

Sentença n.º 8/2020 – 3.ª Secção

Proc. n.º 25/2019

Descritores: Responsabilidade financeira / Estatuto da Aposentação/ Exercício de funções no setor público por aposentado ou pensionista da Segurança Social, por intermédio de sociedade comercial/ ilicitude/ pagamentos indevidos/ culpa/ erro censurável.

Sumário:

1. O regime de cumulação de funções públicas remuneradas previsto nos artigos 78.º e 79.º do E.A., para além de aplicável aos aposentados, é também aplicável aos beneficiários de pensões de reforma da segurança social – vd. artigo 173.º da Lei n.º 55-A/2010, de 13/12, e artigo 4.º da Portaria n.º 159/2011, de 15/04.
2. A interpretação do artigo 78.º, n.º 1, do E.A., segundo a sua finalidade e alcance substancial, permite-nos concluir que a proibição aí prevista abrange também as situações em que o exercício de funções remuneradas no sector público, por aposentados ou pensionistas da Segurança Social, se processa no quadro de uma relação estabelecida entre uma entidade pública e uma sociedade, à qual se encontrem vinculados, desde que os serviços sejam prestados por aqueles e que esses serviços tenham um custo para a entidade pública;
3. Esta é, de resto, a única interpretação que permite obstar a que os aposentados/pensionistas e as entidades públicas que com estes contratem procurem contornar uma proibição legal, tentando chegar ao mesmo resultado por caminhos diversos dos que a lei previu e proibiu, ou seja, celebrem contratos em fraude à lei;
4. Está, assim, em regra, proibido o exercício, por todos aqueles, de funções públicas remuneradas.

5. A *ratio legis* que presidiu a essa regra foi proibir ou restringir a duplicação de rendimentos a cargo do setor público, ou do Estado em sentido lato;
6. Atento o disposto nos artigos 78.º e 79.º do EA, designadamente dos seus n.ºs 1, podemos dizer que só há lugar a remuneração pela contraprestação efetiva quando o aposentado ou o pensionista tiver sido autorizado a exercer funções públicas e tiver optado pelo pagamento desta em detrimento da pensão de aposentação;
7. Não se verificando, *in casu*, tal condicionalismo, qualquer remuneração paga é, por força da lei, um pagamento indevido.
8. Constitui matéria de facto saber se o agente age com erro e sem consciência da ilicitude, mas já é matéria de direito a questão de saber se tal erro é ou não censurável.
9. Não sendo a falta de consciência da ilicitude reveladora de uma atitude ético-pessoal de indiferença perante o dever-ser jurídico-infracional, tal falta ou erro, porque não censurável, constitui uma causa de exclusão da culpa (art.º 17.º n.º 1 do CP).

08 2020

Secção – 3.ª Secção

Data: 06/04/2020

Processo: 25/2019

RELATORA: Helena F Lopes

TRANSITADO EM JULGADO

1. Relatório

1.1. O Ministério Público, em processo de efetivação de responsabilidade financeira vem, ao abrigo do disposto nos artigos 57.º n.º 1, 58.º, n.ºs 1 e 3, 59.º, n.ºs 1 e 4, 65.º, 89.º e 90.º, da Lei n.º 98/97, de 26/08, requerer o julgamento de:

A. (...) D1, na qualidade de Presidente da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego no período compreendido entre 15Mar2010 e 31Dez2014;

B. (...) D2, na qualidade de Presidente da mesma entidade, desde 1/Jan2015.

Nos termos e com os fundamentos seguintes:

- As ora demandadas ocuparam o cargo suprarreferido na Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE), durante os períodos temporais ali referidos – ponto 1.
- A IGMTSSS empreendeu uma auditoria à CITE, que visou, essencialmente, a análise do controlo da despesa pública, abrangendo o período entre 2012 e 2014 – ponto 2.
- Conforme ficou a constar do Relatório de Auditoria n.º 7/2016, desde 2009, que (...), na situação de pensionista da Segurança Social, presta serviços à CITE no âmbito dos contratos de prestação de serviços celebrados entre esta Comissão e as empresas Pedra Base-Formação, Lda., SCRIPTORIUM — Gestão de Arquivos, Consultoria e Formação, Lda. e CONPRO — Consultoria e Projetos, Lda. – ponto 3.
- Os contratos, celebrados com as referidas empresas, foram precedidos dos respetivos procedimentos de ajuste direto tendo sido adjudicados por despachos da Presidente da CITE, ora demandada A, à Pedra Base-Formação, Lda., e à SCRIPTORIUM, Gestão de Arquivos, Consultoria e Formação, Lda., em 09/04/2010 e 10/07/2013, respetivamente, e por despacho da Presidente da mesma entidade, ora demandada B, à CONPRO — Consultoria e Projetos, Lda., em 18/09/2015 (cf. docs. de fls. 150 a 176) – ponto 4.

- Os contratos, celebrados com as referidas empresas, foram precedidos dos respetivos procedimentos de ajuste direto tendo sido adjudicados por despachos da Presidente da CITE, ora demandada A, à Pedra Base-Formação, Lda., e à SCRIPTORIUM, Gestão de Arquivos, Consultoria e Formação, Lda., em 09/04/2010 e 10/07/2013, respetivamente, e por despacho da Presidente da mesma entidade, ora demandada B, à CONPRO — Consultoria e Projetos, Lda., em 18/09/2015 (cf. docs. de fls. 150 a 176) – ponto 5.
- A partir de abril de 2011, os contratos em análise, tiveram (...) como única prestadora de serviços (cf. doc. de fls. 153/154).
- Durante o período analisado (2011 a 2015) foram os seguintes pagamentos, efetuados pela CITE, no âmbito daqueles contratos:

Quadro n.º 9 - Contratos de prestação de serviços

Ano	Empresa				Valor anual sem IVA (€)	Valor anual com IVA (€)	Pagamentos efetuados (€)
	Nif	Data celebração contrato	Outorgante em nome do Estado	Nome			
2011	504030680	26/04/2011	(...) D1	Pedra Base – Formação. Lda	29.850,00	36.715,50	27.536,63
2012		26/04/2012			29.850,00	36.715,50	45.894,39
2013	503178616	12/07/2013	(...) D1	SCRIPTORIUM Consultoria e Formação.Lda	26.860,00	33.037,80	19.822,68
2014		12/07/2014			26.860,00	33.037,80	29.733,61
2015	501784730	28/09/2015	(...) D2	CONPRO- Consultoria e projetos .Lda	24.710,00	30.393,30	7.598,31
Total de pagamentos efetuados							147.104, 52

Fonte CITE

Nota: os pagamentos efetuados no âmbito do contrato celebrado com a COMPRO, que ainda se encontrava em vigor à data das diligências, correspondem apenas aos meses de outubro a dezembro de 2015.

- A efetiva prestação de serviços por parte de (...) foi confirmada pela CITE, constando do Anexo 14 ao Relatório a descrição das funções desempenhadas.
- Por outro lado, também a consulta de dados fiscais indicam que (...) iniciou a sua atividade de consultora em 10/02/2007, evidenciando a informação disponível que, entre 2011 e 2014, a mesma obteve rendimentos tributáveis do IRS, das entidades Pedra Base-Formação, Lda., e SCRIPTORIUM — Gestão de Arquivos, Consultoria e Formação, Lda., conforme se descreve no quadro seguinte:

Quadro n.º 10 - Rendimentos auferidos por (...) entre 2011 e 2014, pagos pelas empresas Pedra Base e SCRIPTORIUM

Ano	Empresa		Valor (€)
	NIF	Nome	
2011	504030680	Pedra Base - Formação, Lda.	24.197,50
2012			26.778,00
2013			6.412,50
2014	503178616	SCRIPTORIUM Consultoria e Formação, Lda.	19.237,50

Fonte Módulo CDF • Sistema de Informação da Segurança Social.

- À data da celebração dos contratos e dos inerentes pagamentos, (...), encontrava-se na situação de aposentação de velhice do Regime Geral da Segurança Social, desde 27/01/2007 e manteve-se a receber a respetiva pensão abonada pela Segurança Social durante a execução dos contratos de prestação de serviços, referidos nos pontos anteriores.
- De harmonia com as regras jurídicas imperativas contidas nos artigos 78.º e 79.º vigentes à data dos factos, não havendo lei que o permitisse, (...), só poderia exercer aquelas funções na CITE com autorização dos membros do Governo competentes, autorização que, no caso não foi obtida.
- Portanto, a colaboradora reformada não podia por lei exercer aquelas funções na CITE, por falta da indispensável autorização excecional, nem a situação preenchia, sequer todos os requisitos cumulativos previstos no n.º 3 da Portaria 159/2011, de 15/04.
- E, por isso, tão pouco podia a mesma reformada pensionista auferir as quantias que foram pagas pela CITE ao abrigo de tais contratos, no período de abril de 2011 a dezembro de 2015, no valor de 147.104,52 €.
- Nas gerências de 2011, 2012, 2013 e 2014 as despesas e os pagamentos foram autorizados pela demandada A, no montante de 122.987,31€, e, na gerência de 2015 foram autorizados pela demandada B, no montante de 24.117,21€ (cf. Anexo 13 do Relatório e ordens de pagamento constantes de fls. 48 aos autos).

