



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

Transitada em julgado em 03/11/2015

## **SENTENÇA Nº 19/2015**

**(Processo n.º 4-JRF/2015)**

### **I – RELATÓRIO**

**1.** O Exmo. Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 57º, 58º e 89º e sgs. da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento do Demandado Augusto Fontes Baganha imputando-lhe a prática de:

- Duas infracções financeiras sancionatórias continuadas previstas no artº 65º-nº 1-b) e d) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>1</sup>;

Articulou, para tal e em síntese que:

- *O demandado exerceu as funções de Presidente do Conselho Diretivo do Instituto do Desporto de Portugal, I.P. e do Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P., que lhe sucedeu, no período de 1 de agosto de 2011 a 30 de abril de 2012.*

---

<sup>1</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela pelas Leis nº 87-B/98, de 31 de Dezembro; 1/2001, de 4 de Janeiro; 55-B/2004, de 30 de Dezembro; 48/2006, de 29 de Agosto; 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril; 61/2011, de 7 de Dezembro; 2/2012, de 6 de Janeiro e Lei nº 20/2015, de 9 de Março.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Auferia a remuneração mensal líquida de €1.692,21 (mil seiscientos e noventa e dois euros e vinte e um cêntimos).*
- *A Inspeção-Geral de Finanças realizou em 2012 uma auditoria ao Instituto Português de Desporto e Juventude, I.P., nos termos da qual foi produzido o relatório nº 1966/2012 – Proc. nº 2012/74/A5/942, homologado pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, por despacho de 5 de dezembro de 2013, relatório que serviu de base à elaboração do presente requerimento.*
- *O demandado outorgou, no período de agosto de 2011 a março de 2012, em representação do Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P., pessoa coletiva de direito público, criada pelo Dec-Lei nº 98/2011 de 21 de setembro, os seguintes contratos-programa de desenvolvimento desportivo:*
- *Contrato nº 1232/2011, outorgado em 20 de dezembro de 2011 com a Federação Portuguesa de Andebol, publicado na 2ª Série do D.R., Nº 248, de 28 de Dezembro, página 50594.*
  - *Nos termos da cláusula 1ª constitui objeto do referido contrato a concessão de uma comparticipação financeira ao programa de encargos com a deslocação, por via aérea, entre o território continental e as Regiões Autónomas, abrangendo a deslocação das equipas desportivas de clubes do continente que disputem quadros competitivos nacionais, de juizes ou árbitros que exerçam essa função em jogos pertencentes àqueles quadros competitivos e, bem assim, de praticantes desportivos oriundos das Regiões Autónomas no decurso da época 2011/2012.*
  - *A cláusula 2ª definiu o período de execução do programa objeto da com participação de 01 de julho de 2011 a 30 de junho de 2012.*
  - *Nos termos da cláusula 3ª do referido contrato, definiu-se que a comparticipação*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*financeira a prestar pelo IDP, I.P. à Federação seria até ao montante de € 474.000,00.*

- *Contrato nº 1233/2011, outorgado em 21 de dezembro de 2011 com a Federação Portuguesa de Basquetebol, publicado na 2ª Série do D.R., Nº 248, de 28 de Dezembro, página 50595.*
- *Nos termos da cláusula 1ª constitui objeto do referido contrato a concessão de uma comparticipação financeira ao programa de encargos com a deslocação, por via aérea, entre o território continental e as Regiões Autónomas, abrangendo a deslocação das equipas desportivas de clubes do continente que disputem quadros competitivos nacionais, de juizes ou árbitros que exerçam essa função em jogos pertencentes àqueles quadros competitivos e, bem assim, de praticantes desportivos oriundos das Regiões Autónomas no decurso da época 2011/2012.*
- *O período de execução do programa objeto da comparticipação teve início em 01 de julho de 2011 e terminou em 30 de junho de 2012, conforme estipulado na cláusula 2ª.*
- *O valor da com participação financeira a prestar pelo IDP, I.P. à Federação, prevista na cláusula 3ª, seria até ao montante de € 515.000,00.*
- *Contrato nº 1239/2011, outorgado em 22 de dezembro de 2011 com a Federação Portuguesa de Voleibol, publicado na 2ª Série do D.R., Nº 250, de 30 Dezembro de 2011, página 50861.*
- *Nos termos da cláusula 1ª constitui objeto do referido contrato a concessão de uma comparticipação financeira ao programa de encargos com a deslocação,*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*por via aérea, entre o território continental e as Regiões Autónomas, abrangendo a deslocação das equipas desportivas de clubes do continente que disputem quadros competitivos nacionais, de juízes ou árbitros que exerçam essa função em jogos pertencentes àqueles quadros competitivos e, bem assim, de praticantes desportivos oriundos das Regiões Autónomas no decurso da época 2011/2012.*

