

Sentença n.º 13/2020
Proc. n.º 36/2019 - 3.ª Secção

Descritores: Abono para falhas/ culpa/ erro sobre a ilicitude

Sumário:

1. Não tendo ficado provado que as assistentes técnicas que auferiram suplementos remuneratórios de abonos para falhas ocupavam postos de trabalho que, de acordo com a caracterização constante dos mapas de pessoal, se reportassem às áreas da tesouraria e cobrança, não podia o Demandado ter autorizado o processamento daqueles suplementos às referidas assistentes.
2. Ao tê-lo feito preencheu o elemento objetivo da infração financeira sancionatória p.p. no artigo 65.º, nºs 1, alínea b) (violação de normas sobre autorização e pagamento de despesas públicas) e 2, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 2.º, nºs 1 e 2, do DL n.º 4/89, de 6Jan, alterado pelo Decreto-Lei n.º 276/98, de 11Set, e pela Lei n.º 64-A/2008, de 31Dez, e ainda do Despacho n.º 15409/2009, do Ministro do Estado e das Finanças, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 130 – 8 de julho de 2009.
3. 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.
4. 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 (n.º 1 do artigo 17.º do CP).
5. Consideram-se pagamentos indevidos, para o efeito de reposição, os pagamentos ilegais que causaram dano ao erário público, por não terem contraprestação efetiva, ou, porque tendo-a, esta não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade (artigo 59.º, n.º 4, da LOPTC).

6. Provando-se que as beneficiárias dos abonos para falhas tiveram à sua guarda fundos de maneiio e que os manusearam, teremos que absolver o Demandado, enquanto autorizador do processamento do suplemento remuneratório de abono para falhas, por carência de um dos requisitos objetivos da infração financeira reintegratória prevista no n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC, qual seja a de que não houve contraprestação efetiva, o que, de resto, absolvição que sempre resultaria do facto do ilícito financeiro ter sido praticado sem culpa

1. Relatório.

1.1. O Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 57º, 58º e 89º e segs. da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC) requer o julgamento, **em processo de responsabilidades financeiras sancionatória e reintegratória**,

de

— (...), nos termos e com os seguintes fundamentos:

I

- 1. O demandado exerceu as funções de presidente do Conselho Diretivo do “Instituto (...), I.P.”, nas gerências de 2014 a 2016.*
- 2. A Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC) realizou, no ano de 2017, nos termos do artigo 62º da LEO, uma auditoria ao sistema e procedimento de controlo interno do “Instituto (...), I.P.”, cujo relatório, após homologação, foi remetido ao Tribunal de Contas, servindo de base à elaboração do presente requerimento.*
- 3. De acordo com o relatório final da auditoria mostram-se indiciados os factos que a seguir se discriminam.*

II

- 4. O demandado, por despacho de 10.01.2014, exarado sobre a Informação n.º 12/NAA/2014, da Coordenadora do Núcleo de Apoio Administrativo, autorizou a constituição de fundo de manei do “Instituto (...), I.P.”, para o ano de 2014, no valor de 1.500,00 €, designando como responsável a assistente técnica (...).*
- 5. Por despacho de 05.01.2015, exarado sobre a Informação n.º 5/NAA/2015, da Coordenadora do Núcleo de Apoio Administrativo, autorizou a constituição do fundo de*

manejo do “Instituto (...), I.P.”, para o ano de 2015, no valor de 1.500,00 €, designando como responsável a assistente técnica (...).

6. Por despacho de 12.01.2016, exarado sobre a Informação n.º 2, de 12.01.2016, da Coordenadora da Direção Geral de Administração (DGA), autorizou a constituição do fundo de manejo do “Instituto (...), I.P.”, para o ano de 2016, designando como responsável pelo mesmo a assistente técnica (...).

7. Os fundos de manejo acima indicados destinavam-se à realização de despesas de reduzido valor e carácter urgente, no âmbito da rubrica orçamental 02.01.08.00.00 material de escritório.

8. O demandado, nos anos de 2014, 2015 e 2016, autorizou o processamento do suplemento de abono para falhas às referidas assistentes técnicas, no montante total de 2.578,82 €, correspondente aos montantes parcelares discriminados no quadro 21 – abono para falhas 2014-2016, inserido no ponto 85.6. do relatório de auditoria, que aqui se dá como reproduzido:

9. As trabalhadoras que auferiram os abonos para falhas não ocupavam postos de trabalho reportados às áreas de tesouraria ou cobrança, sendo que a estrutura orgânica - funcional do “Instituto (...), I.P.” não contemplava um serviço de tesouraria.

10. Os trabalhadores titulares da categoria de assistente técnico da carreira geral de assistente técnico apenas têm direito ao suplemento “abono para falhas” quando ocupem postos de trabalho que, de acordo com a caracterização constante do mapa de pessoal, se reportem às áreas de tesouraria ou cobrança que envolvam a responsabilidade inerente ao manuseamento ou guarda de valores, numerários ou documentos (artigo 2º, n.º 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de janeiro; alterado pelos Decreto-Lei n.º 276/98, de 11 de setembro, n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, e Despacho n.º 15409/2009, do Ministro do Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª Série, n.º 130 – 8 de julho de 2009).

11. Por outro lado, o direito a abono para falhas não foi previamente reconhecido às trabalhadoras acima indicadas mediante despacho conjunto dos membros do Governo da tutela e das finanças e administração pública (n.º 5 do Despacho 15409/2009, acima indicado).

12. Assim, a atribuição e pagamentos dos abonos, ilegais e indevidos, causaram dano ao erário público, no montante total de 2.578,82 €.

13. O demandado agiu voluntária e conscientemente, sem o devido cuidado e diligência, podendo e devendo ter atuado conforme os preceitos legais aplicáveis, acima indicados, que acabou por desrespeitar.

14. Cometeu, pois, o demandado uma infração financeira sancionatória, sob a forma continuada, p. e p. pelos artigos 65.º, n.º 1 alínea b), n.º 2, 61.º e 62.º da LOPTC- violação de normas sobre autorização e pagamentos de despesas públicas, e ainda 30.º do C. Penal, ex vi artigos 67.º n.º 4 da LOPTC; e reintegratória (artigo 59.º, n.º 4 da LOPTC- pagamentos ilegais e indevidos com prejuízo para o erário público).

III

15. No ano de 2016, o demandado, na qualidade de presidente do Conselho Diretivo (CD) do “Instituto (...), I.P.”, procedeu, a diversas aquisições públicas, com recurso a **procedimentos por ajuste direto simplificado**, cujos pagamentos foram efetuados antes da publicitação no Portal da Contratação Pública (abreviadamente, Portal Base) -vide Anexo VI do relatório de auditoria.