- A autorização de tais despesas e consequentes pagamentos são, portanto, ilegais por violação do disposto nos artigos 78.º e 79.º do Estatuto de Aposentação aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 09/12 (cf. artigo 173.º da Lei n.º 554/2010, de 31/12), 42.º, n.º 6, alínea a) da Lei n.º 91/2001, de 28/08 e 22.º, n.º 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28/07 e, por isso, suscetíveis de integrar uma infração p. e p. pelo artigo 65.º n.º 1, alínea b) e n.ºs 2 e 5 da Lei n.º 98/97, de 26/08.
- Mas, além disso constituem uma situação de pagamentos indevidos, prevista no artigo 59º, n.º 4, do mesmo diploma legal, achando-se o património financeiro da CITE prejudicado naquele montante (dano).
- Tais infrações são imputáveis às demandadas, que autorizaram as referidas despesas e pagamentos, competindo-lhes verificar todos os requisitos legais previstos nas citadas normas, antes de outorgar os contratos e ou autorizar as despesas e pagamentos inerentes.
- As demandadas que assim procederam, não atuaram com o cuidado, a atenção, a diligência e a prudência que esta situação requeria e de que seriam capazes em função da qualidade e das responsabilidades públicas em que agiram, podendo e devendo proceder conforme os preceitos legais, que acabaram por desrespeitar.
- Por isso, as Demandadas agiram livre e conscientemente, bem sabendo que tais procedimentos não eram legalmente admissíveis e que configuravam a prática de infrações financeiras.
- Porém, sem mais, autorizaram despesas e pagamentos ao longo de vários anos (2011 a 2015).
- Assim, as demandadas encontram-se incursas em responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória previstas, respetivamente, nos artigos 65º n.º 1, alínea b) e 59.º, n.ºs 1 e 4 das Lei n.º 98/97, de 26/08.

Termos em que requer:

- a)** A condenação das Demandadas **D1** (...) e (...) **D2**, como autoras de uma infração financeira sancionatória, sob a forma continuada, p. p. pelo artigo 65.º n.º 1, alínea b) e n.ºs 2 e 5 da Lei n.º 98/97, de 26/08, na multa individual de 25 UC, a que corresponde o montante de 2.550,00 €;

- b)** A condenação da Demandada (...) **D1**, na reposição da quantia de 122.987,31 €, indevidamente paga, acrescida de juros legais, nos termos do artigo 59.º, n.ºs 1, 4 e 6 da Lei n.º 98/97, de 26/08;
- c)** A condenação da Demandada (...) **D2**, na reposição da quantia de 24.117,21€, indevidamente paga, acrescida de juros legais, nos termos do artigo 59.º n.ºs 1, 4 e 6 da Lei n.º 98/97, de 26/08.

1.2. As Demandadas contestaram, alegando, o seguinte:

- O Requerimento que está na origem deste processo assenta num equívoco de base, de acordo com o qual se terá estabelecido um qualquer contrato entre a CITE e (...).
- Esse equívoco assume-se como o pecado original do Requerimento inquinando as suas premissas e conduzindo a erradas e improcedentes conclusões.
Com base nas quais, por seu turno, se fundamentam os pedidos.

Vejamos:

- O Requerimento vai beber a sua formulação a um relatório de auditoria.
- O Relatório teve uma versão preliminar e uma versão final.

Ora:

- Na página 24 da primeira versão do Relatório (sob a epígrafe análise da matéria denunciada) pode ler-se, *ipsis verbis*, o que segue: "relativamente aos contratos de prestação de serviços, a análise efetuada evidencia a regularidade da sua celebração, tendo sido obtidos os necessários pareceres prévios e autorizações e confirmada a situação regular das entidades/pessoas contratadas perante a administração tributária e a segurança social...
- Inopinadamente e sem que fosse dada qualquer explicação para o efeito, o Relatório, na sua versão final, altera a conclusão precedente, sem que se perceba porquê.
- Causa, destarte, justificada perplexidade que, na primeira versão do Relatório, se conclua, de forma expressa, pela regularidade plena dos contratos em causa, e, sem o aporte de qualquer subsídio que não fossem as explicações completas e detalhadas que foram dadas, pela CITE, em fevereiro de 2016, se rasgue o que fora consignado e se aponte por um caminho totalmente contrastante.

- Esta deriva na opção do Relatório, face àquilo que entende ser uma «das situações denunciadas», está, depois na base do Requerimento.
- Ocorre, contudo, que o Requerimento deve ser considerado totalmente improcedente, pelas razões que se passam a expor.
- Corresponde à verdade o que se afirma no artigo 1.º do Requerimento, no que diz respeito às datas nas quais as Demandadas exerceram (sendo que no caso de (...) **D2** ainda exerce) o cargo de presidentes da CITE.
- As Demandadas desconhecem os motivos da auditoria que está identificada no artigo 2.º do Requerimento, louvando-se, apenas, nos textos que consubstanciam o teor respetivo.
- Cabe referir, a talhe de foice, que as Demandadas desconhecem os motivos que terão determinado o alargamento do lapso de tempo visado pela auditoria, que, de acordo com o Requerimento, abrangeria, inicialmente, "o período entre 2012 e 2014".
- O Relatório aludido no artigo 3.º do Requerimento tem o número 7/2016, referindo-se, neste caso, ao processo n.º 7/2015, último ano que foi analisado pela auditoria.
- Com exclusão da identificação do Relatório as Demandadas impugnam tudo o mais que se alega neste artigo.

Com efeito:

- Quer ao longo do mandato da Demandada (...) **D1**, quer ao longo do mandato da Demandada (...) **D2**, nunca a CITE celebrou quaisquer contratos com (...).
- Tal qual como resulta cristalino dos autos e, recorde-se, constava da primeira versão do Relatório.
- (...) veio a colaborar na atividade exercida pela CITE, em moldes que a própria Comissão explicou detalhadamente e que aqui se dão por integralmente reproduzidos.
- Fê-lo, todavia, no âmbito de contratos celebrados entre a CITE e as sociedades Pedra Base, Formação, Lda., SCRIPTORIUM — Gestão de Arquivos Consultoria e Formação Lda. e CONPRO — Consultoria e Projetos, Lda.
- Assim e ao contrário do que o Requerimento, num claro mimetismo face ao Relatório, aduz, nunca existiu qualquer vínculo, de qualquer natureza, entre a CITE e (...): não houve contrato de trabalho, não houve contrato de avença, não houve contrato de prestação de serviços ou qualquer outro.
- A verdade é também ela clara, por resultar totalmente nítida dos documentos que instruem este processo.

A saber:

- A CITE celebrou os contratos em apreço com as SOCIEDADES e em apreço com as SOCIEDADES e não com (...).
- Contratos esses que foram celebrados nos momentos, pelos prazos e com os fundamentos que aqui se dão por reproduzidos, por constarem dos elementos que instruem estes autos.
- Foi no âmbito desses contratos, celebrados com as SOCIEDADES, que (...) desenvolveu a sua atividade, que aqui se acha sob escrutínio.
- Porquanto (...) era uma profissional liberal e, nesse quadro, era colaboradora dessas SOCIEDADES, como se crê que também seria de outras, coisa que as Demandadas desconhecem em detalhe, recorrendo, neste caso, ao perfil daquela que se encontra em fonte aberta (LINKEDIN).

Nesta conformidade:

- A CITE efetuou os pagamentos em apreço a essas SOCIEDADES, de acordo com o que se achava estipulado e não a (...), com quem a CITE não tinha qualquer vínculo.
- As Demandadas desconheciam, e nem tinham de conhecer, quanto é que as SOCIEDADES pagariam a (...).
- É de realçar que, sendo (...) habilitada para o desempenho das funções contratadas com as SOCIEDADES, outras pessoas, além daquela, exerceram funções semelhantes no âmbito do mesmo quadro de contratação.
- Em 2015 a Demandada (...) **D2** pediu à CONPRO a substituição de (...), o que foi desde logo concretizado.
- Atento o facto de o vínculo contratual estar, então, em 2015, como sempre antes, estabelecido com uma das SOCIEDADES e não com colaboradores(as) destas, mormente com a identificada (...).
- O que nos leva ao artigo 4.º do REQUERIMENTO. As Demandadas dão por reproduzido o teor dos contratos celebrados com as SOCIEDADES, incluindo as respetivas datas e períodos de vigência, entidades outorgantes e respetivos(as) representantes.

