente, o art.º 65.º, n.º 1, da LOPTC, prevê que [o] Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: al. b) [p]ela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos.

2. Da 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 transparência, a legalidade e a boa gestão dos compromissos e da aplicação



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

dos dinheiros públicos.

A matéria de facto provada, supra descrita, demonstra que, no plano da imputação objectiva, encontra-se plenamente comprovada a acusação deduzida nestes autos pelo Ministério Público.

Na verdade, incumbia à demandada observar escrupulosamente as normas legais dos actos por si praticados no âmbito da gestão dos recursos humanos, conforme dispõe o artigo 7.º, n.º 1, alínea d), do Estatuto dos Cargos Dirigentes, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de setembro, alterada pelas Leis n.º 51/2005, de 30 de agosto, e n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro.

No entanto, provou-se que a demandada autorizou despesas com deslocações da directora de serviços de recursos humanos de Coimbra para Lisboa e daqui para Coimbra, quando tal directora tinha aceite o cargo e ficado a trabalhar em Lisboa, nos Serviços Centrais da Direcção-Geral de Reinserção Social, passando o seu domicílio necessário a ser obrigatoriamente na capital. Com efeito, nos termos do art.º 87.º, n.º 1, do Código Civil, «[o]s empregados públicos, civis ou militares, quando haja lugar certo para o exercício dos seus empregos, têm nele domicílio necessário...», e, por força do n.º 2, «[o] domicílio necessário é determinado pela posse do cargo ou pelo exercício das respectivas funções. Aliás, só assim fazia algum sentido a “prometida” casa em Lisboa, por ser aqui o local de trabalho da directora de recursos humanos.

Nos termos do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril:

Sem prejuízo do estabelecido em lei especial, considera-se domicílio necessário, para efeitos de abono de ajudas de custo:

- a) A localidade onde o funcionário aceitou o lugar ou cargo, se aí ficar a prestar serviço;*



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

-
- b) *A localidade onde exerce funções, se for colocado em localidade diversa da referida na alínea anterior;*
 - c) *A localidade onde se situa o centro da sua actividade funcional, quando não haja local certo para o exercício de funções.*

Por conseguinte, este conceito de *domicílio necessário*, para os efeitos aqui em causa, e ao contrário do que a contestação procura inculcar, encontra-se devidamente determinado e delimitado na lei, como se acaba de ver supra, pelo que, ao menos neste caso, sobre o seu alcance e a sua abrangência, não são legítimas nem razoáveis quaisquer dúvidas. Da matéria de facto provada não consta que a referida directora tenha sido colocada em localidade diversa daquela (Lisboa) em que aceitou o lugar e igualmente não se provou que não houvesse local certo para exercer as suas funções. Pelo contrário, está assente que «a directora de serviços foi nomeada para exercer funções dirigentes, em regime de substituição, nos serviços centrais da DGRS, em Lisboa» (facto n.º 5).

Como diz o Ministério Público, a despesa assim realizada é ilegal por violar o disposto nos art.ºs 1.º, n.º 1 e 2.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, 42.º, n.º 6, alíneas a) e b) da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (LEO) e 22.º, n.º 1, alíneas a) e b) e n.º 2 do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (RAFE).

3. Da 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 acusou e provou que a demandada agiu com falta de cuidado e diligência inerentes às suas funções de dirigente máxima do serviço.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Por estarmos no âmbito de um direito sancionatório substancialmente de natureza contraordenacional, aplica-se supletivamente a matriz penal substantiva, nomeadamente os conceitos de dolo, negligência e respectivas causas de exclusão. Nos termos do artigo 15.º do Código Penal, 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.

