



## Sentença n.º 10/2019 – 3.ª Secção

### Processo n.º 12/2019-JRF/3.ª Secção

#### Sumário

1. A autorização de realização de despesas públicas, por parte do Conselho de Administração de um organismo com autonomia administrativa e financeira, financiado essencialmente por dinheiros públicos, integrado no sector público administrativo e incluído em subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, deve observar “o princípio da anualidade do orçamento”, correspondente ao ano civil.
2. As operações materiais de execução orçamental, no que tange à autorização de pagamentos e aos pagamentos, devem obedecer ao princípio de que nenhuma despesa deve ser autorizada e paga sem que, além do mais, “o facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis”.
3. Os meios de pagamento de despesas públicas devem ser emitidos até ao final do mês seguinte àquele em que ocorre a efetiva constituição da obrigação de pagar, devendo o montante exato dessa obrigação ser objeto de um ato prévio de processamento e liquidação.
4. A autorização de pagamento em violação daqueles princípios, assim como a emissão de meios de pagamento sem efetiva constituição da obrigação de pagar, preenche a previsão objetiva da infração financeira sancionatória prevista no art.º 65º, n.º 1, al. b), parte final, da LOPTC (violação de normas sobre a autorização ou pagamento de despesas públicas).



INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA – PRINCÍPIO DA  
ANUALIDADE DO ORÇAMENTO – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL –  
MEIOS DE PAGAMENTO

**Juiz Conselheiro:** António Francisco Martins



# SENTENÇA Nº 10 2019

Processo nº 12/2019/JRF  
Demandante: Ministério Público  
Demandados:

- 1ª Demandada
- 2ª Demandado
- 3ª Demandada
- 4º Demandado

**TRANSITADA EM JULGADO**

\*

## **I – Relatório**

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira, contra os demandados, pedindo a condenação:

- da 1ª e 2º demandados, como autores, cada um, de uma infração financeira sancionatória, na forma negligente, prevista e punida (doravante p. e p.), no art.º 65º, nº 1, alínea l), da Lei nº 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas, doravante LOPTC, diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação), na multa individual de 25 UC;

. da 1ª, 3ª e 4º demandados, como autores, cada um, de uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, p. e p., no citado art.º 65º, nº 1, alínea b), na multa individual de 30 UC.

Alega, em resumo, que os demandados eram membros do Conselho de Administração (doravante CA) do Centro de Formação Profissional da Indústria da Construção Civil e Obras Públicas do Sul (doravante CENFIC), o primeiro na qualidade de presidente e os restantes como vogais e, no âmbito das suas funções, violaram diversas disposições legais respeitantes à contratação pública e ao pagamento de despesas públicas, as quais indica, atuando sem terem o cuidado de verificar a correção do procedimento face às regras legais aplicáveis da contratação pública, tendo autorizado o pagamento e procedido à emissão dos meios de pagamento daquelas despesas públicas, cheques, sendo



que, quando da data de emissão dos mesmos, ainda não se haviam constituído as correspondentes obrigações de pagamento.

\*

2. No decurso do prazo para contestarem, os 1º a 3º demandados solicitaram a emissão de guias para pagamento voluntário das multas, o que fizeram, tendo então sido proferida decisão julgando extinto o procedimento pela responsabilidade sancionatória imputada a tais demandados, tendo os autos prosseguido quanto ao 4.º demandado, o qual não contestou, no prazo legal.

\*

3. O Tribunal é competente, o processo é o próprio, não enfermando de nulidade total que o invalide, o Ministério Público e os demandados tem legitimidade e não se verificam nulidades secundárias, outras exceções dilatórias ou perentórias que obstem ao prosseguimento dos autos ou ao conhecimento do mérito da causa.

Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como das atas consta.

\*

## **II – Fundamentação**

### **A - De facto**

#### **Do requerimento inicial e da discussão da causa**

**A.1.** Produzida a prova e discutida a causa, julgam-se como **factos provados (f. p.)**, os seguintes:

1. A Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (doravante IGMTSSS) realizou, em 2015, uma auditoria ao CENFIC visando a análise do controlo da despesa pública, designadamente, através do estudo e verificação do Sistema e Procedimentos de Controlo Interno das Operações de Execução do Orçamento, no triénio de 2012 a 2014.

2. No termo dessa auditoria foi elaborado o Relatório nº 21/2015 (com anexos), que foi homologado por despacho de 27.01.2017 do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e, subsequentemente, remetido ao Tribunal de Contas.