Mas no que aqui releva:

- E verdade que "os contratos celebrados com as referidas empresas foram precedidos dos respetivos procedimentos de ajuste direto.

- Falta acrescentar que esses procedimentos não merecem, nem mereceram nunca qualquer censura.
- A regularidade destes procedimentos foi reconhecida pela auditoria e plasmada nas duas versões do RELATÓRIO.
- É verdade o que se afirma no artigo 5 do REQUERIMENTO, sendo que, salvo o devido respeito, é também irrelevante.
- A diminuição do número de pessoas indicadas pelas SOCIEDADES, teve a ver com os constrangimentos financeiros impostos aos entes públicos e que constituem facto notório nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 412, n^o 1, do C.P.C.
- O alegado no artigo 5^o do REQUERIMENTO não tem relevo na aferição das responsabilidades que são assacadas às Demandadas.
- Justifica-se, porém, uma paragem no itinerário traçado pelo REQUERIMENTO, para se dizer o seguinte: quando a Demandada (...) **D1** assumiu a presidência da CITE, já (...) exercia a atividade respetiva no âmbito de contratos de prestação de serviços celebrados entre a CITE e as SOCIEDADES.
- (...) **D1** não conhecia (...).
- (...) **D1** nada sabia acerca do seu percurso profissional prévio, como desconhecia que (...) era reformada.
- Ao longo dos seus mandatos nunca, quem quer que fosse, incluindo a própria (...), a informou da existência de algum impedimento ao desempenho da atividade respetiva.
- Nomeadamente o facto de ser reformada.
- A Demandada (...) **D1** deu como boa a situação herdada, se a expressão é permitida e confiou no escrupuloso cumprimento dos processos de contratação, os quais, como se viu, não foram nunca (nem agora) questionados.
- Situação paralela surge com a Demandada (...) **D2**.
- Situação essa, aliás, robustecida pelo facto de, entretanto, terem decorrido vários anos e vários procedimentos, sem que qualquer objeção fosse levantada ao facto de ser (...) a indicada pelas SOCIEDADES.

Note-se que:

- Também a Demandada (...) **D2** não conhecia (...), antes desta iniciar a sua atividade na CITE, no quadro dos contratos com as SOCIEDADES.

- Ao assumir a presidência da CITE a Demandada (...) **D2** ficou então a conhecer os moldes em que (...) operava no quadro dos contratos estabelecidos com as SOCIEDADES.
- Também (...) **D2** não conhecia o percurso profissional prévio de (...), como desconhecia se (...) era reformada.
- De igual, ao longo do seu mandato ou em momento anterior, nunca, quem quer que fosse, incluindo a própria (...), a informou da existência de algum impedimento ao desempenho da atividade respetiva.
- Também a Demandada (...) **D2** deu como boa a situação herdada e mantida há vários anos e também confiou no escrupuloso cumprimento dos processos de contratação, os quais, como se viu, não foram nunca (nem agora) questionados.
- Desde já se diga que as Demandadas são dirigentes de reconhecida diligência, e caso soubessem que a (...) seria reformada, teriam solicitado parecer à Secretaria Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social¹ ou mesmo à Direção Geral da Administração e do Emprego Público², para esclarecer se haveria que solicitar autorização ao membro do Governo competente nos termos do disposto no n.º 3 da Portaria n.º 159/2011, de 15/04.
- Tê-lo-iam feito por uma questão de zelo e sem embargo de os contratos serem celebrados com as SOCIEDADES.
- A verdade é que só com a AUDITORIA as Demandadas vieram a conhecer a situação de (...).
- Impugnando-se, desde já e com a máxima veemência a alegação, totalmente absurda, contida no artigo 18.º do REQUERIMENTO.
- As Demandadas aceitam o total dos pagamentos que hajam sido efetuados às SOCIEDADES, e que resultam da documentação pertinente, pagamentos esses relativos aos contratos em vigor nos períodos considerados relevantes.
- O artigo 7.º do REQUERIMENTO incorpora um puro sofisma, que tem de ser rechaçado.
- A CITE contratou as SOCIEDADES.
- (...) era colaboradora das SOCIEDADES.

¹ Doravante MTSSS.

² Doravante DGAEP

- As SOCIEDADES indicaram-na para a prestação dos serviços contratados, para os quais, sem margem para dúvidas, (...) estava habilitada e dotada das necessárias competências.
- Neste conspecto houve, como é óbvio, atividade prestada por (...).
- Não se podendo retirar dos autos qualquer outra ilação que não as que antecedem.
- Repudiando-se a forma batoteira como o REQUERIMENTO pretende extrair, da atividade prestada por (...), consequências danosas para as Demandadas
- Como se as SOCIEDADES houvessem, afinal, sido contratadas, para que nada se fizesse!
- As Demandadas desconhecem e não tinham obrigação de conhecer o que se alega nos artigos 8.º e 9.º do REQUERIMENTO, incluindo o facto de, nesse lapso de tempo, (...) se encontrar na situação de reformada ou aposentada.
- Recorde-se que os procedimentos geradores da contratação das SOCIEDADES são tramitados sem que na seleção respetiva as Demandadas intervenham.
- Sendo que todas as situações que obstem à contratação deverão ser filtradas no decurso desses procedimentos.
- O artigo 10.º do REQUERIMENTO alude aos artigos 78.º e 79.º, que se presumem ser do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei 498/72, de 9 de dezembro.
- Face ao que já foi alegado na presente contestação, resulta ocioso disreter sobre o teor dos aludidos dois artigos, bastando reter as três constatações já invocadas: os contratos foram celebrados entre a CITE e as SOCIEDADES e não entre a CITE e (...); as Demandadas desconheciam que (...) fosse aposentada; a absoluta convicção das Demandadas, nascida do rigor dos procedimentos, da atividade desenvolvida por (...) durante vários anos no quadro dos contratos celebrados com as SOCIEDADES e da ausência de qualquer informação em contrário, era a da inexistência de qualquer problema na indicação da referida (...) pelas sociedades.
- Impugna-se, por esta via, o que se alega nos artigos 10.º, 11.º e 12.º do REQUERIMENTO.
- Relativamente ao que se alega no artigo 13.º do REQUERIMENTO as Demandadas aceitam o que resultar da documentação que instrui este processo.

O Direito

- Os artigos 14.º a 20.º do REQUERIMENTO incorporam matéria de direito, que merecerá, a partir de agora, a devida apreciação. Começemos pelo artigo 14.º, sem nunca perder de vista o que se alegou no perímetro da matéria de facto.

Pois bem:

- Diz o MINISTÉRIO PÚBLICO que os pagamentos são ilegais e "*suscetíveis de integrar uma infração p. e p. pelo artigo 65, n.º 1, alínea b) e n.ºs 2 e 5 da Lei n.º 98/87, de 26/08*".
- Esta visão não poderá proceder.

Esmiuçando:

- Porque os contratos foram celebrados com SOCIEDADES, nas quais (...) colabora não se aplica o disposto no Estatuto da Aposentação.³

Em paralelo:

- A alínea b) do artigo 65, n.º 1, da LOPTC, sanciona a "violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos".
- No caso vertente não se verificou a violação desta norma legal.
- Os pagamentos autorizados pelas Demandadas, foram-no no escrupuloso cumprimento dos contratos estabelecidos com as SOCIEDADES, contratos esses celebrados na sequência de imaculados processos de escolha.
- O número 2 do artigo 65.º da LOPTC reza, apenas, sobre os montantes das multas. Sobra então o disposto no n.º 5, que é o seguinte: "Se a infração for cometida por negligência, o limite máximo da multa será reduzido a metade".

Isto é:

- O MINISTÉRIO PÚBLICO entende, e expressa-o sem peias, que a sobredita infração foi praticada de modo negligente.
- Em momento sequente afloraremos a avaliação do putativo grau de culpa das Demandadas.

³ Mais adiante analisaremos a questão da culpa.