A demandada entende não existir culpa da sua parte, apoiando-se para tanto, fundamentalmente, no seguinte:

1. A Dr.^a Eliana Pinto foi nomeada em regime de substituição com efeitos a 16 de Fevereiro de 2009 e, por dificuldades de funcionamento dos serviços de património da DGRS, a casa de função só lhe foi entregue em Setembro desse ano.
2. O processamento e o pagamento das ajudas de custo e dos subsídios de transporte resultaram de acto fundamentado em parecer jurídico solicitado pela demandada – «não tendo obrigação de conhecer todas as matérias relacionadas com a gestão de recursos humanos...», nem «lhe sendo exigível conhecer aprofundadamente todas as matérias com as quais, hoje em dia, um dirigente superior tem de lidar» (art.ºs 22.º a 24.º da contestação).
3. «...não sendo exigível que um dirigente superior seja capaz de aferir da bondade de todas as soluções técnicas que lhe são apresentadas em matérias tão diferentes como as finanças públicas, o direito financeiro em geral, a contabilidade pública,



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

o direito da contratação pública, o direito administrativo em geral e o direito laboral da função pública» (art.º 26.º da contestação).

A informação (“cumpre informar”) que na contestação se designa por parecer jurídico, e que a demandada invoca como apoio à sua autorização do abono de ajudas de custo e subsídio de transporte à directora de serviços de recursos humanos, está subscrita por um técnico superior, mas nem tal peça consubstancia um verdadeiro parecer jurídico, nem sequer vem demonstrado que o seu subscritor seja efectivamente um jurista, com suficiente independência técnica e funcional para emitir, de forma suficientemente habilitada e independente, um parecer sobre o direito pertinente ao caso.

Com efeito a referida informação dá como boa e relevante a apresentação dos boletins itinerários e, acriticamente, tem por legal, em concreto, a atribuição de ajudas de custo previstas no Decreto-Lei no 106/98, de 24 de Abril, desenvolvendo seguidamente todo um arrazoado exegético da lei, sempre no pressuposto erróneo de que as ajudas de custo e o subsídio de transporte são devidos à referida Sr.^a Directora dos Recursos Humanos e que, por isso, só importaria descrever os cálculos.

Mas a informação de técnico superior em causa omite o mais importante, que é o facto de nos termos do art.º 87.º do Código Civil e do art.º 2.º, al. a), Decreto-Lei no 106/98, de 24 de Abril, a nova dirigente em causa ter passado a ter obrigatoriamente o seu domicílio necessário em Lisboa, ao aceitar o cargo, quer por efeito da respectiva tomada de posse, quer pelo exercício dessa actividade nesta cidade. Portanto, as deslocações a Coimbra, excepcionando as de frequência de curso e para comparência a reunião em Cantanhede, não aconteceram em serviço e, por isso, foram pagos ilegalmente ajudas de custo e subsídio de transporte. As referências a “conveniência de serviço” ou a



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

“comissão de serviço”, pela sua vacuidade, não provam qualquer prestação de serviço e dissimulam o verdadeiro objectivo dessas viagens da Dr.^a Eliana Pinto, que, como resulta da documentação supra mencionada e da experiência comum, visavam proporcionar-lhe esses fins-de-semana na sua casa de Coimbra, onde já não tinha o seu domicílio necessário – constituindo assim tais abonos uma benesse ilícita, que nem a alegada não atribuição atempada da “prometida” casa justifica.

O dito “parecer jurídico”, ou informação de um técnico superior, não se pronuncia verdadeiramente sobre o assunto principal que está em causa nestes autos, ou seja, se tendo a referida dirigente domicílio necessário em Lisboa, tinha, ainda assim, direito aos referidos abonos. Aliás, alegando a demandada que tais abonos, a título de ajudas de custo e de subsídio de transporte, serviram como compensação para o facto de os serviços da DGRS, igualmente dependentes da demandada, não terem conseguido atribuir à dirigente dos Recursos Humanos a “prometida” casa em Lisboa, tão-pouco vem fundamentado na lei um efectivo direito a tal casa de função.