3. O CENFIC é um centro protocolar de formação profissional criado por protocolo outorgado, a 21.12.1981, entre o Fundo de Desenvolvimento da Mão de Obra (doravante FDMO), a Associação Nacional dos Empreiteiros de Obras Públicas (doravante ANEOP), a Associação dos Industriais da Construção de Edifícios (doravante AICE) e a Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas do Sul (doravante AECOPS), o qual foi homologado, na mesma data, por despacho do Secretário de Estado do Emprego;

4. Através da Portaria nº 492/87, de 12 de junho, foi homologado o protocolo de criação do CENFIC, publicado em anexo à mesma (doravante,



protocolo) com o texto adaptado ao regime do DL n.º 165/85, de 16.05, sendo primeiro outorgante o Instituto do Emprego e Formação Profissional (doravante IEFP) e, os restantes, as associações acima referidas;

5. Em 2007 a AECOPS passou a denominar-se Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas e Serviços.

6. Por deliberação de 15.06.2011 da respetiva assembleia geral, a ANEOP extinguiu-se na sequência de um processo de fusão pelo qual foi integrada na AECOPS, tendo, em consequência disso, procedido à resolução unilateral do protocolo referido.

7. O CENFIC é um organismo dotado de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e financeira e património próprio cujas atribuições são promover atividades de formação profissional para valorização dos recursos humanos nos sectores da indústria da construção civil e obras públicas.

8. De acordo com os critérios definidos no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010), a partir de 2011 o CENFIC foi integrado no sector público administrativo, concretamente, no sector institucional das “Administrações Públicas” (S. 13), no subsector “Instituições sem fim lucrativo da Administração Central” (S.13113).

9. O CENFIC é financiado, essencialmente, por dinheiros públicos, nos termos constantes da Cláusula XXIII do protocolo.

10. No ano de 2013 o financiamento do CENFIC proveniente do Orçamento de Estado foi no montante de € 5.457.198,00, correspondendo a 90,52% do seu orçamento global (de € 6.028.904,00).

11. O CA do CENFIC é um dos seus órgãos, cujos membros são nomeados e exonerados por despacho do “Ministro Trabalho e Segurança Social” sob proposta dos outorgantes do referido protocolo, sendo o presidente representante do IEFP.

12. Nas ocasiões dos factos descritos infra, os quatro demandados eram membros do CA do CENFIC, a primeira na qualidade de presidente e os restantes na qualidade de vogais, tendo atuado no exercício dessas funções e nessas qualidades.

13. O 4.º demandado foi nomeado para o cargo de vogal, em representação da AICE, por despacho de 14.10.2011, tendo exercido essas funções até à sua exoneração por despacho de 02.11.2016, publicado em Diário da República de 10.11.2016 e voltou a exercer novamente tal cargo de vogal entre setembro/2018 e maio/2019, altura em que pediu a sua demissão.

14. Ao CA competia “exercer os poderes de administração, praticando todos os actos tendentes à realização das atribuições do Centro (...)”.

15. Com base na “Requisição Interna” n.º 1055 de 13.11.2013, e no âmbito do Processo PAQ 633/2013 - ADVIE n.º 3/2013, os dois primeiros demandados autorizaram, no dia seguinte (14.11.2013), a abertura de um



procedimento por ajuste direto, com convite a quatro entidades, pelo valor de € 173.554,00 (acrescido de IVA), para a execução da empreitada de construção do edifício nº 17 - Edifício Social – 1ª fase - Etapa B - Prior Velho.

16. A referida “Requisição Interna” integrava uma proposta de autorização de abertura do procedimento, lavrada por uma funcionária dos serviços, num formulário usado pelo CENFIC para procedimentos de empreitadas de obras públicas.

17. Nesse formulário, parcialmente pré-preenchido, com o título “Decreto-Lei nº 18/08 de 29 de Janeiro Empreitada de Obras Públicas” foi assinalado como tipo de procedimento o “Ajuste Directo-Vários interessados”, a que, no respetivo campo, correspondiam as menções pré-inscritas de “Valores (Em euros) <1.000.000”, “Consulta Convite” e “Escolha do tipo: Artigo 19º, Alínea b)”

18. Na sequência dos subsequentes procedimentos, a proposta apresentada pela sociedade A, no valor de € 167.657,55 (acrescido de IVA), foi objeto de adjudicação e de autorização da respetiva despesa por despacho de 26.12.2013.

19. Segundo o caderno de encargos relativo à referida empreitada o respetivo prazo de execução era de 60 dias e as condições de pagamento eram as seguintes:

(i) os pagamentos deviam ter periodicidade mensal, sendo o seu montante determinado por medições mensais;

(ii) os autos de medição deviam referir todos os trabalhos constantes do plano de trabalhos que fossem concluídos durante o período a que respeitassem;

(iii) as faturas e os respetivos autos de medição deviam ser elaborados de acordo com o modelo e respetivas instruções fornecidas pelo diretor da fiscalização da obra;

(iv) os pagamentos eram efetuados no prazo de 30 dias.

20. Na data da adjudicação, 26.12.2013, o CENFIC emitiu à sociedade A a respetiva “Requisição Externa/Compromisso” nº 3178/2013 no valor de € 206.218,79, correspondente ao valor de € 167.657,55 acrescido de IVA no montante de € 38.561,24.

21. Em 27.12.2013, com referência à referida “Requisição Externa/Compromisso”, e a menção de “pronto pagamento”, a sociedade A emitiu ao CENFIC as faturas n.ºs 380/2013, 383/2013 e 388/2013, nos valores de 50.297,27 €, 67.063,02 € e 50.297,27 €, respetivamente, totalizando a importância de 167.657,56 €.

