

**Sentença N.º 8/2021.**  
**29.ABR – 3ª SECÇÃO**

RESPONSABILIDADE REINTEGRATÓRIA; SISTEMA REMUNERATÓRIO DA FUNÇÃO PÚBLICA; DIREITOS ADQUIRIDOS; SEGUROS DE SAÚDE; NEGLIGÊNCIA; ERRO NÃO CENSURÁVEL

**Conselheiro Relator:** José Mouraz Lopes

**Sumário**

1. O Decreto-lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, veio introduzir um regime normativo disciplinador da atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos ou indiretos, em dinheiro ou em espécie, que acresçam à remuneração principal dos titulares de órgãos de administração ou gestão pública e de todos os trabalhadores das entidades abrangidas pelo diploma, independentemente do seu vínculo contratual ou da natureza da relação jurídica de emprego.
2. O mesmo normativo estabeleceu, um regime rigoroso no que tange às situações existentes à data da entrada em vigor do diploma, quanto à cessação imediata de situações que existiam ou tenham sido atribuídos, com exceção dos que correspondam a direitos legitimamente adquiridos.
3. Insere-se no âmbito da exceção, por via do respeito pela situação específica do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social e pelos direitos adquiridos dos colaboradores, a manutenção do pagamento das quantias referentes à comparticipação dos créditos à habitação fixadas no Regulamento que tinham iniciado funções, em 1/12/1999, 1/10/2000 e 1/2/2001, respetivamente, data anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei 14/2003.
4. A mesma legislação proibiu a atribuição ao pessoal das entidades identificadas no Decreto-lei de benefícios suplementares ao sistema remuneratório, designadamente seguros dos ramos “Vida” e “Não vida” (excetuando os obrigatórios por lei), não se verificando, nessa matéria quaisquer direitos adquiridos para além do prazo da cessão do contrato (ainda que renovado).
5. É ilícita da manutenção e extensão subjetiva do seguro de saúde para além do período vigente.

6. É no critério da atuação diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que deve densificar-se a interpretação normativa da culpa negligente no âmbito da responsabilidade financeira.
7. A atuação do Conselho Diretivo (CD), condicionada por um conjunto de circunstâncias factuais que evidenciam dúvidas dos demandados sobre a interpretação a seguir por via da entrada em vigor da lei, pedido de parecer jurídico, informação nesse sentido à tutela que não foi contrariado e finalmente informação escrita de que poderiam continuar a efetuar o pagamento do seguro, conforma uma atuação errónea sobre a legalidade dos atos praticados, mas não censurável, que exclui a dimensão culposa dos membros do CD.

# SENTENÇA Nº 8

# 2021



**T**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS

Secção – 3ª/S  
Data: 29/04/2021  
Processo: n.º 7/2015

José Mouraz Lopes

TRANSITADO EM JULGADO

## I. Relatório

1 O Ministério Público requereu o julgamento dos demandados (A), na qualidade de Presidente do Conselho Diretivo (CD) do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, no período que decorreu entre 20/03/2006 e 31/05/2009; (B), na qualidade de Vice-Presidente do mesmo CD no período que decorreu entre 1/10/2003 e 31/05/2009; (C), na qualidade de Presidente do mesmo CD no período que decorreu entre 1/01/2003 e 19/03/2006 e (D), na qualidade de Vogal do mesmo CD no período que decorreu entre 1/01/2003 e 19/03/2006, pedindo a condenação dos mesmos nos seguintes termos:

Mod. TC 1999.001

- a) Os demandados (A) e (B) deverão ser condenados, solidariamente, como co-autores de uma infração financeira reintegratória, p.p. no artigo 59º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 98/97, na sua versão inicial e n.ºs 1 e 4 do mesmo artigo e diploma com a redação da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, a reporem nos cofres do Estado a quantia de € 10.936,30 (dez mil novecentos e trinta e seis euros e trinta cêntimos), cuja despesa e pagamentos foram por ambos autorizados, e atribuídos aos funcionários do IGFCSS a título de comparticipação no crédito à habitação, entre 12.4.2006 e 19.5.2009;
- b) Pela prática dos mesmos factos, deverá ainda cada um dos demandados (A) e (B) ser condenado como autor de uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, p.p. no artigo 65º, n.º 1, alínea b) e n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, por força do princípio do tratamento