Por outro lado, admitindo embora que não seja exigível a um «dirigente superior» conhecer ao pormenor todas as soluções jurídicas, as normas ou as interpretações jurídicas, tem pelo menos o dever de dominar as triviais e financeiramente mais relevantes, sem necessidade de se escudar num “parecer” meramente formal, superficial e desfocado da questão fundamental que se colocava – a do domicílio necessário em Lisboa. Se a demandada não conhecia, e até achava que não tinha de conhecer, normas tão elementares e de aplicação tão corrente e frequente, em qualquer serviço da Administração Pública, como as relativas a ajudas de custo e subsídios de transporte, e sendo tais normas integrantes do seu *core business* de dirigente superior (art.º 7.º, n.º 1, al. d) e anexo I, do EPD), com competência para autorizar despesas públicas e os



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

respectivos pagamentos, a única e natural conclusão que se impõe é que tais inscícia e distanciação do essencial do seu múnus constituem uma falha ou déficit na sua capacitação ou preparação para o lugar. Se não sentia interesse, ânimo, intuição e conhecimentos adequados às exigências das altas funções que desempenhava, não estando assim à altura das inerentes responsabilidades, a demandada tinha a obrigação de tomar providências para suprir essa insuficiência ou confessar tal impreparação e, por exemplo, renunciar ao cargo, abrindo assim caminho para que outro profissional mais capaz o exercesse. É que, como se escreveu no acórdão n.º 3/2007, de 27 de Junho, da 3.ª Secção¹ (citando, em parte, Figueiredo Dias – Direito Penal – Parte Geral – Tomo I – Questões Fundamentais – A Doutrina Geral do Crime – Coimbra Editora, pág. 445), na «assunção de tarefas ou na aceitação de responsabilidades para as quais o agente não está preparado, porque lhe faltam as condições objectivadas, os conhecimentos ou mesmo o treino necessários ao correcto desempenho de actividades», com especial exigência e cuja falta de condições objectivadas resultam perigos e actividades perigosas para a gestão dos dinheiros públicos». No mesmo aresto, agora citando Américo Taipa de Carvalho², acrescenta-se «[n]a realidade o agente é de considerar “culpado por negligência, apesar de se vir a reconhecer que ele, efectivamente não tinha capacidade ou possibilidade de ter posto em acção os cuidados necessários para evitar a concretização dos riscos da acção que praticou; pois não possuía conhecimentos, não dominava as técnicas, não possuía a destreza, necessários para evitar a concretização dos perigos. E a

¹ <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2007/3s/ac003-2007-3s.pdf>

² Direito Penal Geral, volume II – Teoria Geral do Crime, Publicações Universidade Católica – Porto 2004, pág. 385.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

culpa negligente afirma-se, apesar das incapacidades do agente, sempre que, representando ou tendo a possibilidade de representar os riscos da acção decide praticar, sabe, ou devia saber, que não se encontrava em condições de cumprir as exigências de cuidado que a acção implica”.

Com efeito, exercer um cargo de dirigente, com competência para autorizar despesas e pagamentos com dinheiro dos contribuintes, sem para tanto se estar devidamente preparado revela temeridade e constitui só por si uma violação dos deveres de cuidado e de diligência, geradora de perigo para a gestão e para o erário públicos. No caso concreto, trata-se de uma dirigente máxima de uma Direcção-Geral, de quem se espera um grau de inteligibilidade, diligência e intuição acima da média, com capacidade para aferir, por exemplo, que o dito parecer jurídico não abordou a questão fundamental que a atribuição do subsídio de transporte e das ajudas de custo colocavam. Vem a propósito citar aqui outro acórdão do Tribunal de Contas, o n.º 9/2010 - 3.ª secção, recurso ordinário n.º 6-JC/2009, www.tcontas.pt: *...a impreparação dos responsáveis pela gestão e administração pública não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões. Há muito que este Tribunal, e o Plenário da 3.ª Secção vêm sustentando tal entendimento, como se evidencia, entre outros, nos seguintes Acórdãos. E cita os acórdãos n.º 02/08, de 13-03-08, Revista do Tribunal de Contas, n.ºs 49; 02/07, de 16-5-07, Revista do Tribunal de Contas, n.º 48. www.tcontas.pt;*