16. Assim, o demandado mediante a **Autorização da despesa n.º 1800, de 13.10.2016**, adjudicou à empresa Chimp – Comunicação Especializada, Unipessoal, Lda., a aquisição de serviços de desenvolvimento aplicacional de um módulo de reporting para a livraria do “Instituto (...), I.P.”, pelo valor de 8.500,00 €.

17. E, através da **Autorização de Despesa n.º 1642, de 16.09.2016**, adjudicou à sociedade VASP – Distribuidora de Publicações, SA a aquisição de serviços de distribuição e entrega de publicações, pelo valor de 12.300,00 €.

18. Mediante a **Autorização de Despesa n.º 1643 de 16.09.2016**, o demandado adjudicou à sociedade VASP Premium – Entrega Personalizada de Publicações, pelo serviço de distribuição e entrega de publicações, no valor de 12.300,00 €.

19. E, pela (**Autorização de Despesa n.º 782, de 10.05.2016**, o demandado adjudicou à entidade “Flashbay Limited do Reino Unido, a aquisição de 2500 memórias USB Flash Drive (Pen), no valor de 7.079,50 €.

20. O demandado, na qualidade de presidente do CD do “Instituto (...), I.P.”, procedeu à autorização das despesas e dos pagamentos às referidas entidades (vide **Anexo VI** do Relatório de Auditoria).

21. Atendendo ao valor das aquisições em causa, os procedimentos pré-contratuais estavam sujeitos ao procedimento por ajuste direto, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos.

22. Os contratos das aquisições públicas acima indicadas estavam sujeitos à publicitação no Portal Base dedicado à contratação pública (abreviadamente, Portal Base) nos termos do artigo 127.º do Código dos Contratos Públicos.

- 23. Todos os contratos iniciaram a produção de efeitos antes de serem publicitados no Portal Base, tendo o demandado autorizado e efetivado pagamentos antes de tal publicitação.**
- 24.** O demandado não cuidou de verificar se os procedimentos pré - adjudicatórios eram os legalmente devidos, bem como se os contratos haviam sido publicitados no Portal Base.
- 25.** E, na ausência de qualquer informação sobre o estado da publicitação no Portal Base, deveria ter presumido que a mesma poderia, como acontecia nos casos indicados, não estar efetivada.
- 26.** O demandado agiu voluntária e conscientemente, sem o devido cuidado e diligência, podendo e devendo ter atuado conforme os preceitos legais aplicáveis, acima indicados, que acabou por desrespeitar.
- 27.** O demandado cometeu, pois, a título de negligência, a infração financeira sancionatória p. e p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) - violação de normas de autorização e pagamento de despesas públicas, em concurso ideal com a infração financeira sancionatória prevista na alínea l) - violação de normas relativas à contratação pública, 2 e 5 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), por violação do artigo 127.º, n.º 2, 128.º e 20.º, n.º 1, alínea a), do Código dos Contratos Públicos.

IV

- 28.** Em face do exposto, o Ministério Público, requer a condenação do demandado:
- a).** na multa de 25 UC, a que corresponde o montante de 2.550,00 € (25 UC X 102,00€/UC), pela infração sancionatória continuada p. e p. pelo artigo 65º, n.º 1, alínea b) - violação de normas sobre autorização e pagamentos de despesas públicas, e 2 da LOPTC, por violação do disposto no artigo 2.º, n.º 1 e 2, do Dec. - Lei n.º 4/89, de 6 de janeiro; alterado pelos Dec.- Lei n.º 276/98, de 11 de setembro, n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, e Despacho n.º 15409/2009, do Ministro do Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª Série, n.º 130 – 8 de julho de 2009; bem como artigos 61.ºe 62.º da LOPTC, e ainda 30.º do C:Penal, ex vi artigos 67.º n.ºs 3 e 4 da LOPTC.
- b).** na multa 25 UC, a que corresponde o montante de 2.550,00 € (25 UC X 102,00€/UC), pela infração sancionatória, sob a forma continuada, p. e p. pelo artigo 65º, n.º 1, alínea b) - violação de normas sobre autorização e pagamentos de despesas públicas, e n.2, em concurso ideal com a infração financeira sancionatória, prevista na alínea l) do mesmo artigo da LOPTC, por violação do disposto nos artigos 127.º, n.º 2, 128.º e 20.º, n.º 1, alínea a) do Código dos Contratos Públicos; bem como artigos 61.ºe 62.º da LOPTC e ainda 30.º do C:Penal, ex vi artigos 67.º n.ºs 3 e 4 da LOPTC.

c). na reposição da quantia indevidamente paga, no montante global 2.578,82 €, acrescida dos juros de mora nos termos do artigo 59.º, n.º 4 e 6, da LOPTC., incidentes sobre os montantes parcelares e segundo a taxa vigente à data dos respetivos pagamentos.

1.2. O Demandado contestou, tendo alegado o seguinte:

I)

Da inutilidade parcial da lide

- 1. Em 29 de janeiro de 2020 – e conforme douto despacho judicial de deferimento, de 23/1/2020, de fls. ..., dos autos -, o ora demandado (cfr. Doc. 1, junto) procedeu ao pagamento voluntário, pelo seu valor mínimo, da multa no montante de € 2 550,00 (25 UC x 102,00€/UC), pela infração sancionatória prevista no art.º 65º/1, b e l) – violação de normas sobre autorização e pagamentos de despesas públicas, e considerando ainda o previsto nos artigos. 127º/2, 128º e 20º/1, a) do Código dos Contratos Públicos, e ainda os artigos. 61º e 62º, 67º/3 e 4 da LOPTC e 30º do Código Penal,*
- 2. referenciada aquela multa e aquele pagamento ao que agora vem o MP arguir nos artigos 15º a 27º da petição inicial (p. i.) e ao pedido, a final, sob a respetiva alínea b), da, aliás douta, mesma p. i.*
- 3. Nestes termos, sobressai uma inutilidade parcial da presente lide, quanto ao mencionado pedido sob a alínea b), a final, da petição inicial do MP e a que correspondem os seus artigos 15º a 27º,*
- 4. o que, aqui e agora, se requer venha como tal a ser reconhecido pelo venerando tribunal, para todos os devidos e legais efeitos.*

II)

Por impugnação

- 5. Resulta de todo o suprarreferido que o demandado, logicamente, apenas impugna nos presentes autos os pedidos sob as alíneas a) e c), a final, da petição inicial, conforme infra melhor se desenvolverá.*
- 6. Alicerçado na convicção da razão legal que lhe assiste e, em boa fé, também no facto de o erário não ter sido lesado, nem ter sido o demandando, para o efeito da responsabilidade reintegratória que lhe é imputada, quem recebeu verbas, não tendo retirado qualquer benefício da situação.*
Nestes termos,
- 7. O demandado aceita o alegado pelo MP nos artigos 1 a 8 da p. i.*

8. *Tudo o mais, se impugna especificadamente, nomeadamente os artigos 9º a 14º da p. i. e, bem assim, tudo quanto, reflexamente, resultar em contrário da presente contestação.*

Na verdade,

9. *Antes do mais, e como se aceitou já, supra, resulta dos despachos referidos pelo MP de 4 a 6 da p. i., que os mesmos foram apostos pelo demandado em informações de serviço que vinham fundamentadas no artigo 32º/1 do DL nº 155/92, de 28/7 (com a sua atual redação) – cf. Doc. 2, junto.*

10. *Dispõe o referido normativo que:*

Artigo 32.º

Despesas em conta de fundos de manei

1 — Para a realização de despesas de pequeno montante podem ser constituídos fundos de manei

nome dos respectivos responsáveis, em termos a definir anualmente no decreto-lei de execução orçamental.