- mais favorável, vertido no n.º 4 do artigo 2º do Código Penal, numa multa de 20 UC, a que correspondem 2040,00€ (20UCx102,00€).
- c) Os demandados (A) e (B) deverão ser condenados, solidariamente, como co-autores de uma infração financeira reintegratória, p.p. no artigo 59º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, a reporem nos cofres do Estado a quantia de € 46.518,75 (quarenta e seis mil quinhentos e dezoito euros e setenta e cinco cêntimos) cuja despesa e pagamentos foram por ambos autorizados aos trabalhadores do IGFCSS, a título de seguro de saúde, entre 24.01.2007 e 26.01.2009;
- d) Por último, pela prática dos mesmos factos, deverá ainda cada um dos demandados (A) e (B) ser condenado como autor de uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, p.p. no artigo 65º, n.º1 alínea b) e n.º2 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 26 de agosto, numa multa de 20 UC, a que correspondem 2040,00€ (20UCx102,00€).
- e) Os demandados (B) (C) e (D) deverão ser condenados, solidariamente, como co-autores de uma infração financeira reintegratória, p.p. no artigo 59º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 98/97, na sua versão inicial, a reporem, nos cofres do Estado, a quantia de € 2.526,58 (dois mil quinhentos e vinte e seis euros e cinquenta e oito cêntimos), cuja despesa e pagamentos foram por todos autorizados e atribuídos aos funcionários do IGFCSS a título de participação no crédito à habitação, entre 14.06.2004 e 16.03.2006;
2. Imputa aos demandados, um conjunto de factos enquadrados em duas situações que estiveram envolvidos enquanto, o 1.º Demandado, presidente do Conselho Diretivo do Instituto citado, os 2º e o 3.º Demandados, Vice Presidente, Presidente e a 4ª demandada, vogal, do mesmo órgão, relacionadas com (i) a autorização de pagamentos e despesas envolvendo participação no juro de crédito à habitação de colaboradores do IGFCSS e (ii) autorização de pagamentos envolvendo prémios de seguro de saúde nos anos de 2003 a 2009, situações que terão ocorrido em colisão com as disposições legais vigentes.
3. Os demandados contestaram em documento único, invocando, a título de exceção perentória a prescrição das infrações sancionatórias e, por impugnação, entendendo não existir qualquer ilicitude nos factos ocorridos, nem culpa na sua atuação, tenho para tal argumentado jurídica e factualmente. Pedem, assim, a sua absolvição e caso se assim não entenda, que haja apenas uma condenação por negligência e por isso haja apenas lugar ao pagamento de multa.

4. Conheceu-se da exceção da prescrição das infrações financeiras sancionatórias imputadas, absolvendo integralmente os demandados das infrações sancionatórias imputadas, exatamente por se encontrarem prescritas, por despacho interlocutório já transitado.
5. Procedeu-se a julgamento que decorreu com as formalidades legais, conforme decorre da ata.

## II) Fundamentação.

### A) Factos provados do requerimento inicial

1. No processo de Auditoria n.º 5/2009 da 2ª secção deste Tribunal ficaram evidenciados no Relatório de Auditoria (R.A.) aprovado em sessão de 21 de outubro de 2010, da mesma secção, entre outros, os factos abaixo discriminados.
2. O demandado (A) exerceu as funções de Presidente do Conselho Diretivo (CD) do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) durante o período de 20/03/2006 a 31/05/2009.
3. Por seu turno, os demandados (B), (C) e (D), exerceram respetivamente as funções de Vice-Presidente, Presidente e Vogal do mesmo CD, o primeiro no período que decorreu entre 01/01/2003 e 31/05/2009 e, os terceiro e quarta entre 01/01/2003 e 19/03/2006.
4. Em reunião do CD do IGFCSS, de 27 de abril de 2007, em que estiveram presentes os demandados (A) e (B), foi deliberado aprovar o pedido de comparticipação do empréstimo para habitação própria e permanente do colaborador *interveniente E*, em 25% do valor de referência do ACTV (cfr. Ata n.º 360, de 27.04.2007).
5. Esta atribuição foi sustentada pela Instrução de Trabalho Ps.RH.AA.01.ZZ05 que refere: “... O Decreto-Lei n.º 14/2003 veio limitar fortemente a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, no qual se enquadra a comparticipação do crédito a habitação. Não obstante, tal facto, é

do entendimento generalizado, suportado mediante parecer jurídico, que este diploma legal não prejudica os legítimos direitos adquiridos dos colaboradores que foram admitidos no IGFCC, IP antes da sua vigência".