- O período de execução do programa objeto da comparticipação teve início em 01 de julho de 2011 e terminou a 30 de junho de 2012, conforme previsto na cláusula 2º do mencionado contrato.*
- Nos termos da cláusula 3ª do referido contrato, estipulou-se que a comparticipação financeira a prestar pelo IDP, I.P. à Federação seria até ao montante de € 276.000,00.*
- Contrato nº 49/2012, outorgado em 03 de janeiro de 2012 com a Federação de Patinagem de Portugal, publicado na 2ª Série do D.R., Nº 20, de 27 Janeiro de 2012, página 3362.*
- A cláusula 1ª define o objeto do referido contrato como a concessão de uma comparticipação financeira ao programa de encargos com a deslocação, por via aérea, entre o território continental e as Regiões Autónomas, abrangendo a deslocação das equipas desportivas de clubes do continente que disputem quadros competitivos nacionais, de juízes ou árbitros que exerçam essa função em jogos pertencentes àqueles quadros competitivos e, bem assim, de praticantes desportivos oriundos das Regiões Autónomas no decurso da época 2011/2012.*
- O período de execução do programa objeto da comparticipação teve início em 01 de julho de 2011 e terminou a 30 de junho de 2012, como decorre da cláusula 2º do mencionado contrato.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *O valor da comparticipação financeira a prestar pelo IDP, I.P. à Federação seria até ao montante de € 256.000,00 (duzentos e cinquenta e seis mil euros), conforme previsto na cláusula 3ª.*
  
- *Contrato nº 183/2012, outorgado em 07 de março de 2012 com a Federação Portuguesa de Futebol, publicado na 2ª Série do D.R. n.º 55, de 16 Março de 2012, página 9836.*
  
- *Nos termos da cláusula 1ª o objeto do referido contrato assenta na concessão de uma comparticipação financeira ao programa de encargos com a deslocação, por via aérea, entre o território continental e as Regiões Autónomas, abrangendo a deslocação das equipas desportivas de clubes do continente que disputem quadros competitivos nacionais, de juízes ou árbitros que exerçam essa função em jogos pertencentes àqueles quadros competitivos e, bem assim, de praticantes desportivos oriundos das Regiões Autónomas no decurso da época 2011/2012.*
  - *O período de execução do programa objeto da comparticipação teve início em 01 de julho de 2011 e terminou a 30 de junho de 2012, conforme estipulado na cláusula 2ª.*
  
  - *O valor da comparticipação financeira a prestar pelo IDP, I.P. à Federação, prevista na cláusula 3ª, seria até ao montante de € 1.870.000,00 (um milhão oitocentos e setenta mil euros).*
  
- *Os contratos indicados geraram encargos plurianuais no biénio de 2011-2012.*
  
- *A outorga dos referidos contratos não foi precedida de prévia inscrição no Sistema Central de Encargos Plurianuais (SCEP) da Direção-Geral do Orçamento (DGO), nem de autorização do ministro das finanças.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *O demandado violou assim, por omissão dos seus deveres funcionais de supervisão dos serviços e de zelo pelo cumprimento das normas legais, o disposto no artigo 12º n.ºs 1 e 3 do Dec-Lei nº 29-A/2011, de 1 de março (execução do Orçamento do Estado para 2011).*
- *A assunção de despesa pública plurianual com a celebração dos contratos-programa, acima indicados, é ilegal, por força do disposto nos artigos 25º do Dec-Lei nº 155/92, de 28 de julho (RAFE - Regime de Administração Financeira do Estado) e 45º n.º 2 da LEO - Lei do Enquadramento Orçamental.*
- *O Demandado agiu voluntária, livre e conscientemente, sem o cuidado a que estava obrigado face aos seus deveres de gestor público, podendo e devendo ter atuado conforme os preceitos legais aplicáveis indicados, que acabou por desrespeitar.*
- *Mormente não agiu com o cuidado e a prudência que lhe eram exigíveis, como ordenador da despesa pública, podendo e devendo adotar um comportamento conforme à legalidade vigente, o que não sucedeu.*