22. A 31.12.2013 o CENFIC emitiu a favor da sociedade A as correspondentes e seguintes notas de pagamento naquele valor global:

- n.º 1339, com as menções “Cheque nº 30616004” “Balcão BPI”, no valor de € 45.267,54;



- n.º 1340, com as menções “Cheque n.º 30616005” “Balcão BPI”, no valor de € 5.029,73;

- n.º 1341, com as menções “Cheque n.º 30616006” “Balcão BPI”, no valor de € 60.356,72;

- n.º 1362, com as menções “Cheque n.º 30616007” “Balcão BPI”, no valor de € 6.706,30;

- n.º 1363, com as menções “Cheque n.º 30616008” “Balcão BPI”, no valor de € 45.267,54;

- n.º 1364, com as menções “Cheque n.º 30616009” “Balcão BPI”, no valor de € 5.029,73.

23. No mesmo dia 31.12.2013 os 1ª e 4º demandados autorizaram a emissão, a favor da sociedade A, dos indicados cheques, nos referidos valores, para pagamento em conformidade com aquelas notas.

24. E assinaram tais cheques, todos da conta do CENFIC n.º 9-1466909-001-001 do Banco BPI S.A. e cujos montantes totalizavam o valor da referida adjudicação.

25. Até 31.12.2013 não fora elaborado qualquer auto de medição relativo àquela empreitada, nem foram realizados trabalhos pela sociedade A que justificassem a emissão das referidas faturas e subsequentes notas de pagamento e cheques.

26. Os cheques n.ºs 30616004, 30616006 e 30616008 foram entregues à sociedade A, faseadamente, no decurso do ano de 2014, à medida da realização dos trabalhos, e descontados nas datas de 28.02.2014, 28.03.2014 e 26.06.2014, respetivamente. Enquanto os restantes, no valor correspondente a 10% do preço da adjudicação, foram retidos para boa garantia da execução da obra.

27. A receção provisória da obra ocorreu a 24.06.2014, ficando ainda trabalhos por realizar.

28. No âmbito do Processo PAQ 689/13 ADVI 7/2013, a 20.12.2013, foi adjudicado a sociedade B (pelo preço de € 37.286,98, o “Fornecimento e instalação de uma rede wireless nas instalações do CENFIC”, sendo de duas semanas o prazo de execução da obra.

29. No respetivo caderno de encargos foram consignadas as seguintes condições de pagamento:

(i) 25% do valor da adjudicação na data da adjudicação;

(ii) 25% do valor da adjudicação com a entrega dos equipamentos;

(iii) 50% do valor da adjudicação na finalização do projeto.

30. Nos termos da proposta da sociedade B, a faturação seria feita de acordo com o caderno de encargos.

31. A 26.12.2013 o CENFIC emitiu à sociedade B a correspondente “Requisição Externa/Compromisso” n.º 3180/2013, no valor total líquido de € 45.862,99 (37.286,98, acrescido do IVA, € 8.576,01), com as menções “Condição Pagamento” “Factura 30 dias”.



32. Na data de 30.12.2013, a sociedade B emitiu ao CENFIC a fatura n° VFT 1011306035 no indicado valor de € 45.862,99, com referência à referida “Requisição Externa/Compromisso” e a menção “Termos Pagamento 30 dias”.

33. A 31.12.2013 o CENFIC emitiu a favor da sociedade B a correspondente nota de pagamento n° 1380 a favor daquela sociedade, no referido valor, com as menções “Cheque n° 2148698”, “Balcão BPI”.

34. Nessa mesma data, a 3.ª e o 4.º demandados autorizaram a emissão do referido cheque n° 2148698 para pagamento à sociedade B em conformidade com aquela nota n° 138Q41.

35. E assinaram o mesmo, da conta do CENFIC n° 9-1466909-001-001 do Banco BPI S.A., a favor de sociedade B, no valor de € 45.862,99, correspondente ao preço da adjudicação acrescido do valor do IVA.

36. O fornecimento e instalação da rede wireless só veio a ter lugar no ano de 2014, não tendo sido fornecidos quaisquer bens e/ou serviços até 31.12.2013 que justificassem a emissão da referida fatura e subsequentes nota de pagamento e cheque.

37. Este cheque foi entregue ao fornecedor no ano de 2014, após o fornecimento do equipamento e a prestação dos serviços e veio a ser descontado na data de 29.07.2014.

38. No âmbito do Processo PAQ n° 728/2013 ADVI 09/2013, a 26.12.2013 foi adjudicado à sociedade C o serviço de “Desmonte da cobertura do Edifício n° 9, Edifício de Formação”, pelo valor de € 63.500,00, sendo de 30 dias consecutivos o respetivo prazo de execução.

39. No respetivo caderno de encargos consignou-se, como prazo de execução o de 30 dias e, quanto às condições de pagamento, o seguinte:

(i) “(...) os pagamentos são efectuados no prazo de 30 dias, com o limite máximo de 60 dias, após a apresentação da respetiva fatura”.