- Por ora anota-se, tão só, a flagrante contradição do REQUERIMENTO, quando, no artigo 18.º, afirma que "as demandadas agiram livre e conscientemente, bem sabendo que tais procedimentos não eram legalmente admissíveis e que configuravam a prática de infrações financeiras".
- Em que ficamos afinal: negligência, como se advoga no artigo 14.º, e resulta de toda a economia da peça em análise, ou dolo, como se refere quatro números-depois e na mesma página?
- A linguagem estereotipada tem destas coisas.
- Veremos, de seguida, que não houve, sequer, negligência (ao contrário do que se propugna no artigo 14.º do REQUERIMENTO), e muito menos ocorreu uma conduta dolosa (como, mediante uma estonteante reviravolta, se defende, logo a seguir, agora no artigo 18.º).
- Antes cabe declarar totalmente improcedente o que se alega no artigo 15.º. Cumpre justificar.
- Já se demonstrou que os pagamentos, autorizados pelas Demandadas, não estão afetados de qualquer ilegalidade.
- Mas o mais espantoso é o MINISTÉRIO PÚBLICO vir invocar esta norma por atacado, sem explicitar, afinal, porque refere que a contraprestação efetiva não é adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais da atividade. Se olharmos a matéria de facto contida no REQUERIMENTO, verificamos um absoluto deserto no que a esta problemática diz respeito, desde logo: (i) porque não se caracteriza a atividade das sociedades; (ii) porque não faz qualquer juízo de valor, nem esboça qualquer tipo de aferição quanto à respetiva proporcionalidade, adequação, ou confronto com os tais usos normais.
- Porém, mesmo na ausência de qualquer facto, por mais residual ou mal gizado que fosse, o MINISTÉRIO PÚBLICO afirma, perentório, a violação da norma em apreço.
- O que constitui o teste do algodão do REQUERIMENTO.
- No processo penal esta "acusação" seria fulminada por óbvia nulidade.
- Aqui ficará pela improcedência inevitável.
- Some-se a esta oca imputação, a referência ao prejuízo financeiro sofrido pela CITE. Perguntar-se-á: mas qual prejuízo? O REQUERIMENTO, lido em conclusões, mas avaro em explicações e alérgico a fundamentos, não o identifica.
- O que se compreende.

- Porque a CITE não sofreu qualquer prejuízo. Suportou o que deveria ter suportado como contrapartida dos contratos celebrados com as SOCIEDADES.
- A afirmação produzida em contrário no REQUERIMENTO não tem qualquer respaldo, nem sequer na forma tentada.
- O artigo 16.º do REQUERIMENTO é incompreensível. Depois de ter saltitado entre a negligência e o dolo, depois de aludir a prejuízos que não explica e a conceitos gerais que não preenche com factos, vem agora concluir: "*Tais infrações são imputáveis às demandadas, competindo-lhes verificar todos os requisitos legais previstos nas citadas normas, antes de outorgar os contratos e ou autorizar as despesas e pagamentos inerentes*".
- Das infrações já falámos. Situam-se na esfera dos significantes sem significado.
- Impugna-se a afirmação que sobra.
- As Demandadas agiram num escrupuloso respeito pelas normas legais, aceitando as propostas de quem tramitou os procedimentos.
- Procedimentos que foram observados sem qualquer desvio, como é consensual.
- Todos os requisitos legais prévios à contratação estavam verificados. Sempre.
- O que o REQUERIMENTO parece pretender é que, as Demandadas, tendo cumprido tudo o que tinha de ser cumprido, procedessem a indagações suplementares sobre a pessoa da (...).
- O que não lhes era exigível.
- Nunca lhes tendo chegado ao conhecimento de que a referida colaboradora das SOCIEDADES seria aposentada.
- Sem qualquer amparo na lei ou na lógica, o REQUERIMENTO pretende criar uma obrigação inexistente, e somá-la, de forma arbitrária, às que derivam da lei/ as quais, pelas Demandadas, foram cumpridas com inatacável escrupulo
- Não fazendo qualquer sentido o que se alega nos artigos 17.º e 18.º do REQUERIMENTO.
- Sendo totalmente incompreensível a utilização da expressão "sem mais no artigo 19.º do REQUERIMENTO. E improcedente o que se alega no artigo 20.º da mesma peça processual.

PARA CONCLUIR: A análise plausível do REQUERIMENTO faz crer que, para o MINISTÉRIO PÚBLICO, há uma questão axial neste processo: as Demandadas deveriam ter

indagado para além do legalmente disposto nos procedimentos, e, mediante essa indagação, descobrirem que, afinal, (...) era.

- Trata-se de uma exigência totalmente ilegítima e despida de sustentação.

Já se disse e repetiu que:

- Nunca as Demandadas foram alertadas para essa possibilidade, seja pela própria (...), seja por qualquer pessoa ou entidade.
- Nunca, nos procedimentos que estão na origem dos contratos celebrados, essa questão se levantou de forma direta ou indireta.

Pelo que: se afigura como totalmente irrazoável (para poupar nas palavras), pretender, como pretende o MINISTÉRIO PÚBLICO, que as Demandadas paguem o equivalente a vários meses (...[D2]) ou vários anos (...[D1]) dos seus salários, por não terem descoberto o que ninguém mais descobriu.

Exigindo-lhes que fossem além o zelo e a diligência que lhes era imposta por lei e que, em todos os casos, foi cumprido ao milímetro e observado sem desvios.

- Como decorre do disposto nos artigos 64.º, n.º s 1 e 2, 65.º, n.º s 5 e 7 e 67.º, n.º 1, da LOPTC, a culpa deverá modelar a sanção a aplicar, ou, inexistindo, excluir mesmo a aplicação das sanções, fazendo recurso aos quadros do direito penal.
- Ora para que se impute uma conduta a título de negligência é necessário que o agente: (i) represente como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atue sem se conformar com essa realização ou (ii) não chegue sequer a representar a realização do facto.

Todavia:

Para que opere alguma destas condicionantes é necessário que o agente não proceda com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado...

Segundo PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE "o tipo de culpa negligente consiste na atitude descuido ou leviandade, consubstanciada na violação do cuidado a que, segundo os seus conhecimentos e capacidades pessoais, o agente está obrigado".

As Demandadas agiram sempre de forma diligente, cumprindo todos os requisitos legais.

A Demandada (...) **D1** herdou (passe a expressão) a atividade desenvolvida por (...), no quadro de contratos celebrados de prestação de serviços celebrados com as SOCIEDADES, os quais nunca foram questionados.

- O mesmo aconteceu, ainda com mais intensidade, mas com igual consequência, com a Demandada (...) **D2**.
- Salvo o devido respeito por outra opinião, afigurar-se-ia totalmente estulto, exorbitando os seus deveres, impor-lhes indagações marginais e adicionais, relativamente a factos sobre os quais não tinham qualquer indício.
- Isto mesmo se desenvolverá nas alegações a produzir.
- Sendo indevida qualquer pena, seja no quadro da responsabilidade sancionatória, seja no da responsabilidade reintegratória.
- O que, em suplemento se dirá, constituiria mesmo uma forma de enriquecimento sem causa, tendo em conta os serviços que foram prestados e a integridade da contratação que os antecedeu.

Termos em que pedem que o REQUERIMENTO seja julgado totalmente improcedente e, em consequência, sejam as Demandadas absolvidas de todos os pedidos, com as legais consequências.

1.3. Procedeu-se a julgamento com observância do formalismo legal (foram ouvidas as Demandadas, bem como 10 testemunhas).

2. Factos provados:

A) A **D1**, jurista, foi Presidente da Comissão Para a Igualdade (CITE) entre 15Mar2010 e 31Dez2014.

B) A **D2**, jurista, foi Presidente da CITE desde 1Jan2015 até 31dez2019.

C) A Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (IGMTSSS) realizou uma auditoria à CITE, abrangendo o período de 2012 a 2014, que visou a análise do controlo da despesa pública, designadamente através do estudo e verificação do sistema e dos procedimentos de controlo interno das operações de execução do orçamento; esta auditoria, na prática, acabou por abranger, também, o exercício de 2011 e de 2015.

Motivação das alíneas. A), B) e C): Relatório de Auditoria (doravante R.A.).

C.1) O Relatório Auditoria terminado no final de 2016, foi homologado em final de 2017; tal *delay* deveu-se ao facto do Ministro do Trabalho da Solidariedade e da Segurança Social ter pedido escusa, tendo, em consequência, tal homologação sido feita pelo 1.º Ministro, no final de Dez2017.

D) No âmbito dos contratos de prestação de serviços celebrados entre a CITE e as sociedades «Pedra Base-Formação, Lda.», «SCRIPTORIUM – Gestão de Arquivos, Consultoria e Formação, Lda.» e «CONPRO- Consultoria e Projetos, Lda.», (...) (doravante [...]), pensionista da Segurança Social desde 21Jan2007, prestou serviços na CITE, desde 2009.