**Conclui pedindo que o Demandado seja condenado em duas multas de 25 unidades de conta (2.550,00€) pelas infracções financeiras previstas nas alíneas b) e d) do nº 1 do artº 65º da L.O.P.T.C.**

**2. Citado, o Demandado contestou o requerimento apresentado pelo Ministério Público, nos termos e com os fundamentos que se dão como reproduzidos, e que em síntese relevante são os seguintes:**

- *Por responsabilidades contratuais plurianuais, entendem-se os encargos contratados através da celebração de contratos programa por prazo superior a um ano, cuja*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*formulação tenha obedecido a clausulado (definição do objecto, prazos, escalonamentos financeiros, garantias de cumprimento, regime de pagamentos, sanções por incumprimento, condições de denúncia) análogo ao dos contratos formais e envolvam despesas orçamentais em mais de um ano económico.*

- Ora, da análise do clausulado dos contratos, supra mencionados, da data da sua celebração e dos documentos referentes ao cabimento e comprovativos dos pagamentos das obrigações emergentes daqueles, resulta claro, que apenas houve encargo económico para o Instituto do Desporto de Portugal, I.P. (IDP) no ano económico de 2012.*
- Os contratos n.ºs 1232, 1233 e 1239 foram outorgados em 20, 21 e 22 Dezembro de 2011 e as cláusulas 12.ª dos respectivos contratos dispunham que entravam em vigor na data da sua publicação em Diário da República, o mesmo será dizer que as obrigações deles resultantes só foram efectivamente pagas no ano de 2012 conforme as propostas de cabimento e autorização de pagamento.*
- Os contratos n.ºs 49/2012 e 183/2012 foram outorgados nos dias 3 de Janeiro e 7 de Março de 2012 pelo que as obrigações resultantes dos contratos só foram efectivamente pagas no ano de 2012 conforme propostas de cabimento e autorizações de pagamento.*
- Pelo que, ao contrário do alegado pelo Digníssimo Representante do Ministério Público, não estamos perante responsabilidades contratuais plurianuais.*
- Salvo o devido respeito, o Ministério Público parece ter incorrido, no caso em apreço, num equívoco entre o conceito de encargos plurianuais e o pagamento de despesas respeitantes a factos anteriores ao seu ano de pagamento, isto é, o facto de com a celebração destes contratos se pagarem, em 2012, despesas efectuadas em 2011 não permite classificar estes encargos como plurianuais, porquanto eles apenas oneraram o orçamento de um único ano económico, no caso: 2012.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Nesta sequência, o Demandado agiu com cuidado e prudência que lhe era exigível, como ordenador da despesa pública, adoptando um comportamento conforme com as leis vigentes.*
- *Não obstante o acima explanado, e ainda que se entenda que estamos perante responsabilidades contratuais plurianuais, o que não se concebe mas apenas se admite por mero dever de patrocínio, sempre se dirá que os pagamentos efectuados, no âmbito das obrigações constantes nos contratos em apreço, foram todos efectuados no ano económico de 2012, pelo que apenas o orçamento do ano 2012 foi onerado com as obrigações constantes nos contratos-programa, acima melhor identificados.*
- *O demandado nunca foi censurado pela prática de qualquer infracção, pelo que, deverá o Tribunal de Contas relevar a sua, eventual, responsabilidade por infracção financeira.*
- *Importa referir que, à data da celebração dos contratos programa acima mencionados, encontrava-se em curso o processo de extinção do IDP e a criação do IPDJ.*
- *O processo de fusão do IPJ e IDP foi dado por concluído em 18 de Maio de 2012, e só no decurso do mês de Maio de 2012 se procedeu à abertura da unidade orçamental respeitante ao novo organismo, tendo este, contudo, o dever de assumir a continuidade das situações transitadas das gerências precedentes.*
- *O IPDJ herdou uma situação muito complexa do IDP, destacando-se a desorganização e o desrespeito de regras contabilísticas e orçamentais, sobretudo, por inexistência de um sistema de controlo interno e de uma orgânica na área financeira e patrimonial adequada à estrutura e dimensão do ex-instituto.*
- *A situação herdada, associada à falta de fiabilidade dos dados existentes nos sistemas de informação transitados e na sua falta de interligação, prejudicou muito*