(ii) “As faturas e os respetivos autos de medição são elaborados de acordo com o modelo e respetivas instruções fornecidas pela fiscalização.”

(iii) “Cada auto de medição deve referir todos os trabalhos constantes do plano de trabalhos que tenham sido concluídos durante o período a que respeitem (...)”.

40. Ainda em 26.12.2013 o CENFIC emitiu à sociedade C a “Requisição Externa/Compromisso” n° 3172/2013 relativa ao serviço em causa, pelo valor total líquido de € 78.105,00, correspondente ao valor de € 63.500,00 acrescido do IVA (€ 14.605,00), com as menções “Condições de Pagamento Factura 30 dias”.

41. Na data de 27.11.2013 a sociedade C emitiu ao CENFIC a fatura n° F 288, com a referência àquele documento e naquele valor de € 78.105,00.

42. Com a data de 31.12.2013 o CENFIC emitiu à sociedade C as notas de pagamento n.ºs 1338, 1356 e 1357, com as menções “Cheque n° 30615995”,



“Cheque n.º 30615996” e “Cheque n.º 30615997”, “Balcão BPI”, nos valores de € 23.431,50, € 31.242,00 e € 23.431,50, respetivamente.

43. Na mesma data, a 1.ª e o 4.º demandados autorizaram a emissão daqueles cheques (no valor global de € 78.105,00), para pagamento à Sociedade C em conformidade com aquelas notas de pagamentos.

44. E assinaram os mesmos, todos da conta do CENFIC n.º 9-1466909-001-001 do Banco BPI, cujos valores totalizavam o valor da adjudicação.

45. Até 31.12.2013 não fora elaborado qualquer auto de medição relativo à referida obra, nem prestados pela sociedade C trabalhos que justificassem a emissão das referidas faturas e subsequentes notas de pagamento e cheques.

46. Os cheques foram entregues à sociedade C, faseadamente, no decurso dos anos de 2014 e 2015, à medida da realização dos trabalhos e descontados, respetivamente, nas datas de 23.12.2014, 13.01.2015 e 06.03.2014.

47. Todas as faturas, notas de pagamento e cheques acima referidos foram emitidos antes de efetuadas, ou sequer, iniciadas as correspondentes e devidas contraprestações pela sociedade A, sociedade B e sociedade C.

48. A emissão das faturas e subsequentes notas de pagamento e cheques não respeitou o consignado nos respetivos cadernos de encargos.

49. As emissões das requisições externas, notas de pagamento e cheques traduziram-se em movimentos contabilísticos no exercício orçamental do CENFIC relativo ao ano de 2013.

50. Com a formalização dos indicados pagamentos naquele exercício orçamental foi onerado o orçamento do CENFIC do ano de 2013, registando-se encargos e despesas que não se efetivaram naquele ano, facto de que o 4.º demandado, co emitente dos cheques, tinha conhecimento.

51. Nas datas de emissão daqueles documentos e, concretamente, dos indicados meios de pagamento, os cheques, não se haviam constituído as correspondentes obrigações de pagamento.

52. O 4.º demandado tinha conhecimento disso, sabendo que as mencionadas faturas emitidas pela sociedade A, sociedade B e sociedade C não atestavam a realização dos devidos trabalhos e fornecimento de bens ao CENFIC.

53. E que autorizava a emissão dos cheques e os assinava sem que tivessem sido prestados os trabalhos e fornecidos os bens contratados que justificariam a emissão das referidas faturas, notas de pagamento e cheques.

54. Sabia, ainda, que tais trabalhos e fornecimento de bens nunca se concretizariam até 07.01.2014, nomeadamente face à natureza, dimensão dos trabalhos em causa e correspondentes prazos de execução previstos nos respetivos cadernos de encargos.

55. O 4.º demandado agiu livre e conscientemente, sabendo que não eram permitidas tais condutas.



56. O 4.º demandado autorizou a emissão dos cheques acima indicados sob os n.ºs 22 a 24 e assinou-os para pagamento do preço da empreitada de construção do edifício n.º 17 - Edifício Social – 1.ª fase - Etapa B - Prior Velho, apesar de o tipo de procedimento então adotado não respeitar o Código dos Contratos Públicos (na versão do Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho), atuando sem ter o cuidado de verificar a correção do procedimento face às regras legais aplicáveis da contratação pública.

57. O CA reunia, regulamente, uma vez por mês e, pelo exercício das funções de vogal do CA, o 4º demandado recebia uma remuneração de € 277,00/mês.

58. O 4.º demandado não tem antecedentes da prática de infrações financeiras sancionatórias.

59. A atividade diária e regular do CENFIC era dirigida pelo Diretor do CENFIC e o 4º demandado confiava que os procedimentos apresentados ao CA vinham devidamente instruídos, em termos legais;

60. A assinatura do 4º demandado, nos cheques, era normalmente aposta após a assinatura do presidente ou do outro vogal do CENFIC também em representação do IEFP.