2 — Os responsáveis pelos fundos de manei autorizados nos termos do número anterior procederão à sua reconstituição de acordo com as respectivas necessidades.

3 — A competência para a realização e pagamento das despesas em conta de fundos de manei caberá ao responsável pelo mesmo.

4 — Os serviços e organismos procederão obrigatoriamente à liquidação dos fundos de manei até à data que for anualmente fixada nos termos referidos no n.º 1.

11. *Como se poderá constatar, desde logo no Parecer da Procuradoria Geral (PGR) da República PGRP00000929, P001231996, PPA19970620012300, disponível em www.dgsi.pt:*

1 – (...)

2 - O abono para falhas está consagrado no Decreto-Lei nº 4/89, de 6 de Janeiro, abrangendo todos os funcionários e agentes da Administração central e dos institutos públicos que, não se encontrando integrados na carreira de tesoureiro, manuseiem ou tenham à sua guarda, nas áreas de tesouraria e cobrança, valores, numerário, títulos ou documentos, sendo por eles responsáveis;

12. *E é o caso das trabalhadoras concretamente beneficiárias dos abonos para falhas ora controvertidos, (...) e (...).*

13. *Foi atribuído o abono para falhas àquelas trabalhadoras que, in casu, detinham o fundo de manei, precisamente porque:*

- Tinham ainda à sua guarda garantias bancárias no âmbito dos procedimentos de contratação pública;*
- Procediam ao pagamento a fornecedores;*

- Asseguravam a guarda e o manuseamento de valores, numerário, títulos ou documentos.

14. *Que assim é, na verdade, comprova-se, desde logo, com os Docs. 3 a 7, juntos.*
15. *E, na verdade, tendo por referência a data em que auferiram o abono, as trabalhadoras acima identificadas eram titulares da categoria de assistente técnico e ocupavam posto de trabalho que se reportava às áreas de tesouraria e cobrança, envolvendo esse trabalho a responsabilidade inerente ao seu manuseamento, enquadrada nos termos do que resulta do citados Docs. 3 a 7, juntos – respeitantes aos mapas de pessoal do “Instituto (...), I.P.”, de 2015 e de 2016.*
16. *As trabalhadoras acima identificadas estavam integradas na área da gestão financeira e contabilidade da Divisão de Gestão e Administração, desde 2015, conforme o elencado na Deliberação nº 1151/2015, de 28 de abril, (cf. cit. Doc. 6, junto) e, entre outras tarefas, desenvolviam efetivamente, no dia a dia normal do seu trabalho no “Instituto (...), I.P.”, as seguintes, acentua-se:*

*assegurar a execução do orçamento, garantindo todos os procedimentos técnicos, administrativos e contabilísticos de acordo com as disposições legais e em obediência a princípios de racionalidade e de boa gestão; instruir os processos relativos a despesas resultantes do orçamento gerido pelo “Instituto (...), I.P.”, informar quanto à sua legalidade e cabimento e **efetuar processamentos, liquidações e pagamentos**; instruir e acompanhar processos de contratação pública; fornecer relatórios pormenorizados e atualizados da evolução da execução do orçamento; desenvolver a contabilidade analítica; organizar e proceder à apresentação da conta anual de gerência; assegurar a gestão patrimonial e de aprovisionamento, verificando o cumprimento dos requisitos e prazos legais.*
17. *O que determinou a atribuição do referido abono para falhas,*
18. *Como, sublinha-se de novo, as trabalhadoras tinham à sua guarda valores em numerário e garantias bancárias, julgou-se, em boa fé, ter (o fundo de maneio, sua possibilidade de constituição) enquadramento, quanto mais não fora substantivo, nas disposições legais acima mencionadas.*
19. *De resto, a possibilidade de extensão, material-substantiva (que é, afinal, do que aqui se trata, na realidade), do abono para falhas para quem lida, material e concretamente, como acima se demonstrou ser o caso, com bens numerários à sua guarda tem encontrado acolhimento na generalidade da doutrina e da jurisprudência.*

20. *Com efeito, o abono para falhas é um suplemento ou acréscimo remuneratório atribuído em função de uma particularidade específica da prestação de trabalho que se traduz no manuseamento de dinheiro, justificando-se a sua atribuição aos trabalhadores que pelo seu manuseamento e riscos a ele associados é suscetível de gerar falhas contabilísticas em operações de tesouraria.*
21. *O facto de o posto de trabalho ocupado poder, alegadamente, não estar caracterizado de forma exaustiva não afasta a realidade de que as funções exercidas pelas referidas trabalhadoras correspondem, de forma inequívoca, às áreas que, de acordo com as normas legais, determinam o reconhecimento ao direito ao abono para falhas, como foi feito.*
22. *As competências plasmadas, nomeadamente, no cit. Doc. 7, junto, são prosseguidas através dos recursos humanos que a área em causa comporta, entre as quais as inerentes àquelas que nos termos da lei integram os pressupostos do reconhecimento do direito ao abono para falhas.*
23. *É ainda de referir que, a partir de 2017, o “Instituto (...), I.P.”, consagrando o que substantivamente vinha já sendo a realidade desde 2015, passou também a incluir formalmente no seu mapa de pessoal, que envia à tutela para aprovação, através da Secretaria Geral da Educação e Ciência (SGEC), a caracterização das funções associadas aos diversos postos de trabalho,*
24. *consagrando inequivocamente nos postos de trabalho de assistente técnico para a área financeira e de contabilidade as funções de «Prestar apoio na elaboração das contas de gerência. Processar faturação. Proceder à classificação da despesa, cabimentos e compromissos. Proceder ao pagamento a fornecedores. Executar os procedimentos de fecho e abertura mensal e anual, efetuando retificações no sistema contabilístico. Executar as reconciliações bancárias. Tratar o imobilizado. Efetuar a contabilidade patrimonial.».*
25. *Naturalmente, pela afinidade de funções, a assunção da responsabilidade em apreço só poderia caber a trabalhadores cujas tarefas estivessem, como se verificava, in casu, que estavam associadas àquele perfil funcional.*
26. *Acresce que ocorreu uma sua prestação efetiva de serviço no manuseamento de dinheiros.*
27. *Portanto, será de elementar justiça reconhecer-se que prevalecerá, in casu, o princípio geral da substância sobre a forma, como é bom de ver.*