Motivação: R.A, p. 24 e ss. e anexo 14.

E) Os contratos celebrados com as referidas sociedades foram precedidos dos respetivos procedimentos de ajuste direto, tendo sido adjudicados, por despachos da D1, na qualidade de Presidente da CITE, à «Pedra Base, Lda.», e à «SCRIPTORIUM, Lda.», em 9Abr2010 e 10Jul2013, respetivamente, e por despacho da D2, na qualidade de Presidente da CITE, à «CONPRO, Lda.», em 18Set2015.

Motivação: RA, ponto 3.9.1 e anexo 13.

F) A partir de Abr2011, os contratos referidos tiveram (...) como única prestadora de serviços em nome das aludidas empresas.

Motivação: Documento de fls. 74 dos autos, RA, ponto 3.9.1 e anexo 13.

G) Durante o período analisado (2011 a 2015) foram realizados os seguintes pagamentos pela CITE, no âmbito dos referidos contratos:

Quadro n.º 9 - Contratos de prestação de serviços

Ano	Empresa			Valor anual sem IVA (€)	Valor anual com IVA (€)	Pagamentos efetuados (€)	
	Nif	Data celebração contrato	Outorgante em nome do Estado				Nome
2011	504030680	26/04/2011		Pedra Base – Formação. Lda	29.850,00	36.715,50	27.536,63
2012		26/04/2012					45.894,39
2013	503178616	12/07/2013	(...) D1	SCRIPTORIUM Consultoria e Formação.Lda	26.860,00	33.037,80	19.822,68
2014		12/07/2014					29.733,61
2015	501784730	28/09/2015	(...) D2	CONPRO- Consultoria e projetos .Lda	24.710,00	30.393,30	7.598,31
Total de pagamentos efetuados							147.104,52

Fonte CITE

Nota: os pagamentos efetuados no âmbito do contrato celebrado com a CONPRO, que ainda se encontrava em vigor à data das diligências, correspondem apenas aos meses de outubro a dezembro de 2015

H) (...) prestou efetivamente serviços na CITE.

Motivação das alíneas G) e H) dos f. p: Anexo 10 ao Relatório, onde, além do mais, se descrevem as funções desempenhadas por (...).

I) (...) iniciou a sua atividade de consultora em 1Fev2007, tendo obtido rendimentos tributáveis em IRS das entidades Pedra Base Lda., e SCRIPTORIUM Lda., entre 2011 e 2014, conforme se descreve no quadro seguinte:

Quadro n.º 10 - Rendimentos auferidos por (...) entre 2011 e 2014,
pagos pelas empresas Pedra Base e SCRIPTORIUM

Ano	Empresa		Valor (€)	Valor (O)
	NIF	Nome		
2011	504030680	Pedra Base - Formação, Lda.	24.197,50	
2012			26.778,00	
2013			6.412,50	
2014	503178616	SCRIPTORIUM Consultoria e Formação, Lda.	15.390,00	19.237,50

Fonte Módulo CDF • Sistema de Informação da Segurança Social.

J) À data da celebração dos contratos e dos inerentes pagamentos, (...) encontrava-se na situação de aposentação de velhice do Regime Geral da Segurança Social, desde 27Jan2007, e manteve-se a receber a respetiva pensão abonada pela Segurança Social durante a execução dos contratos de prestação de serviços, atrás referidos;

K) Nas gerências de 2011, 2012, 2013 e 2014, as despesas e os pagamentos foram autorizados pela D1, no montante de 122.987,31€, e, na gerência de 2015, foram autorizados pela D2, no montante de 24.117,21€.

Motivação das alíneas J) e K): RA, Anexo 13 do Relatório e ordens de pagamento constantes de fls. 48 do processo de auditoria apenso.

L) No 1.º Relatório provisório desta auditoria da IGMTSSS não havia sido indiciada qualquer infração financeira relativamente aos contratos de prestação de serviços celebrados pela CITE, designadamente no que refere aos contratos outorgados com as sociedades referidas no RI.

Motivação: depoimento da testemunha (T10), Subinspetor-Geral da Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, que referiu que foram produzidos 2 relatórios provisórios e um relatório definitivo, e que no primeiro relatório provisório não foram indiciadas quaisquer infrações financeiras relativas aos contratos de prestação de serviços referidos no RI; mais disse que, após a elaboração do 1.º relatório provisório foi determinado, por despacho do Inspetor-Geral, a reanálise da matéria que consta da denúncia anónima, o que suscitou a realização de novas diligências e a elaboração de um 2.º novo relatório provisório, designadamente com vista à obtenção dos documentos de autorização de cumulação de funções por parte de (...).

M) Foi a primeira vez que a Inspeção-Geral do MTSSS indiciou uma infração como a que consta do RI.

Motivação: depoimento da testemunha (T10), Subinspetor-Geral da Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, que, a instâncias do advogado, referiu este facto.

N) (...) exercia a atividade de consultora, sendo colaboradora das sociedades referidas no RI.

Motivação: o RA, sendo que esta factualidade é aceite pelas Demandadas e confirmada pelas testemunhas T1 a T9.

O) A CITE efetuou os pagamentos a que se refere a alínea G) dos f. p. às sociedades aí identificadas.

Motivação: alínea G) dos f. p, incluindo o quadro 9 aí referenciado e respetiva motivação.

P) As Demandadas desconheciam quanto é que as sociedades referidas na alínea G) dos f. p. pagariam a (...).

Motivação: os contratos de prestação de serviço eram celebrados entre a CITE e as sociedades mencionadas, pelo que quem pagava à (...) eram estas últimas.

Q) No contrato de prestação de serviços de consultoria especializada celebrado, em 26Ab2010, entre a CITE e a PEDRA BASE FORMAÇÃO LDA., os serviços objeto desse contrato foram prestados pela 2.^a outorgante nas pessoas de (...) e de (...), nas instalações da CITE.

Motivação: Doc. de fls. 47 a 52, dos autos.

R) A 26Abr2011, a CITE e a PEDRA BASE FORMAÇÃO LDA, fizeram um aditamento ao contrato referido na alínea R) dos f. p., pelo qual acordam em reduzir o objeto do contrato, passando os serviços contratados a serem realizados apenas por uma consultora, no caso a (...); pretendeu-se com este aditamento «reduzir o preço global do contrato e assim diminuir a despesa pública»

Motivação: Doc. De fls. 66 a 69 dos autos.

S) Na sequência da notificação do 2.º Relatório provisório, a D2 pediu à CONPRO a substituição de (...) o que foi atendido.

Motivação: Doc. de fls. 645 do processo apenso, Declarações de D1 e D2.

T) Quando a D1 e a D2 assumiram, respetivamente, a presidência da CITE, já (...) exercia a atividade de consultora no âmbito dos contratos de prestação de serviços celebrados ente a CITE e as sociedades identificadas no RI.

Motivação: ponto 3.9.1 do RA.

U) A D1 só conheceu (...) quando foi nomeada Presidente da CITE.

Motivação: declarações da D1, de acordo com as quais, antes de tomar posse como Presidente da CITE, era funcionária do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, sem qualquer ligação à CITE, pelo que não conhecia (...).

V) A D1 e a D2 quando tomaram posse como Presidentes da CITE, nada sabiam sobre o currículo profissional de (...), assim como desconheciam que esta era reformada.

Motivação: declarações da D1 e D2, que foram convincentes quanto a esta factualidade.

W) A D1, ao longo do período compreendido entre 15Mar2010 e 31Dez2014, e a D2, desde 01Jan2015 até à data de notificação do 2.º Relatório provisório da auditoria, nunca, por quem quer que fosse, incluindo a própria (...), foram informadas da existência de algum impedimento ao desenvolvimento da atividade respetiva.

Motivação: declarações da D1 e da D2, que afirmaram tal factualidade, bem como das testemunhas T1 a T9, que, tendo trabalhado na CITE ou colaborado com a CITE nos serviços partilhados da Secretária-geral do MTSSS/Ministério da Economia, afirmaram não saberem que (...) era reformada.

W.1) (...) não tinha autorização dos membros do Governo competentes para exercer funções públicas, designadamente da CITE.

Motivação: Relatório de Auditoria; depoimento da T10, Subinspetor-Geral da IGMTSS.