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*a actuação dos dirigentes e funcionários do IPDJ, nomeadamente ao nível financeiro e patrimonial.*

- **O Demandado conclui peticionando a sua absolvição das infracções que lhe foram imputadas pelo M.P. devendo, em alternativa, relevar-se a sua responsabilidade financeira nos termos do artº 65º-nº 8 da L.O.P.T.C.**
- **Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção a obstar ao prosseguimento dos autos, procedeu-se, subsequentemente, a julgamento, com observância do adequado formalismo legal.**

## **II - OS FACTOS**

### **FACTOS PROVADOS**

1. *O Demandado Augusto Fontes Baganha exerceu as funções de Presidente do Conselho Directivo do Instituto do Desporto de Portugal e do Instituto Português do Desporto e Juventude, que lhe sucedeu, no período de 1 de Agosto de 2011 a 30 de Abril de 2012.*
2. *O demandado auferia a remuneração mensal líquida de 1.692,21€.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

3. *O Demandado, em representação do Instituto Português do Desporto e Juventude, outorgou, em 20 de Dezembro de 2011, com a Federação Portuguesa de Andebol o contrato – programa de desenvolvimento desportivo nº 1232/2011 em que se atribuiu uma participação financeira ao programa de encargos com a deslocação, por via aérea, entre o território continental e as Regiões Autónomas, relativos à época 2011/2012 (1 de Julho de 2011 a 30 de Junho de 2012), até ao montante de 474.000,00 Euros.*
  
4. *O Demandado outorgou, na mesma qualidade, mais quatro contratos, como segue:*
  - *Em 21 de Dezembro de 2011, o contrato nº 1233/2011, com a Federação Portuguesa de Basquetebol, com os mesmos objectivos do descrito no número anterior, com o valor de 515.000,00€ e para o mesmo período de execução (1 de Julho de 2011 a 30 de Junho de 2012);*
  
  - *Em 22 de Dezembro de 2011, o contrato nº 1239/2011, com a Federação Portuguesa de Voleibol, com os mesmos objectivos do descrito no nº 3, com o valor de 276.000,00€ e para o mesmo período de execução (1 de Julho de 2011 a 30 de Junho de 2012);*
  
  - *Em 3 de Janeiro de 2012, o contrato nº 49/2012, com a Federação de Patinagem de Portugal, com os mesmos objectivos do descrito no número anterior, com o valor de 256.000,00€ e para o mesmo período de execução (1 de Julho de 2011 a 30 de Junho de 2012).*
  
  - *Em 7 de Março de 2012, o contrato nº 183/2012, com a Federação Portuguesa de Futebol, com os mesmos objectivos do descrito no número anterior, com o valor de 1.870.00,00€ e para o mesmo período de execução (1 de Julho de 2011 a 30 de Junho de 2012).*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

5. *Os contratos-programa foram publicados no Diário da República, 2ª série nas seguintes datas:*

- ✓ *Contrato nº 1232/2011 — 28.12.11*
- ✓ *Contrato nº 1233/2011 — 28.12.11*
- ✓ *Contrato nº 1239/2011 — 30.12.11*
- ✓ *Contrato nº 49/2012 — 27.01.12*
- ✓ *Contrato nº 183/2012 — 16.03.12*

6. *Os contratos outorgados em 2011 foram cabimentados em 5 e 6 de Dezembro de 2011 nos seguintes montantes:*

- ✓ *Contrato nº 1232/2011 — 81.000,00€*
- ✓ *Contrato nº 1233/2011 — 52.000,00€*
- ✓ *Contrato nº 1239/2011 — 41.000,00€*

7. *Os cabimentos dos contratos de 2012 foram efectuados em 2012.*

8. *Todos os pagamentos dos cinco contratos ocorreram em 2012.*

9. *A outorga dos contratos referidos não foi precedida de prévia inscrição no Sistema Central de Encargos Plurianuais (SCEP) da Direcção Geral do Orçamento, nem de autorização do Ministro das Finanças.*