- 28.** *Inequivocamente se demonstra que estavam reunidos os pressupostos legais para que as trabalhadoras que receberam abono para falhas o pudessem receber efetivamente, face ao quadro legal relativo ao reconhecimento do direito ao abono para falhas - Decreto-Lei nº 4/89, de 6 de janeiro, com a sua atual redação.*
- 29.** *No Ac. do STA n.º 45.875, de 03-04-2001, disponível em www.dgsi.pt, afirma-se: “o abono para falhas têm carácter tendencialmente objetivo, isto é não dependente de elementos subjetivantes da remuneração do interessado, mas do risco da movimentação de valores e condições de especificidade em que é prestado determinado trabalho. Idealmente, o abono para falhas deveria ser função do montante dos valores movimentados, sua natureza e espécie e das condições de exercício quanto à probabilidade de cometer erros...”. Também para Paulo Veiga e Moura “o suplemento para falhas é um abono destinado a indemnizar funcionários e agentes pelas despesas e riscos inerentes ao exercício de funções que, pela sua particularidade, são suscetíveis de gerar falhas contabilísticas em operações de tesouraria.*
- (...) Têm direito a ser abonados com este suplemento todos aqueles que, estando ou não integrados na carreira de tesoureiro, manuseiem ou tenham à sua guarda, não áreas de tesouraria ou de cobrança, quaisquer valores, numerário, títulos ou documentos pelos quais sejam responsáveis” (in do Autor, Função..., op. cit., pp. 345- 346) – destacado nosso.*
- 30.** *Logo, o demandado confiou que – e como foi já aceite, artigo 7.º da p. i. não só se tratava de despesas de pequeno montante e para acorrer a situações urgentes -, como estaria a cumprir a lei.*
- 31.** *Mais, o demandado também confiou que seria ele – como parece na verdade ser - o órgão competente para autorizar a despesa e que estavam reunidos todos os pressupostos e requisitos da mencionada disposição legal.*
- 32.** *E, que assim é, parece resultar da própria lei, nos termos a seguir explanados:*
- 33.** *O n.º 1 artigo 2.º do DL n.º 4/89, de 6 de janeiro, na redação dada pelo DL n.º 276/98, de 11 de setembro e pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, prevê o direito ao abono para falhas, aos trabalhadores que manuseiem e tenham à sua guarda valores, e que não se encontrem na carreira de tesoureiro.*
- 34.** *Por sua vez, o nº 2 do artigo 3º do mesmo diploma claramente estipula que:*

2 — O processamento do abono aos substitutos será autorizado pelo director-geral ou equiparado do respectivo organismo.

35. *A Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2009), no seu artigo 24º, introduziu alterações aos artigos 1.º, 2.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 276/98, de 11, de setembro, mas manteve intocado o referido nº 2 do artigo 3º.*
36. *Ou seja, tratando-se, o “Instituto (...), I.P.”, de um instituto público com autonomia administrativa e financeira e com personalidade jurídica própria, não decorre da lei que, para o “Instituto (...), I.P.”, em matéria de abono para falhas, tenha de haver previamente, um despacho conjunto dos membros do Governo da Tutela e das Finanças e da Administração Pública, em alegada necessidade de cumprimento do nº 5 do Despacho nº 15409/2009, de 8/7.*
37. *Tal não decorre do diploma-mãe, o DL 4/89, de 6/1, com a sua atual redação – como vimos, desde logo pelo imperativo do seu artigo 3º/nº 2.*
38. *O Despacho nº 15409/2009, de 8/7, do Ministro de Estado e das Finanças, não pretendeu “ir para além da lei” quando, no seu nº 5, aborda a questão da necessidade de um “despacho conjunto” – está, nesse particular, a emitir uma orientação genérica para a Administração Pública, mas não levando especialmente em atenção – nem podia – o caso específico dos Institutos Públicos.*
39. *Desde logo, pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (aprova a lei quadro dos institutos públicos), estipula-se, no seu artigo 2º, que os institutos públicos integram a administração indireta do Estado e das Regiões Autónomas.*
40. *No artigo. 4º/nºs 1 e 2 do mesmo diploma, o legislador dispõe que (i). Os institutos públicos são pessoas coletivas de direito público, dotadas de órgãos e património próprio; e que (ii) os institutos públicos devem em regra preencher os requisitos de que depende a autonomia administrativa e financeira.*
41. *Ainda de acordo com a mesma lei, o seu artigo 48º/3, j) destaca, para o que ora releva especialmente, que o “Instituto (...), I.P.” goza de regime especial, com derrogação do regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade.*
42. *E, em densificação daquela Lei, no que ao “Instituto (...), I.P.” diz respeito, o Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho, veio consagrar as disposições estatutárias deste Instituto, definindo-o como um instituto público de regime especial, integrado na*

administração indireta do Estado, dotado de autonomia pedagógica, científica, administrativa e financeira e de património próprio.

43. *Como se demonstra, no caso do “Instituto (...), I.P.” – e ao contrário do preconizado na p. i. pelo MP – não se revelava obrigatório o despacho conjunto referido no nº 5 do Despacho nº 15409/2009, de 8/7.*
44. *Antes pelo contrário, não só face ao enquadramento legal acima transcrito, como, também no mesmo sentido, a jurisprudência consagrada, que aqui o demandado convoca, com as necessárias adaptações ao caso presente – cf. v.g. o Acórdão do STA 030112, de 25-03-1993, de acordo com o qual (disponível em www.dgsi.pt):*

“I - O despacho conjunto referido no n. 2 do art. 2 do DLL 4/89, de 6/1, é um despacho normativo, a proferir obrigatoriamente nos serviços onde se verifique a situação de funcionários não pertencentes à carreira de tesoureiros, que manuseiem ou tenham à sua guarda dinheiro, valores ou títulos; não é ato individual (administrativo) a proferir para cada caso.

II - O despacho autorizativo de recebimento de abono para falhas por quem substitua quem a ele tem direito, previsto no n. 2 do art. 3 daquele DL, é da competência dos órgãos diretivos dos estabelecimentos universitários, quanto aos respetivos funcionários, em virtude da sua autonomia financeira (art.º 3 da. 108/88, de 24/9)” – destacado nosso.