61. O 4.º demandado, embora licenciado em Direito e inscrito como Advogado na Ordem dos Advogados e sócio de uma sociedade de advogados, exerce regulamente a atividade de empresário de construção civil.

\*

**A.2.** E julgam-se como **factos não provados (f. n. p.)**, todos os que, com relevância para a discussão da causa, estejam em oposição – direta ou indireta - com os atrás considerados provados, nomeadamente que o 4.º demandado agiu deliberadamente, conhecendo as “citadas normas legais”.

\*

### **A.3. Motivação da decisão de facto**

1. Os factos descritos como provados foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos n.ºs 4 e 5 do art.º 607º do Código de Processo Civil (doravante CPC), aplicável *ex vi* art.ºs 80º e 94º, n.º 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os documentos constantes do processo de auditoria, incluindo os inseridos no CD remetido com o relatório de auditoria, os quais não foram impugnados;

b) os depoimentos das seguintes testemunhas, as quais depuseram com isenção, credibilidade e razão de ciência, que lhes advém do conhecimento dos factos, em virtude das funções descritas infra, sendo os seus depoimentos relevantes para a prova da generalidade dos factos descritos supra:

1ª – Testemunha D (inspector de carreira da IGMTSSS, onde exerceu funções de 03/2009 a 31.08.2018 e que foi o inspetor coordenador e chefe da



equipa multidisciplinar que procedeu à auditoria em causa nos autos), o qual confirmou as conclusões da auditoria e explicou, ainda, que na sequência de uma reunião para dar conta das conclusões provisórias da auditoria e tendo aí sido identificados como “adiantamentos” ilegais a emissão dos cheques em causa, foi então dada a explicação, pelo CENFIC, que não tinha havido adiantamentos, mas apenas emissão de cheques, para “garantir essas verbas em termos de execução do orçamento”, o que foi confirmado posteriormente, com o envio de um e-mail (que confirmou ser o que lhe foi exibido em audiência) e pelos extratos de conta bancária, também enviados;

2ª – Testemunha E (inspetor de carreira da IGMTSSS, onde exerce funções desde 2009, licenciado em direito), tendo sido o inspetor da equipa de auditoria que procedeu à recolha, no terreno, dos elementos documentais relacionados com a área da contratação pública objeto de auditoria, incluindo as propostas e cheques atrás descritos, o qual confirmou as conclusões do relatório de auditoria, estando convicto – mais pelo conjunto global dos contactos com as pessoas do que por evidencia documental – que os cheques terão sido transmitidos às adjudicatárias das empreitadas à medida que as obras decorriam;

c) as declarações do 4º demandado nos segmentos em que tais declarações foram credíveis, por serem coerentes com as regras de experiência comum e/ou coerentes com outra prova (documental e/ou testemunhal), nomeadamente quanto: (i) às suas condições pessoais, incluindo modo e períodos de exercício de funções de vogal do CA e remuneração; (ii) às circunstâncias em que eram tomadas as decisões pelo CA e a posterior assinatura de cheques.

d) as regras de experiência comum quanto à capacidade do 4.º demandado para agir livre e conscientemente e assim ter agido, bem como no que tange a saber que as condutas por si levadas a cabo não eram permitidas.

\*

2. Igualmente quanto aos factos julgados não provados se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo certo que da ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, nomeadamente porque:

a) não estão provados documentalmente, no âmbito da auditoria realizada ou pelos documentos juntos aos autos;

b) o depoimento da testemunha F (inspetora da IGMTSSS) foi irrelevante, dado que o seu trabalho no âmbito da equipa de auditoria incidiu sobre outras áreas (controle do pagamento das ajudas de custo e horas extraordinária) que não estão em causa nestes autos.

\*

## **B – De direito**

### **1. As questões decidendas**



Considerando o pedido formulado no requerimento inicial e o seu fundamento, as questões a decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

*1ª – O 4º demandado, ao ter autorizado os pagamentos em causa e ao ter procedido à assinatura dos cheques para o efeito, nas circunstâncias descritas, nomeadamente sem terem ainda sido realizados os trabalhos e fornecidos os bens contratados, agiu com culpa, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, n.º 1, alínea b), da LOPTC?*

*2ª – Em caso de resposta afirmativa à questão antecedente, deve o 4.º demandado ser condenado na multa peticionada pelo Mº Pº?*

Vejamos.

\*

## **2. Enquadramento**

O Ministério Público imputa ao demandado uma infração de natureza sancionatória, prevista no art.º 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC, tendo por base as condutas sumariamente descritas no relatório supra.

Efetivamente, sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias”, prevê-se, no n.º 1 daquele preceito, que o “Tribunal de Contas pode aplicar multas”:

- “Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos” – al. b);

Por outro lado, no n.º 2 do citado preceito são estatuídos os limites, mínimo e máximo da multa, sem prejuízo daquele limite mínimo ser igual a um terço do limite máximo no caso de dolo (n.º 4 do art.º 65º citado) e, deste limite máximo, ser reduzido a metade em caso de negligência (n.º 5 do mesmo preceito).