No mesmo aresto, n.º 9/2010, lê-se a seguinte citação de Figueiredo Dias (Direito Penal, Parte Geral, Tomo I, Coimbra Editora, p. 445): na “*assunção de tarefas ou na aceitação de responsabilidades para as quais o agente não está preparado, porque lhe faltam condições objectivadas, os conhecimentos ou mesmo o treino necessários ao correcto desempenho de actividades*”, “*...o que se passa é que a*



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

assunção ou aceitação da actividade como tal constitui já uma contradição com o dever de cuidado referido ao tipo que virá a ser preenchido”.

Agiu, assim, a demandada de modo negligente.

O Tribunal avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros e valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, o organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição – art.º 64.º, n.º 1, da LOPTC.

Praticou, assim, a demandada, de forma continuada – em 19-5-2009, 29-6-2009, 8-7-2009 e 8-9-2009 -, uma infração financeira sancionatória prevista e punida pelo artigo 65.º n.º 1 alínea b), 2 e 5 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC) e art.º 30.º do Código Penal (CP), por violação dos artigos 1.º, n.º 1, e 2.º, al. a), do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, 42.º, n.º 6, alíneas a) e b) da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (LEO) e 22.º, n.º 1, alíneas a) e b), e n.º 2 do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (RAFE).

4. Da sanção

A demandada, Leonor Rosário Mesquita Furtado, praticou uma infração financeira sancionatória, continuada, prevista e punida pelo artigo 65.º n.º 1, alínea b), da LOPTC, e no art.º 30.º do Código Penal, por violação dos artigos 1.º, n.º 1 e 2.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril, 42.º, n.º 6, alíneas a) e b) da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (LEO) e 22.º, n.º 1, alíneas a) e b), e n.º 2 do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (RAFE).



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

O Ministério Público requer a condenação da demandada na multa de 15 UC, a que corresponde o montante de 1.530,00 euros (15 UC x €102,00/UC);

A moldura abstracta da multa aplicável, anterior à alteração introduzida na LOPTC pela Lei n.º 61/2011, de 7 de Dezembro, é de 15 a 150 UC, mas não sendo aqui o caso de dolo, e sim de negligência, os limites são de 15 e 75 UC, nos termos do art.º 65.º, n.º 5, da LOPTC.

As multas são graduadas em função da gravidade dos factos e suas consequências, o grau de culpa, o montante dos valores públicos em risco, o nível hierárquico do responsável, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal (art.º 67.º, n.º 2, da LOPTC).

Neste caso, e em relação à sua infração financeira continuada (art.º 30.º do Código Penal), importa ter em conta a persistência, ao longo de vários meses, da situação de despesas e pagamento ilegais autorizados pela demandada, sendo certo que esta, como dirigente máxima do serviço, tinha competência para pôr cobro a tais ilegalidades.

No entanto, atendendo a que: 1) não há evidência de que a demandada tenha colhido algum proveito pessoal dessas despesas e desses pagamentos ilegais; 2) não há nos autos notícia de antecedentes na prática de infracções financeiras; 3) não se afigura de reccar o cometimento de novas infracções financeiras; 5) A ilicitude e a culpa apresentam-se, apesar de tudo, diminutas, pelo que se justifica dispensar a demandada de sanção, nos termos das alíneas do n.º 1 do art.º 74.º do CP.

III – DECISÃO



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

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

- a) Declaro a demandada autora de uma infracção financeira continuada, prevista e punida pelos art.ºs 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, e 30.º do CP; e
- b) Dispensó-a de sanção, nos termos do art.º 74.º, n.º 1, do CP.

Não são devidos emolumentos, nos termos do art.º 14.º, n.º 1, *a contrario*, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.

Registe e notifique.

Lisboa, 03/07/2015

O Juiz Conselheiro

João Aveiro Pereira