10. *O Demandado nunca foi censurado pela prática de infracção financeira.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

11. *À data da celebração dos contratos acima mencionados estava em curso o processo de extinção e fusão dos dois institutos públicos na área do desporto e juventude – o Instituto Português da Juventude (I.P.J.) e o Instituto do Desporto de Portugal (I.D.P.) e a criação do Instituto Português do Desporto e Juventude, (IPDJ) processo que foi concluído em 18 de Maio de 2012.*
12. *Só no decurso do mês de Maio de 2012 se procedeu à abertura da unidade orçamental respeitante ao novo Instituto.*
13. *O I.P.D.J. herdou do I.D.P. uma situação complicada, com dívidas de cerca 7 milhões de euros e uma desorganização e desrespeito de regras contabilísticas e orçamentais, inexistência de um sistema de controlo interno e de uma orgânica adequada na área financeira e patrimonial.*
14. *Os dados existentes nos sistemas de informação do I.D.P. não eram fiáveis.*
15. *Entre Agosto e Dezembro de 2012 o I.P.D.J. debateu-se com muitos constrangimentos, designadamente, uma redução enorme dos recursos humanos, sendo, que, durante algumas semanas, o I.P.D.J. esteve sem sistema informático.*
16. *Era entendimento do Gabinete Jurídico que os contratos – programa de desenvolvimento desportivo não eram plurianuais desde que todos os pagamentos deles resultantes fossem efectivados num único ano.*
17. *Os Serviços nunca tinham sido questionados com o entendimento de que estes contratos não eram nem geravam encargos plurianuais nunca tendo sido confrontados pelos diversos organismos do Ministério das Finanças sobre a correcção do mesmo.*
18. *O Demandado era considerado como um administrador cuidadoso e zeloso dos dinheiros públicos tendo sido recuperadas muitas das dívidas do Instituto.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

19. *O Demandado actuou sempre convicto de que a assunção das despesas públicas resultantes da outorga dos contratos em causa nestes autos era legal e só por essa convicção as autorizou.*

## **FACTOS NÃO PROVADOS**

*Todos os demais factos que foram articulados e que, directa ou indirectamente, estiverem em contradição com os factos dados como provados.*

## **FUNDAMENTAÇÃO**

Os factos dados como provados resultaram dos documentos juntos ao processo e ao relatório da I.G.F. nº 1996/2012 apenso aos autos.

Resultaram, ainda, do depoimento das testemunhas Maria Inês Costa Carvalho, Directora de Serviços de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais do I.P.D., Ana Paula Vitorino, Directora Financeira do I.P.D.J. e Marcelo de Sousa Cardeira, Técnico Superior no Gabinete de Auditoria Interna no I.P.D.J.

As testemunhas conheciam os factos alegados e em causa pelas funções que exerciam e depuseram de forma convincente e com isenção.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **III – O DIREITO**

### **A) O ENQUADRAMENTO LEGAL**

A Lei n.º98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a Organização e o Processo do Tribunal de Contas (L.O.P.T.C.), previu, no seu artigo 58.º, diversas espécies processuais para a efectivação de responsabilidades financeiras indiciadas no âmbito da sua jurisdição.

As infracções que vêm imputadas ao Demandado exigem que o comportamento do agente seja culposo, como, aliás, todas as que estão elencadas no artº 66º e ainda, todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória – vide artigos 65º-nº 4 e 5, 66º-nº 3, 67º-nº 2 e 3 e 61º-nº 5 da L.O.P.T.C.

A culpa dos agentes pode bastar-se com a evidenciação da negligência – artº 65-nº 5 da Lei nº 98/97 – ou seja, de grau mínimo de culpa.

**Vejamos, então, se a factualidade adquirida nos autos nos permite considerar verificada a materialidade das infracções; subsequentemente, se for o caso, se o Demandado é responsável pelas infracções e se agiu culposamente.**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

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

### **1. CONTRATOS OUTORGADOS EM 2012**

Os contratos nº 49/2012 e nº 183/2012 foram celebrados em 3 de Janeiro e 7 de Março de 2012 e publicados em Diário da República em 27 de Janeiro e 16 de Março de 2012.