X) Nos procedimentos de contratação, designadamente dos que culminaram com os contratos de prestações de serviços celebrados entre a CITE e as sociedades em causa, as Demandadas intervinham no início do procedimento, solicitando a necessidade de contratação devidamente especificada e fundamentada, e, no final daquele, no ato de adjudicação;

X.1) Entre Jan2012 a Dez 2013, as peças procedimentais (v. g. caderno de encargos) eram elaboradas pela Secretaria-Geral do Ministério da Economia, e, a partir de 2014, pela Secretaria-Geral do MTSSS; seguidamente, tais peças procedimentais eram submetidas à aprovação da CITE, que verificavam se o objeto contratual era

efetivamente o pretendido pela CITE; em data anterior a Jan2012, todo o procedimento contratual era elaborado pela CITE.

Motivação das alíneas X) e X.1) dos f. p: documento de fls. 121 dos autos; depoimentos conjugados das Demandadas, D1 e da D2, e das testemunhas a seguir identificadas, que afirmaram tal factualidade: T3, Chefe de Divisão de Aprovisionamento de Logística da Secretária-Geral do MTSSS, desde 01Abr2010 até 12Jan2020; T4, Secretária-Geral do MTSSS, desde Nov2010 e T5, Secretária-Geral Adjunta do MTSSS desde Fev2011.

Y) Os responsáveis pela Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Secretaria-Geral do MTSSS e que intervieram nos procedimentos de contratação com as referidas sociedades verificavam a conformidade legal das peças procedimentais com o CCP, incluindo as relativas aos impedimentos legais das empresas concorrentes, mas não verificavam se as pessoas que iriam prestar, efetivamente, o trabalho, em nome dessas empresas, eram aposentadas ou pensionistas da segurança social e, no caso positivo, se tinham autorização dos membros do Governo competentes para exercer funções públicas.

Motivação: a motivação das alíneas X) e X.1) dos f. p.

Y.1) A prática seguida pelas aludidas Secretarias relativamente aos demais procedimentos contratuais com empresas era exatamente igual àquela que foi seguida relativamente aos contratos em apreço.

Motivação: a motivação das alíneas X) e X.1) dos f. p.

Z) Era convicção dos responsáveis das aludidas Secretarias de que nos procedimentos de contratação pública apenas teriam que ter em atenção as normas relativas ao CCP.

Motivação: os depoimentos das Demandadas e das testemunhas referidas nas alíneas X) e X.1) dos CCP, tendo estas referido que nos procedimentos contratuais para aquisição de serviços a empresas apenas aferiam dos impedimentos constantes do CCP relativos a estas, e não dos relativos às pessoas singulares a afetar pelas referidas empresas no âmbito dos contratos a celebrar.

Z.1) As Demandadas confiaram que os procedimentos elaborados pelas aludidas Secretarias estavam conformes com a lei.

Motivação: os depoimentos das Demandadas, sendo credível que estas confiassem que tais procedimentos, efetuados por quem competência e experiência para tal, estivessem conformes com a lei.

AA) Os *curricula* das pessoas singulares a afetar pelas empresas, no âmbito dos contratos de prestação de serviços a celebrar, não constavam das peças procedimentais.

Motivação: depoimento da T3, Chefe de Divisão de Aprovisionamento de Logística, da SGMSTSS, desde 01Abr2010 até 12Jan2020; depoimento da T7, que exerceu a presidência interina na CITE entre Set2009 a Mar2010, e a vice-presidência da CITE a partir de 2011 a 2014; a T5, Secretaria-Geral Adjunta do MTSSS desde 2011.

BB) As Demandadas são consideradas no seu meio profissional como profissionais rigorosas, zelosas e cumpridoras da lei.

Motivação: Depoimentos de todas as testemunhas com exceção da T10, que não foi questionada sobre esta factualidade.

CC) Não há notícia de que as Demandadas alguma vez tivessem sido objeto de alguma recomendação ou condenação por infrações financeiras.

Motivação: não foi feita nenhuma prova positiva nesse sentido.

DD) As recomendações da auditoria à CITE foram por esta observadas, tendo a CITE comunicado o seu cumprimento à Inspeção-Geral MTSSS em Fev2018.

Motivação: Depoimento da testemunha T10 e RA.

EE) As Demandadas atuaram convictas da legalidade da sua atuação.

Motivação: **(i)** as peças procedimentais (v.g. cadernos de encargos) relativas aos contratos em causa foram elaboradas pelas Secretarias dos Ministérios da Economia e do Trabalho da Solidariedade e da Segurança Social (cf. alíneas X.1) e Y) dos f. p.); **(ii)** as Demandadas confiaram que os procedimentos elaborados pelas aludidas Secretarias estavam conformes com a lei, limitando-se, aquando da aprovação daquelas peças procedimentais, a verificar se o objeto contratual era efetivamente o pretendido pela CITE (cf. alíneas X.1), Y) e Z.1) dos f. p., e respetiva motivação); **(iii)** os *curricula* das pessoas singulares a afetar pelas empresas, no âmbito dos contratos de prestação de serviços a celebrar com CITE, não constavam das peças procedimentais (alínea AA) dos f. p.); **(iv)** as Demandadas quando tomaram posse como presidentes da CITE nada sabiam sobre o curriculum profissional de (...), assim como desconheciam que esta era aposentada por velhice ao abrigo do Regime Geral da Segurança Social (alínea V) dos f. p.); **(v)** ao longo dos mandatos das Demandadas, nunca estas foram informadas de que (...) era aposentada (alínea W) dos f. p.); **(vi)** quando as Demandadas assumiram a presidência da CITE, já (...) exercia a atividade de consultora, no âmbito dos contratos de prestação de serviços celebrados entre a CITE e as sociedades em causa (alínea T) dos f. p.); **(vii)** não está provado que, na CITE, fosse voz corrente que (...) era reformada (f. n. p. **b.**).

2.1. Factos não provados:

- a. Não está provado que o procedimento gerador da contratação das sociedades seja tramitado sem que na seleção das empresas as Demandadas intervenham.

Motivação: vide alínea X) e X.1) dos f. p. e respetiva motivação.

- b. Não está provado que, na CITE, fosse voz corrente que (...) era reformada.

Motivação: nenhuma prova foi feita esta factualidade; apenas constava que (...) tinha prestado trabalho na RTP, na área dos recursos humanos.

As Demandadas foram convincentes, quanto aos factos dados como provados e cujos os depoimentos fundamentaram a respetiva factualidade; as testemunhas, quanto à factualidade dada como provada, depuseram com isenção e imparcialidade.

3. O DIREITO

3.1. O Ministério Público imputa às Demandadas as infrações financeiras sancionatórias e reintegratórias previstas, respetivamente, nos artigos 65.º, n.º 1, alínea b), 2.º segmento, e 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, ambos da LOPTC, por violação dos artigos 78.º e 79.º do Estatuto da Aposentação (E.A), aprovado pelo DL n.º 498/72, de 09/12 (cf. artigo 173.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31-12, e n.º 3 da Portaria n.º 159/2011, de 15/04).

Os factos alegadamente ilícitos reportam-se aos contratos de prestação de serviços celebrados entre a CITE e as sociedades «*Pedra Base – Formação Lda.*» (de 26Abr2011 a 26Abr20129), «*Scriptorium Consultoria e Formação, Lda.*» (de

12Jul2013 a 12de Jul2014), e «COMPRO-Consultoria e Projetos, Lda.» (de 28Set2015⁴).

Entende o Ministério Público que as autorizações de despesa e de pagamento, da autoria da D1 (anos de 2011, 2012, 2013 e 2014) e da D2 (2015), efetuadas no âmbito dos aludidos contratos às referidas sociedades, são ilegais, já que tais prestações de serviço foram realizadas na CITE por uma colaboradora das referidas sociedades, que era concomitantemente pensionista da Segurança Social – (...) –, sem que, para tanto, tivesse autorização dos membros do Governo competentes, o que viola os acima indicados preceitos legais, com especial incidência para o artigo 78.º do E.A.

Em face do alegado, a 1.ª questão a resolver é a seguinte:

A proibição do exercício de funções remuneradas no sector público a que se reporta o disposto no artigo 78.º do E.A., na redação dada pelo DL n.º 137/2010, de 28/12⁵,

⁴ Os pagamentos efetuados no âmbito do contrato celebrado com a COMPRO correspondem apenas aos meses de outubro e dezembro de 2015.