6. A atribuição desse benefício veio, assim, a ser fundamentado no respeito pelos direitos adquiridos daquele colaborador, na medida em que a sua admissão se reporta a data anterior à entrada em o vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003.
7. Na data de admissão do colaborador vigorava em pleno o Regulamento de Política de Pessoal o qual consagrava no art.º 6.º, n.º3 a possibilidade do Conselho Diretivo "...tendo em atenção a prática seguida no mundo do trabalho, nomeadamente no setor financeiro e a especificidade ou elevada qualificação das funções a desempenhar, estabelecer outras formas de compensação complementar ou extraordinária", designadamente "...autorizar o pagamento de participações correspondentes à taxa Euribor a 6 meses em vigor ..."
8. Esta matéria foi objeto de regulamentação própria por deliberação do CD de 08 de março de 2001 com a aprovação do Regulamento de Participação no Crédito à Habitação.
9. Foi solicitada informação alargada sobre todas as situações de participação no juro do crédito à habitação após a entrada em vigor do Dec-Lei n.º 14/2003, tendo-se verificado que:
  - a). Em reunião do CD do IGFCCS, de 10 de dezembro de 2003, em que estiveram presentes os demandados (B), (C) e (D), foi deliberado aprovar o pedido de participação do empréstimo para habitação própria permanente da colaboradora *interveniente F*, em 25% do valor de referência do ACTV (cfr. Ata n.º 197, de 10. 12.2003);
  - b). Em reunião do CD do IGFCCS, de 23 de março de 2005, em que estiveram presentes os demandados (B) e (C), foi deliberado aprovar o pedido de participação do empréstimo para habitação própria e permanente da colaboradora *interveniente G*, em 25% do valor de referência do ACTV (cfr. Ata n.º 260, de 23.03.2005).

10. A totalidade das situações importou no pagamento pelo Instituto aos aludidos colaboradores das quantias evidenciadas no quadro seguinte:

Colab. N. g	Data atribuição	Acta CD N.2	Data 1 <sup>2</sup> pagamento	Valor atribuído	Total pago até 31/05/2009
19	27-04-2007	360	Mai-07	25% do valor de	3.434,76
24	10-12-2003	197	Mai-04	25% do valor de	5.833,53
26	23-03-2005	260	Mai-05	do valor de	4.194,59
Total					13.462,88

11. O que significa que, os demandados autorizaram despesa com participação no juro do crédito à habitação, bem como os respetivos pagamentos, nos montantes seguintes:
- 3.434,76€—atribuído ao col. *Interveniente E* — demandados (A) e B);
  - 1.613,62€—atribuído à col. *Interveniente F* — demandados (B), (C) e (D);
  - 4.219,91 e—atribuído à col. *Interveniente F* — demandado (B);
  - 912,96 € — atribuído à col. *Interveniente G* — demandados (B), (C) e (D);
  - 3.281,63 atribuído à col. *Interveniente G* — demandado (B) o (cfr. por todos os quadros 9 a 15 de fls. 301 a 304).
12. De acordo com o Relatório de Auditoria (ponto IV .2.1.25, a págs. 149 e 150) a integrar o leque de compensações complementares previstas no artigo 6º do Regulamento de Política de Pessoal, a que acima se aludiu, encontra-se o seguro de saúde em grupo, previsto no n.º 3 daquele artigo.
13. Assim, em reunião de 20 de julho de 2000, o CD do IGFCSS, integrado pelos demandados (B), (C) e (D), após análise das três propostas apresentadas, deliberou contratar um seguro de acidentes de trabalho e de saúde à Companhia de Seguros Tranquilidade, atendendo às condições apresentadas e à média etária dos colaboradores do IGFCSS e de seus descendentes (cfr. Ata n.º 32, de 20.07.2000).
14. O CD estabeleceu, ainda, que "...aderirão ao seguro de acidentes de trabalho todos os colaboradores do IGFCSS (quadro função pública e quadro de contrato individual de trabalho) e o IGFCSS suportará a adesão dos colaboradores do contrato individual de trabalho e de seus descendentes diretos ao contrato em grupo do seguro de saúde,

conforme previsto no n.º 3 do artigo 6º do regulamento de pessoal do IGFCSS aprovado pelo Secretário de Estado da Segurança Social".