Perante este enquadramento normativo, importa apurar, para responder à primeira questão equacionada supra, se o 4.º demandado, com culpa, incorreu na previsão da imputada infração sancionatória.

Posteriormente, no caso de resposta positiva a esta questão, se analisará em que termos se deve proceder à graduação da multa ou se é caso de usar o instituto de relevação da responsabilidade, como foi requerido, nas alegações de direito em audiência.

\*

## **3. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos da infração financeira sancionatória**

**3.1.** A infração financeira sancionatória imputada ao 4º demandado, estribada na al. b) do n.º 1 do art.º 65º da LOPTC, tem por base a violação das normas legais sobre a autorização e pagamento de despesas públicas.

Quanto ao regime jurídico de autorização e pagamento de despesas públicas, importa desde logo tomar em consideração “o princípio da anualidade do orçamento” dos organismos do setor público administrativo,



correspondente ao ano civil e, ainda, que as operações materiais de execução orçamental, no que tange à autorização de pagamento e aos pagamentos, devem obedecer ao princípio de que nenhuma despesa deve ser autorizada e paga sem que, além do mais, “o facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis”, nos termos das disposições conjugadas dos art.ºs 4º, n.ºs 1 e 4 e 42º, n.º 6, al. a), ambos da Lei n.º 91/2001 de 20.08 (Lei de Enquadramento Orçamental, doravante LEO), o primeiro daqueles preceitos na redação dada pela Lei n.º 22/2011, de 20.05 e o segundo na redação e numeração dada pela Lei n.º 48/2004, de 24.08.

Acresce ser de tomar em consideração o regime jurídico da administração financeira do Estado, aprovado pelo DL 155/92 de 28.07, nos termos do qual, os meios de pagamento devem ser emitidos até ao final do mês seguinte àquele em que ocorre a efetiva constituição da obrigação de pagar, sendo que o montante exato dessa obrigação deve ser objeto de um ato prévio de processamento e liquidação, como decorre dos art.ºs 27º, 28º e 31º, todos do referido DL 155/92.

Tal processamento e liquidação deverão atender, naturalmente, às faturas emitidas pelo adjudicatário, sem prejuízo do seu controle em função dos serviços prestados ou bens fornecidos, sendo certo que tais faturas só podem ser emitidas após o vencimento da obrigação a que se referem, como se determina no n.º 3 do art.º 299º do Código dos Contratos Públicos (doravante CCP), aprovado pelo art.º 1º, n.º 1, do DL n.º 18/2008 de 29.01 e publicado em anexo a este diploma legal, na redação dada pela Lei n.º 3/2010 de 27.04.

\*

3.2. Tendo presente este regime jurídico de autorização e pagamento de despesas públicas e, ainda, o enquadramento jurídico descrito no item 2. supra, impõe-se agora proceder à sua aplicação aos factos provados, podendo desde já avançar-se que se nos afigura ser de concluir que o 4.º demandado incorreu na previsão objetiva da infração financeira sancionatória que lhe vem imputada, como a seguir se procurará justificar.

Com efeito o 4.º demandado autorizou o pagamento das referidas faturas, assim como procedeu à emissão dos meios de pagamento, assinando os respetivos cheques, sendo certo que à data daquelas autorizações e da emissão destes meios de pagamento, ainda não tinham sido efetuadas as prestações de serviços adjudicadas, pelo que não se tinha constituído qualquer obrigação de pagamento. Dessa forma ocorreram movimentos contabilísticos no exercício orçamental do CENFIC relativo ao ano de 2013 que não deveriam ter ocorrido, tendo assim ocorrido uma execução falseada (por não corresponder à realidade) do orçamento do CENFIC naquele ano económico.

Nessa medida foram violadas as regras de processamento, liquidação e pagamento previstas nos art.ºs 27º, 28º e 31º do citado DL 155/92, assim como



foi violado o princípio da anualidade do orçamento coincidente com o ano civil, consagrado no art.º 4º, nºs 1 e 4, da LEO.

Acresce que o procedimento respeitante à empreitada de construção do edifício nº 17 - Edifício Social -1.ª fase - Etapa B - Prior Velho, não respeitou as regras da contratação pública porquanto, em face do seu valor, superior a 150 000,00 €, deveria ter sido observado um procedimento de contratação pública por concurso público e não por ajuste direto, como ocorreu. Foi assim violado o estatuído no art.º 19º, nº 1, al. do CCP, na redação introduzida pelo DL 149/2012 de 12.07.

Pese embora o 4.º demandado não tenha sido o responsável por essa violação das regras da contratação pública, não deveria ter autorizado nem emitido os pagamentos subsequentes a essa contratação, porquanto tal lhe estava vedado pelos princípios de execução orçamental consagrados na LEO, nos termos dos quais se “o facto gerador da obrigação de despesa” não respeitar as normas legais aplicáveis “nenhuma despesa não pode ser autorizada ou paga” – cf. art.º 42º, nº 6, al. a) da LEO.