5

Art.º 78º

Incompatibilidades

- 1) Os aposentados não podem exercer funções públicas remuneradas para quaisquer serviços da administração central, regional e autárquica, empresas públicas, entidades públicas empresariais, entidades que integram o sector empresarial regional e municipal e demais pessoas coletivas públicas, exceto quando haja lei especial que o permita ou quando, por razões de interesse público excepcional, sejam autorizados pelos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.
- 2) Não podem exercer funções públicas nos termos do número anterior:
 - a) Os aposentados que se tenham aposentado com fundamento em incapacidade;
 - b) Os aposentados por força de aplicação da pena disciplinar de aposentação compulsiva.
- 3) Consideram-se abrangidos pelo conceito de exercício de funções:
 - a) Todos os tipos de atividade e de serviços, independentemente da sua duração, regularidade e forma de remuneração;
 - b) Todas as modalidades de contratos, independentemente da respetiva natureza, pública ou privada, laboral ou de aquisição de serviços.
- 4) A decisão de autorização do exercício de funções é precedida de proposta do membro do Governo que tenha o poder de direção, de superintendência, de tutela ou influência dominante sobre o serviço, entidade ou empresa onde as funções devam ser exercidas, e produz efeitos por um ano, exceto se fixar um prazo superior, em razão da natureza das funções.

opera relativamente aos pensionistas da segurança social que exerçam uma atividade remunerada no sector público por intermédio de sociedades comerciais?

Esta questão já foi abordada na sentença n.º 4/2015, da 3.ª Sec., do Tribunal de Contas⁶, da autoria da ora Relatora, tendo a resposta a esta questão sido positiva.

Para tanto, aduziram-se os seguintes argumentos, que, no essencial, se mantêm, a saber:

a. Atento o disposto no artigo 173.º da Lei n.º 55.º-A/2010, de 31/12, o regime de cumulação de funções públicas remuneradas previsto nos artigos 78.º e 79.º do E.A., é também aplicável aos beneficiários de pensões de reforma da segurança social e outros – vd. também artigo 4.º da Portaria n.º 159/2011, de 15/04.

b. A *ratio legis* que presidiu à regra consagrada no artigo 78.º do E.A. foi proibir ou restringir a duplicação de rendimentos a cargo do Estado em relação ao mesmo beneficiário e garantir uma política de emprego público que vise a criação e a renovação de pessoal⁷;

5) (Revogado).

6) O disposto no presente artigo aplica-se igualmente ao pessoal na reserva fora de efetividade ou equiparado.

7) Os termos a que deve obedecer a autorização de exercício de funções prevista no n.º 1 pelos aposentados com recurso a mecanismos legais de antecipação de aposentação são estabelecidos, atento o interesse público subjacente, por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, sem prejuízo do disposto nos números anteriores.

(Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de Dezembro)

⁶ Esta sentença foi revogada pelo Acórdão n.º 29/2015, de 08.07.2015, não tendo posto em causa a bondade da interpretação dos artigos 78.º e 79.º do E.A. vertida na sentença revogada.

⁷ Vide Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 271/2009, de 27 de maio, proc. 271/2009, 3.ª Secção; Parecer da PGR n.º 78/2004, publicado no D.R, II série, n.º 277, de 25/11, e Acórdão da Relação de Coimbra, n.º 170/05, de 10/04, 2008, in ITIJ, Sentença n.º 10/2011 do Tribunal de Contas, 3.ª Secção; Sentença 22/2014- 3.ª Secção; Acórdão 8/2018-3.ª Secção-PL.

c. É certo que a letra do artigo 78.º, n.º 1, do E.A. – os aposentados, os beneficiários de pensões de reforma da segurança social e outros *não podem exercer funções públicas* (...) – é suscetível de ser interpretada no sentido de não abranger as situações em que o exercício de funções remuneradas no sector público, por aposentados ou por pensionistas da segurança social, se processa no quadro de uma relação estabelecida entre uma entidade pública e uma sociedade à qual aqueles se encontrem vinculados, mas também não é menos verdade que **as razões que fundamentam a proibição ao exercício de funções remuneradas** no sector público por aposentados, pensionistas da segurança social e outros, **são**, naturalmente, **válidas independentemente do tipo de título jurídico ao abrigo do qual tais funções são exercidas**;

d. Excluir do âmbito da proibição os aposentados, os pensionistas da segurança social e outros, que exercem uma atividade remunerada no sector público por intermédio de sociedades comerciais, seria tratar de forma desigual e injustificadamente aqueles, que assim exerçam aquelas funções, quando comparados com os que exercem as mesmas funções através de um vínculo direto com a entidade pública;

e. Excluir aqueles do âmbito da referida proibição seria permitir que, por via indireta, se alcançasse o resultado que o legislador quis proibir, sendo que a proibição do resultado tem, naturalmente, que implicar a proibição dos meios ainda que indiretos para lá chegar;

f. **Ponto é que os serviços prestados pela sociedade à entidade pública tenham sido prestados pelo aposentado, pensionista da segurança social ou outros, e que esses serviços tenham um custo para a entidade pública**, independentemente da entidade que dê quitação desse pagamento, bem como a forma de distribuição, ou não, desse valor no âmbito da sociedade;

g. De referir que os artigos 78.º e 79.º do Estatuto da Aposentação não obstam à aquisição de serviços a sociedades, desde que os serviços em causa sejam prestados por profissional não reformado ou que o reformado que os preste esteja devidamente autorizado a exercer funções nos termos daqueles artigos.

Em síntese:

- A interpretação do artigo 78.º, n.º 1, do E.A., **de acordo com a finalidade da norma e o seu alcance substancial**, permite-nos concluir que a proibição aí prevista abrange também as situações em que o exercício de funções remuneradas no sector público, por aposentados, pensionistas da segurança social ou outros, se processam no quadro de uma relação estabelecida entre uma entidade pública e uma sociedade, à qual se encontrem vinculados, desde que os serviços sejam prestados por aqueles e que esses serviços tenham um custo para a entidade pública (artigo 9.º, nºs 1 e 3, do Código Civil);
- Esta é, de resto, a única interpretação que permite obstar a que os aposentados, pensionistas da segurança social e outros, e as entidades públicas que com estes contratam procurem contornar uma proibição legal, tentando chegar ao mesmo resultado por caminhos diversos dos que a lei designadamente previu e proibiu, ou seja, celebrem contratos em **fraude à lei**⁸⁹.

3.2. Da ilicitude dos factos

No caso dos autos, foi dado como provado que (...), aposentada por velhice do Regime Geral da Segurança Social, prestou efetivamente serviço na CITE, e que não tinha autorização dos membros do Governo competentes, para exercer funções na CITE – vide alíneas **alínea H) e W.1) dos f. p.**

⁸ Sobre a fraude à lei, ver, entre outros, Manuel de Andrade, in Teoria Geral do Direito Civil, Vol. II, Coimbra, 1983, págs. 337-340, Carlos Alberto da Mota Pinto, teoria Geral, 3.ª edição, págs. 550 e 551, Menezes Cordeiro, Tratado de Direito Civil Português, I, Parte Geral, Tomo I, 2.ª edição, págs. 494-496, Acórdãos do STJ, de 25/01/2005, proferido no processo n.º 04A3915, e de 20/10/2009, in processo n.º 115/09.0TBPTL.S1, os dois acessíveis em www.dgsi.pt

⁹ O Prof. Menezes cordeiro, no Tratado de Direito Civil Português, I, Parte Geral, Tomo I, 2.ª edição, pág. 496, acaba por concluir que *“a denominada fraude à lei é uma forma de ilicitude que envolve, por si, a nulidade do negócio. A sua particularidade residirá, quando muito, no facto de as partes terem tentado, através de artifícios formais mais ou menos assumidos, conferir ao negócio uma feição inócua. No fundo a fraude à lei apenas exige uma interpretação melhorada dos preceitos vigentes:*

- se se proíbe o resultado, também se proibem os meios indiretos para lá chegar;

- se se proíbe um meio – sem dúvida por se apresentar perigoso ou insidioso – fica em aberto a possibilidade de percorrer outras vias que a lei não proíba”.

Foi ainda dado com provado que, nas gerências de 2011, 2012, 2013 e 2014, foram autorizadas despesas e pagamentos pela **D1**, no montante de 122.987,31€, e, na gerência de 2015, foram autorizadas despesas e pagamentos pela **D2**, no montante de 24.117,21€ – **alínea K) dos f. p.**

Donde, atento o exposto no **ponto 3.1.** desta sentença, temos que dar como assente que as Demandadas, ao terem celebrado/renovado, em nome da CITE, contratos de prestação de serviços com as sociedades em causa, através dos quais foi afetada à CITE (...), consultora aposentada por velhice do Regime Geral da Segurança Social, preencheram o elemento objetivo da infração financeira sancionatória p. no artigo 65.º n.º 1 al. b), segundo segmento, da LOPTC, em violação do art.º 78.º do E.A., ao mesmo tempo que preencheram um dos pressupostos objetivos da infração financeira reintegratória p. no art.º 59.º n.º 4 da LOPTC, ou seja, a efetuação de **pagamentos ilegais**¹⁰.