45. *Nada mais claro!*
46. *De outro modo, resulta que o nº 5 do Despacho nº 15409/2009, de 8/7, do Ministro de Estado e das Finanças é manifestamente ilegal, por violação do princípio da hierarquia das leis, porque, na interpretação que do mesmo pretende o MP fazer, colide frontalmente com o disposto no nº 2 do artigo 3º do DL nº 4/89, de 6/1.*
Acresce ainda dizer que
47. *Na perspetiva de um cidadão médio, comprova-se que o demandado não poderia ter atuado de outro modo, nas circunstâncias concretas do caso sub iudicio.*
48. *Não lhe seria exigível comportamento distinto, já que o exercício material-substantivo das funções das trabalhadoras era mesmo terem de lidar com dinheiros e garantias à sua guarda, as despesas eram efetivamente de pequeno montante e o demandado estava convicto de deter a competência legal para a autorização de constituição do fundo de maneio, em face de todo o enquadramento de direito que acaba de se fazer sobressair, como superior hierárquico do “Instituto (...), I.P.”, para a sua autorização.*
49. *O demandado não foi negligente – muito menos a sua conduta releva de qualquer dolo.*

50. Não se verifica, deste modo, que o demandado tenha cometido uma infração financeira, nem para efeitos de responsabilidade sancionatória (à luz dos arts. 65º/1, b), nº 2, 61º e 62º da LOPTC, ou do art. 30º do Código Penal, ex vi do art. 67º/4 da LOPTC), nem reintegratória (art. 59º/4 da LOPTC).
51. De resto, não se verifica ter existido prejuízo para o erário, pois, além do trabalho ter sido efetivamente prestado pelas supra indicadas trabalhadoras, estas desempenhavam materialmente funções que lhes conferiam o direito à percepção do abono para falhas e o “Instituto (...), I.P.” em nada saiu prejudicado com isso.
52. Antes pelo contrário.
53. Acresce que, como acima igualmente se começou por evidenciar, verifica-se, em elementar boa fé e justiça material, que aquelas verbas não foram recebidas pelo signatário.
54. Demonstra-se, inequivocamente, que não era exigível ao demandado atuar de modo diverso, nas circunstâncias concretas do caso sub iudicio.
55. E ainda que, por hipotético, houvesse erro na interpretação da lei, sempre seria esse erro manifestamente desculpável, à luz do artigo 17º/1 do Código Penal e porque invulnerável à formulação de dúvidas, e porque existiam também razões sensatas, suas, para supor o carácter permitido do facto: neste caso, a atitude perante o direito que se manifesta no erro não precisa de sanção (Roxin) – cf. a sentença 1/2010, produzida pelo T. Contas no âmbito do processo PN 4JRF/2009 – 3ª Secção, que ora se convoca, com a devida vénia.
56. Com o cit. Acórdão do venerando Tribunal de Contas, no limite, em boa fé, terá de conceder-se ao demandado o benefício da dúvida.
57. “Aqui, o ponto visado do programa de escolha e medida sancionatória tem de base: (i) o art.º 65/3-5, DI.98/97, 28.08, quando define penalidades distintas para as infrações cometidas a título de dolo ou negligência; (ii) o art.º 67 do mesmo diploma legal, quando ordena a avaliação da culpa, em concreta situação do agente na burocracia do Estado-aparelho, tendo em consideração ...o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis... e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.”
58. Como se fixou já, supra, os valores em causa nos abonos concedidos foram para acorrer a situações urgentes e são de relativa pequena monta, no contexto das atribuições do “Instituto (...), I.P.”.

59. Assim, face às explicações acima evidenciadas, relevando a manifesta boa-fé do demandado, por elementar prudência, e sem conceder, em mera hipótese sempre se arguirá que, ainda que se preconizasse uma irregularidade da sua atuação, esta teria sucedido em situações muito, muito pontuais e não evidenciam prejuízo relevante para o erário,
60. pelo que sempre se apela ao mais elevado sentido de justiça do venerando Tribunal de Contas para igualmente acolher o entendimento de estarem reunidos, de facto, os pressupostos legais excludentes das aventadas responsabilidades financeiras – porque, claramente, está, ao menos, manifestamente evidenciado (i) que a alegada falta só pode, no limite, em mera hipótese, ser imputada a título de negligência; (ii) não existe anterior recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado, e (iii) foi a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno emitiu um juízo de censura sobre a matéria ora controvertida.
61. Ficam, deste modo, especificadamente impugnados os artigos 9 a 14 da p. i. e, bem assim, todos os demais que se encontrem em oposição com todo o supra articulado.

NESTES TERMOS, nos melhores de direito e sempre com o mui douto suprimento de V. Ex^a, deve a presente ação improceder, totalmente, quer pela sua inutilidade superveniente parcial, quer por não provada, absolvendo-se o demandado do pedido e, nomeadamente:

Em qualquer caso, por falecerem todos os pressupostos de aplicação respetivos, para efeitos de responsabilidades financeiras, não deve ser imputada ao demandado qualquer infração financeira nem qualquer responsabilidade financeira sancionatória nem reintegratória;

Não devendo, por consequência, o demandado ser condenado em qualquer multa, muito menos as concretamente peticionadas nos presentes autos pelo MP, nem em quaisquer juros de mora.

Mais se requer a não condenação ou a dispensa total do pagamento de quaisquer emolumentos.

1.3. Realizou-se a audiência de julgamento com observância do formalismo legal.

2. Fundamentação

2.1. Factos Provados:

- A)** O Demandado exerceu as funções de Presidente do Conselho Diretivo do “Instituto (...), I.P.”, nas gerências de 2014 a 2016, sendo licenciado em Geografia.
- B)** A Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC) realizou, no ano de 2017, nos termos do artigo 62º da LEO, uma auditoria ao sistema e procedimento de controlo interno do “Instituto (...), I.P.”, cujo relatório, após homologação, foi remetido ao Tribunal de Contas.
- C)** O Ministério Público intentou a presente ação com fundamento naquele Relatório de Auditoria.

Motivação das alíneas A), B) e C) dos f. p: Relatório de Auditoria.

- D)** O Demandado, por despacho de **10Jan2014**, exarado sobre a Informação n.º 12/NAA/2014, da Coordenadora do Núcleo de Apoio Administrativo – (...) - autorizou a constituição de fundo de maneiio do “Instituto (...), I.P.”, para o ano de 2014, no valor de 1.500,00 € designando como responsável a assistente técnica (...).
- E)** Por despacho de **5Jan2015**, exarado sobre a Informação n.º 5/NAA/2015, da Coordenadora do Núcleo de Apoio Administrativo – (...) -, autorizou a constituição do fundo de maneiio do “Instituto (...), I.P.”, para o ano de 2015, no valor de 1.500,00 €, designando como responsável a assistente técnica (...).
- F)** Por despacho de **12Jan2016**, exarado sobre a Informação n.º 2, de 12.01.2016, da Coordenadora da Direção Geral de Administração (DGA) – (...) -, autorizou a constituição do fundo maneiio do “Instituto (...), I.P.”, para o ano de 2016, designando como responsável pelo mesmo a assistente técnica (...).
- G)** Os fundos de maneiio acima indicados destinavam-se à realização de despesas de reduzido valor e carácter urgente, no âmbito da rúbrica orçamental 02.01.08.00.00 material de escritório, e fundamentaram-se no artigo 32.º, n.º 1, do DL 155/92, de 28 de julho.