15. Tratando-se de um contrato anual, renovável, em que o pagamento do prémio ocorre uma vez por ano, deveria o CD do Instituto ter feito cessar tal contrato a partir da entrada em vigor do Dec-Lei n.º 14/2003, impedindo a sua renovação, nos termos contratualmente admitidos, logo no ano de 2003.
16. Os Conselhos Diretivos em exercício de funções mantiveram em vigor o referido contrato, tendo procedido ao pagamento dos prémios de seguro de 2003 a 2009, em desconformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3º e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 6º, todos do Dec-Lei n.º 14/2003.
17. Nos anos de 2005, 2006 e 2008 os Conselhos Diretivos alargaram a despesa do contrato inicialmente celebrado com a Sociedade Seguradora, ao reconhecerem "ex novo" a trabalhadores que até aí dele não beneficiavam, o seguro de saúde.
18. Assim, vieram a beneficiar desse seguro de saúde os colaboradores admitidos em:
  - a). Reunião do CD do IGFCSS, de 27 de julho de 2005, a que compareceram os demandados (B), (C) e (D), *interveniente H* (Ata n.º 277, de 27.07.2005);
  - b). Reunião do CD do IGFCSS, de 14 de março de 2006, a que compareceram os mesmos demandados, *interveniente I* (Ata n.º 310, de 14.03.2006);
  - c). Reunião do CD do mesmo Instituto, de 7 de maio de 2008, a que compareceram os demandados (A) e (B), *interveniente J*, *interveniente K* e *interveniente L* (Ata n.º 407, de 7.05.2008).
19. Tais atos de admissão determinaram a autorização da extensão da despesa resultante do contrato inicial de seguro da responsabilidade dos demandados, nos montantes seguintes:
  - a. 493,66 €-referente à col. *interveniente H* — demandados (B), (C) e (D);
  - b. 1.493,32 €-referente à col. *interveniente H* — demandada do (B);
  - c. 485,53 € — referente à col. *interveniente I* — demandados (B), (C) e (D);



- d. 1.493,32 €-referente à col. *interveniente I* — demandada (B);
- e. 2.515,99 € — referente aos cols. *interveniente J, interveniente K e interveniente L* — demandados  
(cfr. por todos o quadro 16 de fls. 304).

20. Os pagamentos efetuados no âmbito do seguro de saúde, nos anos de 2003 a 2009, cifraram-se no montante total de 107.139,86 €, sendo da responsabilidade dos demandados (B), (C) e (D) os autorizados em 15-dez-03, 00-dez-04, 22-dez-05 e 18-jan-06, respetivamente nos montantes de 19.046,94 €, 11.391,66 €, 15.209,39 € e 14.973,12 € e da responsabilidade dos demandados (A) e (B) os autorizados em 24-jan-07, 24-jan-08 e 26-jan-09, respetivamente nos montantes de 15.452,80€, 14.071,91 € e 16.994,04 € (cfr. por todos o quadro 17 de fls. 304).

**B) Factos provados da contestação (referência aos documentos juntos com o Relatório de Auditoria)**

21. Os demandados, quando da publicação do Decreto Lei n.º 14/2003 agiram com a preocupação de cumprirem o que aí estava estabelecido e dada a natureza específica do IGFSS, nomeadamente o Regulamento de Pessoal, solicitaram parecer jurídico a 25.03.2003 que, elaborado em 2.05.2003, informava, entre outras matérias, sobre a questão «da tabela de remunerações e compensações complementares (prémios de produtividade e mérito, complemento de função, isenção de horário de trabalho e restantes previstas no artigo 6º) aprovado pelo Ministro em 2000» e ainda sobre os «direitos legalmente adquiridos consignados no Regulamento de Pessoal do IGFSS» entre outras dúvidas (cf. doc. de fls 22 do anexo ...).