3.3. Das infrações financeiras reintegratórias imputadas às D1 e D2 previstas no artigo 59.º, n.º 4, da LOPTC.

Há **pagamentos indevidos** quando estes sejam ilegais e causem dano a erário público, quer porque não haja contraprestação efetiva, quer porque, havendo-a, esta não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade (cf. artigo 59.º, n.º 4, da LOPTC, na redação da Lei 48/2006, de 29 agosto).

Alegam as Demandadas que, *in casu*, houve contraprestação efetiva, uma vez que (...), consultora aposentada por velhice do Regime Geral da Segurança Social, trabalhou na CITE durante os períodos acima referenciados. E havendo contraprestação não há dano para o erário público e, conseqüentemente, pagamentos indevidos.

¹⁰ Por enquanto estamos a falar de pagamentos ilegais e não de pagamentos indevidos.

Mas sem razão.

Para tanto, aduzimos os seguintes argumentos:

- Conforme já referimos, o regime de cumulação de funções públicas remuneradas previsto nos artigos 78.º e 79.º do E.A., para além de aplicável aos aposentados, é também aplicável aos beneficiários de pensões de reforma da segurança social – vd. artigo 173.º da Lei n.º 55-A/2010, de 13/12, e artigo 4.º da Portaria n.º 159/2011, de 15/04.
- Está, assim, em regra, proibido o exercício, por todos aqueles, de funções públicas remuneradas.
- A *ratio legis* que presidiu a essa regra foi proibir ou restringir a duplicação de rendimentos a cargo do setor público, ou do Estado em sentido lato¹¹;
- Atento o disposto nos artigos 78.º e 79.º do EA, designadamente dos seus n.ºs 1¹², podemos dizer que só há lugar a remuneração pela contraprestação efetiva quando o aposentado tiver sido autorizado a exercer funções públicas e tiver optado pelo pagamento desta em detrimento da pensão de aposentação;
- Não se verificando, *in casu*, tal condicionalismo, qualquer remuneração paga é, por força da lei, um pagamento indevido.

¹¹ Sentenças do Tribunal de Contas n.ºs 10/2011 e 22/2014; vide ainda Acórdão do Tribunal de Contas n.º 8/2018-3.ª Secção-PL., **para os quais se remete toda a argumentação.**

1 - Os aposentados, bem como os referidos no n.º 6 do artigo anterior, autorizados a exercer funções públicas não podem cumular o recebimento da pensão com qualquer remuneração correspondente àquelas funções.

2 - Durante o exercício daquelas funções é suspenso o pagamento da pensão ou da remuneração, consoante a opção do aposentado.

3 - Caso seja escolhida a suspensão da pensão, o pagamento da mesma é retomado, sendo esta atualizada nos termos gerais, findo o período da suspensão.

4 - O início e o termo do exercício de funções públicas são obrigatoriamente comunicados à Caixa Geral de Aposentações, I. P. (CGA, I. P.), pelos serviços, entidades ou empresas a que se refere o n.º 1 do artigo 78.º no prazo máximo de 10 dias a contar dos mesmos, para que a CGA, I. P., possa suspender a pensão ou reiniciar o seu pagamento.

5- (...).

Verificam-se, assim, todos os pressupostos objetivos das infrações financeiras reintegratórias – pagamentos indevidos – imputadas às D1 e D2, a saber: (i) pagamentos ilegais; (ii) que causaram dano ao erário público; (iii) por não terem contrapartida efetiva.

3.4. Do elemento subjetivo das infrações financeiras sancionatórias imputadas às Demandadas

Decorre do **f. p. EE)** que a referida ilegalidade foi praticada, pelas Demandadas, no convencimento de que tal prática era legal.

Dispõe o art.º 17.º do CP, sob a epígrafe «Erro sobre a ilicitude», que: «1 - Age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável; 2 - Se o erro lhe for censurável, o agente é punido com a pena aplicável ao crime doloso respetivo, a qual pode ser especialmente atenuada».

De referir, no seguimento de jurisprudência dos tribunais superiores, que a censurabilidade do erro sobre a ilicitude é matéria de direito e não de facto (vide, por todos, Ac. do STJ, de 18-12-1996, in www.dgsi.pt; v. ainda, por todas, a sentença do Tribunal de Contas n.º 10/2018).

Importa, agora, saber se o erro em que incorreram os Demandados é ou não censurável; **(i)** no caso positivo, aqueles serão punidos com uma multa aplicável à infração dolosa, a qual poder ser especialmente atenuada; **(ii)** no caso negativo, verificar-se-á uma causa de exclusão da culpa, pelo que serão absolvidos.

In casu, o erro sobre a ilicitude não é censurável.

Esta afirmação fundamenta-se no seguinte:

(i) as peças procedimentais (v.g. cadernos de encargos) relativas aos contratos em causa foram elaboradas pelas Secretarias dos Ministérios da Economia e do Trabalho da Solidariedade e da Segurança Social (cf. alíneas X.1) e Y) dos f. p.); (ii) as Demandadas confiaram que os procedimentos elaborados pelas aludidas Secretarias estavam conformes com a lei, limitando-se, aquando da aprovação daquelas peças procedimentais, a verificar se o objeto contratual era efetivamente o pretendido pela CITE (cf. alíneas X.1), Y) e Z.1) dos f. p., e respetiva motivação); (iii) os *curricula* das pessoas singulares a afetar pelas empresas, no âmbito dos contratos de prestação de serviços a celebrar com CITE, não constavam das peças procedimentais (alínea AA) dos f. p.); (iv) as Demandadas quando tomaram posse como presidentes da CITE nada sabiam sobre o curriculum profissional de (...), assim como desconheciam que esta era aposentada por velhice ao abrigo do Regime Geral da Segurança Social (alínea V) dos f. p.); (v) ao longo dos mandatos das Demandadas, nunca estas foram informadas de que (...) era aposentada (alínea W) dos f. p.); (vi) quando as Demandadas assumiram a presidência da CITE, já (...) exercia a atividade de consultora, no âmbito dos contratos de prestação de serviços celebrados entre a CITE e as sociedades em causa (alínea T) dos f. p.); (vii) não está provado que, na CITE, fosse voz corrente que (...) era reformada (f. n. p. b.).

Do supra exposto, resulta que a falta de consciência da ilicitude dos factos praticados pelas Demandadas não é reveladora de uma atitude ético-pessoal de indiferença perante o dever-ser jurídico-infracional; tendo tal falta ou erro [não censurável] o efeito de uma causa de exclusão da culpa¹³.

Assim, não obstante a qualidade das Demandadas, as circunstâncias que rodearam a prática do ato ilegal são de molde a considerar o erro sobre a ilicitude não censurável¹⁴, o que implica absolvição destes da infração financeira sancionatória, por se verificar uma causa de exclusão da culpa.

¹³ Cf. Taipa de Carvalho, Direito Penal, Parte Geral, 2.º ed. Coimbra Editora, pp.486.

¹⁴ Cf., a propósito, Curado Neves, in «A problemática da culpa nos crimes passionais», págs. 141,142, nota 327 e 165, Coimbra Editora, 2008, que enfatiza a censurabilidade do erro não sobre as qualidades do agente, mas sobre as circunstâncias que envolvem a prática do ato.

3.5. Do elemento subjetivo das infrações financeiras reintegratórias imputadas às Demandadas

Tal como ocorre com a responsabilidade sancionatória, também a responsabilidade reintegratória só ocorre quando praticada com culpa (n.º 5 do artigo do artigo 61.º da LOPTC.).

Como resulta do **ponto 3.4 desta Sentença**, o ilícito financeiro, de que resultaram pagamentos ilegais, foi cometido sem culpa; ora, sendo os pagamentos indevidos consequenciais daquele ilícito financeiro, teremos de concluir que estes também foram cometidos sem culpa, o que implica a absolvição das Demandadas das infrações financeiras reintegratórias por que vêm acionadas.

4. DECISÃO

Por todo o exposto, julga-se a presente ação improcedente, por não provada, absolvendo as Demandadas das infrações por que vêm acionadas.

Registe e notifique.

Publicite-se omitindo os nomes de todas as pessoas singulares (demandados, testemunhas e outros) - cf. Comunicado de Imprensa n.º 96/18, de 29 de junho, do Tribunal de Justiça da União Europeia.

Lisboa, 6 de abril de 2020

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)