H) O demandado, nos anos de 2014, 2015 e 2016, autorizou o processamento do suplemento de abono para falhas às referidas assistentes técnicas, no montante total de 2.578,82 €, correspondente aos montantes parcelares discriminados no quadro 21 do R.A. – abono para falhas 2014-2016.

Motivação das alíneas A) a H) dos f. p: Ponto 85.6. do Relatório de Auditoria, Anexo IV ao R.A e documentos juntos com a contestação de fls. 35 a 42, sendo que os factos em apreço foram expressamente aceites pelo Demandado.

I) A Coordenadora do Núcleo de Apoio Administrativo – (...) –, que subscreveu as informações a que se referem as **alíneas D) a F) dos f. p.**, era licenciada em Administração Pública, e foi ela que disse ao Demandado que o responsável pelo fundo de maneiio tinha direito a um abono para falhas.

Motivação: Depoimento da testemunha (...) (a então Coordenadora do Núcleo de Apoio Administrativo) que disse exatamente o que consta desta alínea, por estar convencida de que o responsável pelo fundo de maneiio tinha direito a abono para falhas; mais referiu ser do seu conhecimento que tal ocorria noutros departamentos da Administração Pública Central.

J) Por deliberação do Conselho Diretivo do “Instituto (...), I.P.” n.º 1151/2015, de 28 abril de 2015, com efeitos a 1 de maio de 2015, foi criada a Divisão de Gestão e Administração (DGA), com funções de apoio na área financeira e de contabilidade e na área administrativa e de gestão de recursos humanos, a qual compete, nomeadamente:

«assegurar a execução do orçamento, garantindo todos os procedimentos técnicos, administrativos e contabilísticos de acordo com as disposições legais e em obediência a princípios de racionalidade e de boa gestão; instruir os processos relativos a despesas resultantes do orçamento gerido pelo “Instituto (...), I.P.”, informar quanto à sua legalidade e cabimento e efetuar processamentos, liquidações e pagamentos; instruir e acompanhar processos de contratação pública; fornecer relatórios pormenorizados e atualizados da evolução da execução do orçamento; desenvolver a contabilidade analítica; organizar e proceder à apresentação da conta anual de gerência; assegurar a gestão patrimonial e de aprovisionamento, verificando o cumprimento dos requisitos e prazos legais».

Motivação: Documento n.º 6 junto com a contestação (fls. 43 dos autos).

K) As assistentes técnicas acima identificadas tiveram à guarda os fundos de maneiio de 2014, 2015 e 2016, e manusearam-nos, tendo recebido como contrapartida os correspondentes abonos para falhas.

Motivação: docs. juntos com a contestação de fls. 35 a 36, 42, 44 a 45 v.; declarações do Demandado e das referidas assistentes técnicas.

L) No Mapa de Pessoal de 2015 junto aos autos com a contestação (fls. 38), os assistentes técnicos aparecem inseridos na Unidade Orgânica «Carreiras gerais», com a «Carreira» de «Assistente técnico» e com a «Categoria/cargo» de Assistente técnico, sem qualquer referência às suas áreas de responsabilidade.

Motivação: o referido Mapa de Pessoal (fls. 38).

M) Dá-se por reproduzida a proposta de Mapa de Pessoal para 2016, no qual os assistentes técnicos que anteriormente estavam inseridos na Unidade Orgânica «Carreiras gerais» aparecem agora inseridos na Unidade Orgânica «Divisão de Gestão e Administração», na carreira «Assistente Técnico», com funções nas áreas da «Contabilidade e Recursos Humanos».

Motivação: a referida proposta de Mapa de Pessoal (fls. 41).

N) Aquela proposta de Mapa de Pessoal para 2016 constituiu um anexo ao pedido formulado pelo “Instituto (...), I.P.” e subscrito pelo Demandado, de 17Ago2015, no qual pedia ao Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário um «aumento de postos de trabalho do mapa de pessoal do “Instituto (...), I.P.”».

O) Este pedido mereceu o seguinte despacho, de 26Ago2015:

«**Assunto:** MAPA DE PESSOAL 2016

Relativamente ao assunto acima mencionado, cumpre devolver a V. Exa o ofício n.º 1293, de 17 do corrente, para efeitos de instrução e correção de

acordo com o disposto no n.º 5 do artigo 29.º da Lei 35/2014, de 20 de junho, alterada pela Lei 82-B/2014, de 31/01 e Retificação n.º 37-A/2014, de 19/08 (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas [...] 5- As alterações aos mapas de pessoal que impliquem um aumento de postos de trabalho carecem de autorização prévia do membro do Governo de que dependa o órgão ou o serviço, de cabimento orçamental e do reconhecimento da sua sustentabilidade futura pelo Governo responsável pela área das finanças”.

Motivação das alíneas O) e P): o documento de fls. 39 e 40.

- P)** As trabalhadoras que auferiram os abonos para falhas não ocupavam postos de trabalho que, de acordo com a caracterização constante dos mapas de pessoal, se reportassem às áreas da tesouraria e cobrança.

Motivação: Depoimento das testemunhas (...) e (...), que, por serem assistentes técnicas, à data dos factos, tinham conhecimento destes factos; Mapa de Pessoal de 2015 e proposta de Mapa de Pessoal de 2016 (**vd. alíneas L) e M) dos f. p.)**.

- Q)** O Demandado, ao autorizar o processamento do suplemento remuneratório de abono para falhas às referidas assistentes técnicas, estava convencido de que o responsável pelo fundo de maneiio tinha, sem mais, direito a tal suplemento remuneratório.

Motivação: depoimento da testemunha (...), autora das informações que precederam os despachos de autorização para a constituição do fundo de maneiio, com referência aos anos de 2014, 2015 e 2016 (**vd. alíneas D), E) e F) dos f. p.)**, que referiu ter sido ela a dizer ao Demandado, Geógrafo, que o responsável pelo fundo de maneiio tinha direito a tal abono, o que, atento o facto de a testemunha ser licenciada em Administração Pública e ser a Coordenadora do Núcleo de Apoio Administrativo, aliado ao facto de ser usual, na Administração Pública, que à responsabilidade inerente ao manuseamento de fundo de maneiio corresponda um suplemento remuneratório denominado

de abono para falhas, permite-nos concluir pelo convencimento da licitude da conduta do Demandado.