22. No referido parecer, entre outras questões refere-se que «*por força do art.6º n.º 2 do mesmo diploma, o Regulamento do Pessoal do IGFSS deve considerar-se parcialmente revogado, permanecendo em vigor as suas disposições sobre direitos remuneratórios (incluindo vencimento base, subsídios de férias e natal) e todas as disposições sobre suplementos, prestações sociais e subsídios que não devam ser*

*“anómalos”. Por outras palavras, só se dever considerar revogado o Regulamento na medida em que consagra benefícios do tipo dos indicados no artigo 3º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 14/2003 e outros benefícios anómalos que não se enquadrem nos tipos de benefícios previstos na lei (seja na lei geral de função pública, seja na lei geral do contrato de trabalho, seja em leis especiais) ou em qualquer instrumento de regulamentação coletiva de trabalho. O Decreto Lei determina no entanto que se devem salvaguardar nesta matéria os direitos legitimamente adquiridos. (...) Assim todos os direitos e regalias presentemente auferidos manter-se-ão na medida em que o vencimento dos mesmos no futuro esteja apenas dependente da verificação da situação de facto que as determine (...) A compensação especial anual deve considerar-se suprimida (...) não podendo ser atribuída qualquer nova compensação anual desta natureza a partir do momento em que entrou em vigor o Decreto lei 14/2003(...).».*

23. Em 16.05 2003, os demandados informaram a tutela do pagamento dos referidos complementos, após terem procedido à análise do referido Decreto lei n. 14/2003, concluindo aí que *«mantém-se em vigor todas a situações já existentes de complementos de função descritos em A2 e os benefícios suplementares constantes do anexo II tipificados em B, já atribuídos e que configuram direitos adquiridos, designadamente: - participações em empréstimos para habitação; subsídios de transporte; viatura de serviço com opção de compra; uso de telemóvel, participação em seguro de saúde de grupo, reembolso de seguro automóvel, os quais não podem , no entanto, ser renovados nem aumentados (...).»* – doc de fls. 34.
24. Não foi dada qualquer informação pela tutela que contrariasse essa informação.
25. Em 9.02.2004 o então Presidente do CD do IGFCSS [demandado (C)]enviou ao Secretário geral do Ministro da Segurança Social uma informação escrita onde refere expressamente que *«Com a entrada em vigor do Decreto lei n.º 14/2003 de 30 de janeiro, o CD avaliou o respetivo impacto sobre o regulamento de pessoal do IGFCSS e passou a aplicá-lo em conformidade com a informação oportunamente enviada ao conhecimento da Senhora Secretária de Estado da Segurança Social por ofício n.º 594 de 16.05.2003 de que juntamos cópia. Em sínteses no IGFCSS mantiveram-se em vigor apenas as remunerações acessórias consideradas direitos*

*adquiridos, isto é sobre as quais o Conselho Diretivo entende não ter uma capacidade discricionária quanto à sua atribuição(...)».*

26. No âmbito de um relatório de intervenção temática da Direção Geral do Orçamento sobre o cumprimento do DL n.º 14/2003, de 30 de janeiro ao IGFCSS, de 26.9.2006, a mesma DGO considerou com a concordância do então Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em 5 de janeiro de 2007, entre outros pontos que o seguro de saúde para os trabalhadores com contrato individual de trabalho contratos de grupo podia continuar a ser atribuído (doc. fls. 125 a 127 do Relatório e Auditoria).

#### **C) Factos provados decorrentes da audiência de julgamento**

27. Os benefícios constantes do Regulamento aprovado e referido no §7, eram semelhantes aos existentes em instituições similares no domínio financeiro que, na sua atividade geriam quantias nos mercados nacionais e internacionais e destinavam-se a permitir a contratação de colaboradores especializados para o Instituto.
28. Os colaboradores *interveniente E*, *interveniente F* e *interveniente G* iniciaram as funções no Instituto em 1/12/1999, 1/10/2000 e 1/2/2001, respetivamente.
29. Apenas quando os demandados foram confrontados com a auditoria do Tribunal de Contas, o CD cumpriu o que foi ordenado e cortou os complementos que estavam a ser pagos e solicitaram as devoluções do que entretanto tinha sido pago, situação que criou um ambiente laboral complexo levando vários trabalhadores a intentarem ações contra o Instituto e outros a sair do próprio Instituto.