Nestes termos é de concluir que o 4.º demandado, ao ter adotado as condutas atrás descritas, violou normas legais sobre a autorização de pagamento e a emissão de meios de pagamento de despesas públicas, incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória já que se mostra preenchida a previsão objetiva da infração sancionatória que lhes vem imputada, prevista no art.º 65º, nº 1, al. b).

\*

3.3. Cumpre ainda justificar que se mostra preenchido o elemento subjetivo da infração em causa porquanto o 4.º demandado agiu com culpa, na modalidade de negligência – cf. art.º 61º, nº 5, aplicável *ex vi* art.º 67º, nº 3, ambos da LOPTC.

Com efeito, a conduta do demandado não pode deixar de ser censurada porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, vogal do CA de um organismo com autonomia administrativa e financeira, financiado essencialmente por dinheiros públicos, integrado no sector público administrativo e incluído em subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, tinha o dever de cumprir as normas, atrás citadas, relativas à autorização e pagamento de despesas públicas.

Ao 4.º demandado, em função da sua condição de vogal do CA, órgão com competências para administrar o CENFIC e praticar os atos necessárias à realização das atribuições do Centro, era-lhe exigível a obrigação de se assegurar da legalidade dos procedimentos de autorização e pagamento de despesas pagas com dinheiros públicos. Não podia nem devia ter confiado nos procedimentos administrativos instituídos no Centro e na circunstância de a sua assinatura nos cheques ser, em regra, uma “2ª assinatura”.



Nesta medida é de concluir que o 4.º demandado, ao não ter atuado com a prudência e diligência que lhe era exigível e de que era capaz, em função da sua condição de vogal do CA de um organismo sujeito às regras do regime da administração financeira do Estado, não terá atuado com a diligência devida.

No sentido de que “age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz, representa como possível a realização de um facto correspondente a um tipo de crime, mas atua sem se conformar com essa realização (negligência consciente); ou não chega sequer a representar a possibilidade dessa realização do facto (negligência inconsciente)”, cf. o Acórdão do STJ, de 05-07-1989 (Relator: Manso Preto)<sup>1</sup>.

Classificando da mesma forma a negligência consciente e inconsciente e caracterizando os ilícitos negligentes como constituídos por “três elementos: a violação de um dever objetivo de cuidado; a possibilidade objetiva de prever o preenchimento do tipo; e a produção do resultado típico quando este surja como consequência da criação ou potenciação pelo agente, de um risco proibido de ocorrência do resultado”, em que a aferição da violação daquele primeiro elemento deve fazer-se por «apelo às capacidades da sua observância pelo “homem médio”» e, quanto ao agente concreto, “de acordo com as suas capacidades pessoais, [de] cumprir o dever de cuidado a que se encontra obrigado”, cf. o Acórdão. do Tribunal da Relação de Coimbra de 17.09.2014 (Relator: Orlando Gonçalves)<sup>2</sup>.

\*

3.4. Como resulta dos factos provados, as condutas do 4.º demandado são plurímas, tendo autorizado vários pagamentos e procedido à emissão e assinatura de vários meios de pagamento.

Não obstante tal pluralidade de condutas infratoras, cremos que as mesmas não devem ser consideradas como infrações individuais autónomas. Afigura-se-nos antes que toda a conduta do 4.º demandado deve ser analisada sob o prisma do instituto do “crime continuado”, à luz dos critérios definidos no art.º 30º, n.º 2, do Código Penal, aplicável subsidiariamente por força do art.º 67º, n.º 4 da LOPTC.

Com efeito, sendo o mesmo o bem jurídico protegido pela norma que pune as infrações em causa, e sendo as condutas executadas por forma essencialmente homogénea (no final do exercício económico de 2013) e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior, que tem influência na menor culpa do agente, ao repetir as infrações, é de considerar que aquelas

---

<sup>1</sup> Acessível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), Supremo Tribunal de Justiça, sob o n.º de processo 040148.

<sup>2</sup> Acessível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), Tribunal da Relação de Coimbra, sob o n.º de processo 150/12.0EACBR.C1



condutas devem qualificar-se como uma infração na forma continuada, como aliás vêm qualificadas no requerimento inicial.

\*

### 3.5) *Em conclusão*

Nestes termos e em resumo, pelos fundamentos expostos, quanto à 1ª questão equacionada supra, *conclui-se que o 4.º demandado incorreu em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, nº 1, al. b), segunda parte, da LOPTC (violação de normas sobre a autorização e pagamento de despesas públicas), na medida em que se mostram preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, desta infração.*

\*

## **4. Graduação da multa versus relevação da responsabilidade**

Considerando a conclusão antecedente, impõe-se agora dilucidar e resolver a 2ª questão equacionada supra, que se prende com o pedido do Mº Pº de condenação em multa e a pretensão do demandado, suscitada nas alegações em audiência, de ser relevada a responsabilidade.