R) O Demandado, em momento anterior ao *terminus* do prazo para contestar, **efetuiu o pagamento voluntário da multa** com referência à «*infração financeira sancionatória p. p. pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b) – violação de normas de autorização e pagamento de despesas públicas, em concurso ideal com a infração financeira sancionatória prevista na alínea l) – violação de normas relativas à contratação pública, 2 e 5. Da Lei n.º 98/97, de 26/08, da LOPTC, por violação do artigo 127.º, n.º 2, 128.º e 20.º, n.º 1, alínea a), do Código dos Contratos Públicos*».

Motivação: Doc.de fls. 34 e despacho de fls. 14 e 15.

2.1.1. As testemunhas depuseram com isenção e imparcialidade e mostraram ter conhecimento dos factos a que depuseram.

2.2. O Direito

2.2.1. **Do elemento objetivo da infração financeira sancionatória imputada ao Demandado p.p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b) (violação de normas sobre autorização e pagamento de despesas públicas) e 2, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 4/89, de 6Jan, alterado pelo Decreto-Lei n.º 276/98, de 11Set, e pela Lei n.º 64-A/2008, de 31Dez, e ainda do Despacho n.º 15409/2009, do Ministro do Estado e das Finanças, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 130 – 8 de julho de 2009**

O artigo 2.º, n.ºs 1 e 2 do DL n.º 4/89, de 6Jan (diploma, designadamente aplicável aos serviços da administração direta e indireta do Estado), alterado pelo DL 276/98, de 11Set, e pela Lei 64-A/2008, de 31Dez, dispõe:

- 1- *Têm direito a um suplemento remuneratório designado “abono para falhas” os trabalhadores que manuseiam ou tenham à sua guarda, nas áreas de tesouraria ou cobrança, valores, numerário, títulos ou documentos, sendo por eles responsáveis.*
- 2- *As carreiras e ou categorias, bem como os trabalhadores que, em cada departamento ministerial, têm direito a “abono para falhas”, são determinadas por despacho conjunto do respetivo membro do Governo e dos responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.*

No preâmbulo e articulado do Despacho n.º 15409/2009, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 130, de 8Jul2009, diz-se, designadamente:

«O suplemento remuneratório designado de «abono para falhas», regulamentado pelo DL n.º 4/89, de 6 de janeiro, com a redação dada pelo DL 276/98, de 11 de setembro, foi já objeto da revisão a que se reporta o artigo 112.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, através da Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro, tendo já sido fixado o seu valor pela Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.

No entanto, o reconhecimento do direito ao seu abono depende da identificação das carreiras e ou categorias, bem como dos trabalhadores que manuseiem ou tenham à sua guarda, nas áreas de tesouraria ou cobrança, valores, numerário, títulos ou documentos, sendo por eles responsáveis.

Atendendo a que, no atual elenco das carreiras, não existe qualquer carreira ou categoria inequivocamente associada a esta área, como anteriormente acontecia com a carreira de tesoureiro, e ao facto de os trabalhadores nela integrados terem transitado para a carreira e categoria de assistente técnico, reconhece-se o direito a esse abono aos trabalhadores integrados nessa carreira e categoria que ocupem postos de trabalho nas áreas de tesouraria ou cobrança que envolvam a responsabilidade inerente ao manuseamento ou guarda de valores, numerário, títulos ou documentos.

(....)

No que respeita ao reconhecimento do direito ao abono para falhas a trabalhadores que ocupem postos de trabalho cuja carreira e categoria não seja a de assistente técnico, deverá o mesmo concretizar-se, em cada departamento ministerial, mediante despacho conjunto do membro do Governo responsável pelas áreas da Administração Pública e da tutela respetiva.

Assim:

Nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do DL n.º 4/89 de 6 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 276/98, de 11 de setembro, e pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, determina-se o seguinte:

- 1- Têm direito ao suplemento designado «abono para falhas», regulado pelo DL n.º 4/89, de 6 de janeiro, alterado pelo DL n.º 276/98, de 11 setembro, e pela Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro, os trabalhadores titulares da categoria de assistente técnico da carreira geral de assistente técnico que ocupem postos de trabalho que, de acordo com a caracterização constante do mapa de pessoal, se reportem às áreas de tesouraria ou cobrança que envolvam a responsabilidade inerente ao manuseamento ou guarda de valores, numerário, títulos ou documentos. (...)
- 2- (...)
- 3- (...)
- 4- Nos termos dos n.ºs 4 e 5 do artigo 73.º da Lei n.º 12-A/2008, o abono para falhas é apenas devido quando haja efetivo exercício de funções e enquanto perdurarem as condições que determinaram a sua atribuição.
- 5- O reconhecimento do direito a abono para falhas a trabalhadores integrados noutras carreiras, ou titulares de outras categorias, efetua-se mediante despacho conjunto dos membros do Governo da tutela e das Finanças e da Administração Pública.
- 6- O presente despacho produz efeitos a 1 de janeiro de 2009, relativamente aos trabalhadores que nessa data se encontrassem nas condições para reconhecimento do direito ao abono para falhas.

2.2.2. Da interpretação das referidas normas e determinações

De acordo com o artigo 2.º do DL 4/89, de 6Jan, com as alterações acima identificadas, têm direito ao designado «abono para falhas» os trabalhadores que sejam responsáveis pelo manuseio ou guarda de valores, numerário, títulos ou documentos, desde que ocupem postos de trabalho «nas áreas de tesouraria ou cobrança» (n.º 1).

As carreiras e ou categorias, bem como os trabalhadores que, em cada departamento ministerial, têm direito a «abono para falhas», são determinadas por despacho

conjunto do respetivo membro do Governo e dos responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública (n.º 2).

Com base na mencionada norma habilitante (artigo 2.º, n.º 2, do DL n.º 4/98), determinou-se, pelo despacho 15409/2009, do Ministro de Estado e das Finanças, que têm direito a tal suplemento remuneratório os trabalhadores titulares da categoria de assistente técnico da carreira geral de assistente técnico que sejam responsáveis pelo manuseio ou guarda de valores, numerário, títulos ou documentos, desde que ocupem postos de trabalho que, «de acordo com a caracterização constante do mapa de pessoal, se reportem às áreas de tesouraria ou cobrança» (n.º 1 do Despacho).

Este Despacho faz uma distinção entre os trabalhadores que são titulares da categoria de assistente técnico da carreira geral de assistente técnico, e que, por isso e desde que se verifiquem os restantes requisitos, têm direito ao «abono para falhas» (n.º 1 do Despacho), e os trabalhadores integrados noutras carreiras ou titulares de outras categorias, cujo reconhecimento do direito ao «abono para falhas» está dependente de despacho conjunto dos membros do Governo da tutela e das Finanças e da Administração Pública (n.º 5 do Despacho).