(Factos nºs 4 e 5)

Nos termos das cláusulas 12ª dos contratos, a sua entrada em vigor ocorreria com a publicação no Diário da República terminando em 31 de Dezembro.

Os cabimentos e os subsequentes pagamentos deles resultantes ocorreram em 2012.

(Factos nºs 7 e 8)

- **Do exposto, os contratos em causa não geraram encargos plurianuais pois todos os actos relevantes deles resultantes foram praticados em 2012 sendo indiferente que o período de execução do programa abrangesse a época desportiva (1 de Julho de 2011 a 30 de Junho de 2012), conforme cláusula 1ª dos contratos.**
- **Assim sendo, não se evidenciam as infracções financeiras peticionadas pelo Exmo. Magistrado do Ministério no âmbito destes contratos nº 49/2012 e 183/2012.**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **2. CONTRATOS DE 2011**

Como consta da matéria de facto, foram outorgados pelo Demandado três contratos-programa de desenvolvimento desportivo em 20, 21 e 22 de Dezembro de 2011 que foram publicados nos Diários da República II Série de 28 e 30 de Dezembro de 2011, datas a partir das quais os respectivos contratos entraram em vigor de acordo com o disposto nas cláusulas 12<sup>a</sup> dos contratos.

(Factos nºs 3, 4 e 5)

Consta, também, dos factos provados que os contratos outorgados em 2011 foram parcialmente cabimentados ainda em 2011.

(Facto nº 6)

Conclui-se, assim, que os contratos eram plurianuais dado que os respectivos encargos e compromissos oneraram os orçamentos públicos de 2011 e 2012, sem que tivesse sido obtida a prévia inscrição no Sistema de Encargos Plurianuais (SCEP) da Direcção-Geral do Orçamento nem de autorização do Ministro das Finanças.

(Facto nº 9)

\*

A assunção de encargos plurianuais ou seja, que tenham reflexo em mais de um ano económico exigem, por regra, autorização prévia do Ministro das Finanças e do Ministro que Tutela o respectivo departamento/serviço ou organismo como já se referia, expressamente, no artº 25º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho – Regime de





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Administração Financeira do Estado.

À altura dos factos, o artigo 12º-nº 1 e 4 do Decreto nº 29-A/2011, de 1 de Março – Execução do Orçamento de Estado para 2011 – continuava a impor que a assunção de encargos plurianuais estava sujeito a autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças.

Também a Lei do Enquadramento Orçamental (Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto), na redacção dada pela Lei nº 22/2011, de 20 de Maio, estipulava, em conformidade com o regime geral supra-referenciado, que, em regra, “os compromissos que dêem origem a encargos plurianuais apenas podem ser assumidos mediante prévia autorização, a conceder por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Tutela (artº 45º-nº 2).

- **Do exposto, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos, se julga ilegal a assunção da despesa relativa aos contratos outorgados em Dezembro de 2011, pelo Demandado considerando-se comprovadas as infracções financeiras previstas no artº 65º-nº 1-b) e d) da L.O.P.T.C.**

## **C) DA CULPA**

A responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei nº 98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção, sendo pacífico que os conceitos enformadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem adequar aos princípios e



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

conceitos enformadores do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido tratamento.

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

**Há pois que analisar se a concreta conduta do Demandado justifica uma censura e reprovação por não corresponder e se enquadrar nas que seriam exigíveis a um responsável da Administração confrontado com o circunstancialismo apurado no processo.**

Decisiva, nesta matéria, é a factualidade apurada no ponto nº 19 do despacho sobre a matéria de facto:

*"O Demandado actuou sempre convicto de que a assunção das despesas públicas resultantes da outorga dos contratos em causa nestes autos era legal e só por essa convicção as autorizou".*

(Facto nº 19)

Na verdade, esta factualidade impõe-nos uma, ainda que breve, reflexão sobre o regime de um dos pressupostos da punição do facto: o erro sobre a ilicitude



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Nos termos do artº 17º do Código Penal, o agente que actua sem consciência da ilicitude do facto pode vir a ser declarado culpado se se concluir que o erro sobre a consciência da ilicitude é censurável.

Se, por outro lado, o erro sobre a ilicitude for um erro não censurável então o agente age sem culpa.

Há, pois, que analisar se a convicção da legalidade das autorizações de despesa por parte do Demandado é ou não censurável.