#### **D) Factos não provados com interesse para a causa no que respeita à factualidade imputada pelo Ministério Público e que consta no requerimento inicial**

30. Inexistia base legal para a autorização da despesa e respetivos pagamentos referente à comparticipação nos juros de habitação, entre maio de 2007 e maio de 2009, aos colaboradores *interveniente E*, *interveniente F* e *interveniente G* e que a autorização de despesa efetuada foi ilegal e os respetivos pagamentos foram ilegais e indevidos.
31. Os demandados não agiram com o cuidado e a diligência que as várias situações requeriam e de que eles eram capazes, como principais decisores públicos responsáveis do IGFCSS, atenta a informação e os conhecimentos que dispunham, podendo e devendo atuar conforme os preceitos legais assinalados, que não observaram, em toda a sua atuação e durante os exercícios analisados e, por isso causaram um dano ao Estado em montante equivalente ao suportado pelo Instituto.

#### **Motivação de facto**

32. A factualidade provada decorre da análise e valoração da documentação junta com o relatório de auditoria e não impugnada - Relatório de Auditoria n.º 29/2010 do Tribunal de Contas (2.ª secção) e documentos anexos, referidos nos factos correspondentes. Decorre, igualmente da documentação supra referida e identificada, em concreto, nos factos provados resultantes da contestação e juntos pelos demandados e aí identificados como tal. O Tribunal valorou ainda o depoimento do demandado (B) que prestou serviço no Instituto desde 1999 a 2013 em várias funções e demonstrou conhecer aprofundadamente toda a estrutura do mesmo, relatando com verdade toda a factualidade em que esteve envolvido com os restantes membros dos órgãos diretivos, que mereceram um juízo de credibilidade pelo Tribunal. Sobrelevam as suas afirmações sobre a natureza do Instituto, as suas funções, as razões para a existência de um Regulamento de remunerações do pessoal específico, bem como as dúvidas suscitadas após a publicação do Decreto-lei 14/2003 e todo o procedimento desencadeado desde então, para esclarecimento do seu âmbito e interpretação e a sua aplicação no Instituto. O tribunal valorou igualmente o depoimento da *testemunha M*, que referiu e corroborou as dúvidas tidas pelo CD do Instituto quando da saída do Decreto-lei n.º 14/2003 e todos os procedimentos que então tomaram nomeadamente para sanarem as dúvidas sobre direitos adquiridos, nomeadamente a solicitação do parecer jurídico a um advogado e a comunicação com a

tutela. Sobre esta matéria o Tribunal valorou ainda a *testemunha N*. Ambas as testemunhas referiram igualmente a existência da auditoria da DGO em 2005, sobre o mesmo assunto, que nessa altura validou e tranquilizou o modo de atuação do CD no que respeita à matéria em causa, máxime do seguro de saúde. Referiram ainda o que foi efetuado no Instituto logo que a Auditoria do TdC foi conhecida no sentido de serem repostas quantias devidas por funcionários. A testemunha M confirmou ainda as datas em que os funcionários *interveniente E, interveniente F e interveniente G*, entraram ao serviço, situação confirmada pela *testemunha N*. Sobre as dificuldades da interpretação do Decreto-lei e as suas dúvidas em relação à aplicação na estrutura do Instituto o Tribunal valorou os documentos juntos com a auditorias, máxime a correspondência havida com a tutela e auditoria da DGO bem como os depoimentos da *testemunha O, testemunha M e testemunha N*.

33. Sobre os factos não provados, concretamente os referentes à atuação descuidada dos demandados envolvendo a matéria envolvendo o seguro de saúde, o Tribunal releva o que foi referido por todas as testemunhas, em conexão com os documentos já referidos que suscitaram duvidas num primeiro momento e num segundo tiveram mesmo a aquiescência da tutela.