\*

### 4.1) *Relevação da responsabilidade*

O demandado nas alegações finais, em audiência, invocou que teria atuado apenas com negligência, a sua culpa seria reduzida e, assim, a sua conduta desculpável, pelo que seria caso de relevar a sua responsabilidade, à luz do nº 9 do art.º 65º da LOPTC.

Afigura-se-nos, no entanto, que a requerida relevação não é possível, nomeadamente nesta fase, como a seguir se procurará justificar.

Na verdade, a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, verificados os requisitos previstos nas diversas alíneas do nº 9 do art.º 65º da LOPTC, é da competência da 1ª e 2ª Secções do Tribunal de Contas, no âmbito de auditoria em que se conclua pela prática de uma infração financeira por parte do responsável, mas em que é logo patente, na auditoria, que apenas se evidencia “que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência” – cf. al. a) do preceito citado.

Saliente-se que, no âmbito da auditoria em causa nos autos, não se concluiu por essa evidência, ou seja, a falta só poder ser imputada a título de negligência.

Muito pelo contrário. Como se pode ler no âmbito do anexo 25 (quadro de eventuais responsabilidades financeiras) do processo de auditoria, aí se refere que “...os autores identificados agiram com dolo” (cf. pág. 230 do vol. dos anexos ao relatório de auditoria-fls889 do IV volume do processo físico de auditoria).

Acresce que está ultrapassada a fase de auditoria.

Estamos, agora, no âmbito de um julgamento, da competência da 3ª Secção do Tribunal de Contas, secção que, à luz do citado preceito, não tem competências para a relevação da responsabilidade financeira.



Cumpra ainda deixar claro que, ainda que não suscitadas, nas peças processuais ou nas alegações, as questões de dispensa de multa ou de atenuação especial da multa, considera-se que não se mostram preenchidos os pressupostos exigidos pelos n.ºs 8 e 7 do art.º 65.º da LOPTC, nomeadamente uma culpa de tal modo diminuta ou circunstâncias anteriores ou posteriores à infração, a diminuir de forma acentuada a ilicitude ou a culpa, que fundamentem o uso de tais institutos.

Nessa medida impõe-se proceder à graduação da multa, em face da sua moldura abstrata, o que se passará a justificar no item seguinte.

\*

*b) Graduação da multa*

Como se deu conta no relatório supra, o M.º P.º formula a pretensão de condenação do 4.º demandado na multa de 30 UC.

Vejamos.

Resultando da factualidade provada que apenas se provou ter o demandado atuado de forma negligente, a moldura abstrata situa-se entre o mínimo de 25 UC e o máximo de 90 UC - cf. art.º 65.º n.ºs 2 e 5, da LOPTC.

Ponderadas todas as circunstâncias do caso, nomeadamente as descritas nos n.ºs 59 e 60 dos f. p., ou seja, em suma, que o 4.º demandado confiou em que os procedimentos legais teriam sido assegurados e considerando, outrossim, os critérios de graduação da multa, previstos no n.º 2 do art.º 67.º da LOPTC, nomeadamente:

(i) a culpa, na forma leve de negligência;

(ii) que não podem considerar-se especialmente graves os factos, nem as suas consequências, em função da circunstância de terem sido violadas normas procedimentais, mas as consequências dessa violação terem apenas reflexos num menor rigor na contabilização dos dinheiros públicos;

(iii) não existirem, propriamente, valores públicos materiais lesados;

(iv) a condição do demandado, vogal do CA, mas em representação de uma entidade não pública e, consequentemente, num nível de responsabilidade menos exigente do que outros membros do CA representantes de entidades públicas;

(v) a condição económica do demandado, de reputar como acima da média, atentas as atividades de empresário e advogado;

(vi) a inexistência de antecedentes ao nível de infrações financeiras, por parte do demandado,

Conclui-se que se mostra ajustado fixar a multa a impor no limite mínimo, ou seja, 25 UC<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26.02, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (doravante IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS.



\*

### III – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, julgo a presente ação parcialmente procedente, por parcialmente provada e, em consequência, *condeno o 4.º demandado, pela prática de uma infração de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65.º, n.º 1, al. b), 2 e 5, da LOPTC (violação de normas sobre a autorização e pagamento de despesas públicas), na multa de 25 (vinte e cinco) UC;*

Condeno ainda este demandado nos emolumentos devidos – cf. art.ºs 1.º, 2.º e 14.º n.ºs 1 e 2 do DL 66/96 de 31.05.

D. n., incluindo registo e notificações.

\*

Lisboa, 18 de setembro de 2019

(António Francisco Martins)

---

Assim, considerando a data da prática dos factos, dezembro de 2013, e atento o disposto no art.º 3.º do DL n.º 323/2009, de 24.12, que fixa o valor do IAS para 2010 em € 419,22 €, a que acresce que o regime de atualização anual do IAS se encontrou suspenso desde 2010 até 2016 (cf. alínea a) do artigo 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e Portaria n.º 4/2017 de 03.01) o valor da UC é de 102,00€.