Como já referimos, para se objectivar um pouco a censurabilidade ou não do erro importará contrapor a actuação de um agente cuidadoso e diligente na posição do agente real. No caso, um responsável pela gestão e administração de dinheiros públicos colocado nas mesmas circunstâncias, agiria como o Demandado e não lhe era, também evidente a ilicitude do facto?

Em suma, tudo se reconduz, a saber *"se a falta de consciência da ilicitude se ficou a dever, directa e imediatamente, a uma qualidade desvaliosa e jurídico-penalmente relevante da personalidade do agente"*<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Figueiredo Dias, "O Problema da Consciência da Ilcitude em Direito Penal", pág. 362



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

É também este o critério decisivo da jurisprudência do S.T.J. ao analisar e decidir quando é censurável o erro sobre a existência de Lei permissiva do facto:

*"O artº 17º do Código Penal de 1982 dispõe que age sem culpa quem aja sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável, mas já haverá punição a título de dolo se o erro lhe for censurável.*

*Existe censurabilidade do erro sobre a consciência da ilicitude uma vez que o arguido não actuou com o cuidado que uma pessoa portadora de uma recta consciência ético-jurídica teria."*<sup>3</sup>

**Vejamos, então, se o Demandado evidenciou, no concreto condicionalismo fáctico, uma conduta susceptível de censura.**

A factualidade que se nos afigura relevante para a questão suscitada é a seguinte:

- Era entendimento do Gabinete Jurídico que os contratos-programa de desenvolvimento desportivo não eram plurianais desde que, como foi o caso, todos os pagamentos deles resultantes fossem efectivados num único ano.

(Facto nº 16)

---

<sup>3</sup>Ac. S.T.J. de 28.02.96 in [www.dgsi.pt/jstj.nsf](http://www.dgsi.pt/jstj.nsf), entre muitos outros.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Os Serviços nunca tinham sido questionados com o entendimento supra-referido e nunca tinham sido confrontados pelos diversos organismos do Ministério das Finanças sobre a correcção do mesmo.

(Facto nº 17)

- O Demandado era considerado como um administrador cuidadoso e zeloso dos dinheiros públicos, tendo sido recuperadas muitas dívidas ao Instituto.

(Facto nº 18)

Acresce que o Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de Junho – Procedimentos necessários á aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (Lei nº 8/2012, de 21.02) no seu preâmbulo veio, expressamente, "*clarificar o conceito de compromisso plurianual de forma a englobar, também, neste conceito os compromissos que são assumidos num ano, gerando obrigação de pagamento no ano ou anos seguintes, de incluir os ativos e passivos financeiros no conceito de fundos disponíveis e de aumentar o montante e o prazo para a assunção dos encargos relativos a despesas urgentes e inadiáveis*" (redacção dada pelo Decreto-Lei nº 99/2015 de 2 de Junho).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

O Decreto-Lei nº 99/2015 veio, ainda, introduzir uma relevante norma no domínio dos compromissos assumidos até então.

Na verdade, e de acordo com o artº 23º-nº 3:

*"No caso de compromissos assumidos até à data da entrada em vigor do presente diploma em desconformidade com as regras procedimentais neles estatuídos presume-se nos termos gerais de direito penal, excluída a culpa, para os efeitos do disposto no artº 11 da L.C.P.A."*

**Ou seja: o legislador entendeu estabelecer, neste domínio específico de assunção de compromissos, uma presunção de exclusão da culpa do agente.**

- **Do exposto, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos, se decide que o Demandado, ao actuar sem consciência da ilicitude dos factos por erro sobre a ilicitude não merece censura.**
- **O que determinará, inevitavelmente, a sua absolvição por ter agido sem culpa (artº 17º-nº 1 do C. Penal).**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **IV - DECISÃO**

**Atento o disposto, decide-se:**

- **Julgar improcedente o pedido formulado pelo Ministério Público relativamente ao Demandado Augusto Fontes Baganha.**
- **Absolver o Demandado das infracções que lhe eram imputadas no requerimento.**
- **Não são devidos emolumentos, nos termos do artº 20º do Regime Jurídico dos Emolumentos deste Tribunal, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.**

**Registe-se e notifique-se.**

Lisboa, 14 de Outubro de 2015

O Juiz Conselheiro,

(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)