No caso dos autos, ficou provado que as trabalhadoras (assistentes técnicas) que auferiram os suplementos remuneratórios de abonos para falhas não ocupavam postos de trabalho que, de acordo com a caracterização constante dos mapas de pessoal, se reportassem às áreas da tesouraria e cobrança — vd. alínea P) dos f. p. e alíneas L) e M) dos f. p. —, pelo que o Demandado, ao ter autorizado o processamento daqueles suplementos de abono para falhas às assistentes técnicas acima identificadas — vd. alínea H) dos f. p. — preencheu o elemento objetivo da infração financeira sancionatória p.p. no artigo 65.º, nºs 1, alínea b) (violação de normas sobre autorização e pagamento de despesas públicas) e 2, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 2.º, nºs 1 e 2, do DL n.º 4/89, de 6Jan, alterado pelo Decreto-Lei n.º 276/98, de 11Set, e pela Lei n.º 64-A/2008, de 31Dez, e ainda do Despacho n.º

15409/2009, do Ministro do Estado e das Finanças, publicado no DR, 2.^a Série, n.º 130 – 8 de julho de 2009.

2.2.3. Do elemento subjetivo da infração acima identificada

A responsabilidade financeira, seja ela sancionatória ou reintegratória, só ocorre quando praticada com culpa (vd. artigos 65.º, n.º 5, e 67.º, n.º 3, da LOPTC).

O Ministério Público, nas alegações, pediu a absolvição do Demandado (da infração sancionatória e reintegratória) com fundamento no n.º 1 do artigo 17.º do Código Penal.

Decorre da **alínea Q) dos f. p.** que referida ilegalidade foi praticada, pelo Demandado, no convencimento de que tal prática era legal.

Dispõe o artigo 17.º do Código Penal, aplicável “ex vi” do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC, 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 pena aplicável ao crime doloso respetivo, a qual pode ser especialmente atenuada*».

De referir, no seguimento da jurisprudência dos tribunais superiores, que a censurabilidade do erro sobre a ilicitude é matéria de direito e não de facto (vide, por todos, o Acórdão do STJ, de 18Dez1996, in www.dgsi.pt, e sentenças do Tribunal de Contas n.ºs 10/2018 e 7/2020).

Importa, agora, saber se o erro em que incorreu o Demandado é ou não censurável; **(i)** no caso positivo, aquele será punido com uma multa aplicável à infração dolosa, a qual pode ser especialmente atenuada; **(ii)** no caso negativo, verificar-se-á uma causa de exclusão da culpa, pelo que será absolvido.

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

Esta afirmação fundamenta-se no seguinte:

- O Demandado, geógrafo, confiou que a assistente técnica, Coordenadora do Núcleo de Apoio Administrativo e licenciada em Administração pública, estava correta quando afirmou que o responsável pelo fundo de maneo tinha direito ao suplemento remuneratório denominado abono para falhas, até porque é usual, na Administração Pública, que à responsabilidade inerente ao manuseamento de fundo de maneo corresponda um suplemento remuneratório denominado de abono para falhas (vd. motivação das **alíneas Q) e l) dos f. p.**).

Do supra exposto, resulta que a falta de consciência da ilicitude dos factos praticados pelo Demandado 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 culpa¹.

Assim, e não obstante a qualidade do Demandado, as circunstâncias que rodearam a prática do ato ilegal é de molde a considerar o erro sobre a ilicitude não censurável, o que implica a sua absolvição, por se verificar uma causa de exclusão da culpa.

2.2.4. Dos requisitos objetivos da infração financeira reintegratória imputada ao Demandado prevista no artigo 59.º, nº 4, da LOPTC (pagamentos indevidos), por violação do disposto no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 4/89, de 6Jan, alterado pelo Decreto-Lei n.º 276/98, de 11Set, e pela Lei n.º 64-A/2008, de 31Dez, e ainda do Despacho n.º 15409/2009, do Ministro do Estado e das Finanças, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 130 – 8 de julho de 2009

¹ Cf. Taipa de Carvalho, Direito Penal, Parte Geral, 2.ª edição, Coimbra Editora, pp. 486, e Paulo Albuquerque, Comentário do Código Penal, 3.ª edição, pág. 168 (ponto 4.)

Consideram-se pagamentos indevidos, para o efeito de reposição, os pagamentos ilegais que causarem dano ao erário público, por não terem contraprestação efetiva, ou, porque tendo-a, esta não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade (artigo 59.º, n.º 4, da LOPTC).

In casu, as assistentes técnicas tiveram à sua guarda os fundos de maneiço constituídos em 2014, 2015 e 2016, tendo-os manuseado. É o que resulta da **alínea K) dos f. p.**; houve, por isso, contraprestação efetiva.

Assim, por falta de um requisito objetivo da infração financeira reintegratória imputada ao Demandado – aos pagamentos não corresponderam contraprestações efetivas – terá o Demandado que ser absolvido, o que, de resto, sempre resultaria do facto do ilícito financeiro ter sido praticado sem culpa (n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, e **ponto 2.2.3. desta sentença**).

2.2.5. Da infração financeira sancionatória p.p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) (violação de normas de autorização e pagamento de despesas públicas) em concurso ideal com a infração financeira sancionatória prevista na alínea l) (violação de normas relativas à contratação pública), e nºs 2 e 5, da LOPTC, por violação dos artigos 127.º, n.º 2, 128.º e 20.º, n.º 1, alínea a), do CCP.

O Demandado, em momento anterior ao *terminus* do prazo para contestar, **efetuou o pagamento voluntário da multa** com referência a esta infração – vd. alínea R) dos f. p. e motivação atinente.

Impõe-se, assim, a extinção do procedimento, quanto a esta infração, com fundamento no pagamento, nos termos do artigo 69.º, n.º 2, alínea d), da LOPTC, o que se fará a final.

3. DECISÃO

Termos em que:

- a) Se julga improcedente, por não provada, a infração financeira sancionatória imputada ao Demandado p.p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b) (violação de normas sobre autorização e pagamento de despesas públicas) e 2, da LOPTC, por violação do disposto no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 4/89, de 6Jan, alterado pelo Decreto-Lei n.º 276/98, de 11Set, e pela Lei n.º 64-A/2008, de 31Dez, e ainda do Despacho n.º 15409/2009, do Ministro do Estado e das Finanças, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 130 – 8 de julho de 2009,
- b) bem como a infração financeira reintegratória prevista no artigo 59.º, n.º 4, da LOPTC, por violação dos mesmos preceitos, e
- c) Se julga extinto, pelo pagamento, o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória imputada ao Demandado pela infração identificada no ponto **2.2.5. desta Sentença**, nos termos do artigo 69.º, n.º 2, alínea d), da LOPTC.

Registe e notifique.

Sem emolumentos.

Publicite, omitindo os nomes de todas as pessoas singulares (demandados, testemunhas e outros) e substituindo o nome da pessoa coletiva por “*Instituto (...), IP*” – cf. Comunicado de Imprensa n.º 96/18, de 29 de junho, do Tribunal de Justiça da União Europeia.

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)