#### **Enquadramento jurídico.**

34. A factualidade imputada aos demandados, constante do requerimento efetuado pelo Ministério Público envolve duas situações distintas que importa analisar, separadamente: (i) a autorização de pagamentos e despesas envolvendo participação no juro de crédito à habitação de colaboradores do IGFCs; (ii) autorização de pagamentos envolvendo prémios de seguro de saúde nos anos de 2003 a 2009 em colisão com as disposições legais vigentes.

**(i) autorização de pagamentos e despesas envolvendo participação no juro de crédito à habitação de colaboradores do IGFCs**

35. Quanto à primeira situação factual em apreciação, está em causa a imputação, pelo Ministério Público, aos quatro demandados, da infração reintegratória envolvendo

pagamentos indevidos referentes à comparticipação no juro de crédito à habitação envolvendo três colaboradores do IGFCSS nos anos de 2003, 2005 e 2007.

36. Tratava-se de uma imputação sustentada na alegação de que os referidos colaboradores apenas iniciaram as suas funções em momento posterior à data de entrada em vigor do Decreto-lei n.º 14/2003, diploma que veio fazer cessar esse benéfico remuneratório vigente no Instituto, por via do Regulamento de Política de Pessoal, que no seu artigo 6º n.º 3 permitia a possibilidade do Conselho Diretivo “...tendo em atenção a prática seguida no mundo do trabalho, nomeadamente no setor financeiro e a especificidade ou elevada qualificação das funções a desempenhar, estabelecer outras formas de compensação complementar ou extraordinária”, designadamente “...autorizar o pagamento de comparticipações correspondentes à taxa Euribor a 6 meses em vigor ...”.
37. Tratava-se de matéria objeto de regulamentação própria, deliberada pelo CD em 08 de março de 2001, pela aprovação do Regulamento de Comparticipação no Crédito à Habitação.
38. Para que se compreenda o que está em causa, máxime a atribuição dos benefícios constantes do artigo 6º do «Regulamento de Política de Pessoal e Tabela de remunerações» aprovado em 29.12.1999, aos trabalhadores do Instituto, importa sublinhar a natureza funcional do Instituto, nomeadamente as suas exigências de funcionamento no mercado de recursos humanos no sector financeiro. Recorde-se que o Decreto-Lei 449-A/99 de 4 de novembro, que criou o IGFCSS referia expressamente que o mesmo tem como principal missão e atribuições assegurar a estabilização financeira do sistema de segurança social através da adoção de medidas de maior flexibilidade no seu financiamento, bem como a gestão, em regime de capitalização, do património que lhe está afeto. Sublinha-se, do preâmbulo do referido Decreto-lei, «o facto de lhe serem conferidas atribuições mais amplas, maior autonomia e flexibilidade de gestão e novas possibilidades de aplicações financeiras e de investimento. É considerando esta problemática que se justifica a alteração da designação de Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social para Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, ampliando o objeto e atribuições deste, criando-se órgãos de gestão e fiscalização com novas competências e um conselho consultivo com representantes institucionais, admitindo-se, com vista a obter-se ganhos de eficiência,

rendibilidade e produtividade análogas às da atividade empresarial, a possibilidade de recrutar pessoal ao abrigo do Regime Jurídico do Contrato Individual de Trabalho».

39. De entre os vários benefícios constantes do artigo 6º e 7º do «Regulamento de Política de Pessoal e Tabela de remunerações» estabelecia-se, entre outros, «a (...) a inclusão num seguro de saúde de grupo e (...) a autorização para pagamento de participações, correspondentes à taxa Euribor a 6 meses em vigor, para fazer face a encargos com empréstimos para aquisição de habitação própria permanente ou para obras».
40. Tratava-se, como alias foi referido na audiência de julgamento pelo depoente e algumas testemunhas, de benefícios semelhantes aos existentes em instituições similares no domínio financeiro, nomeadamente que, na sua atividade gerem quantias nos mercados nacionais e internacionais. No caso do IGFCSS, com a especificidade de estarem em causa os saldos da Segurança Social e as exigências de rentabilização que devem estar nos objetivos de quem gere fundos públicos com tal relevância.
41. O Decreto-lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, veio introduzir um regime normativo disciplinador da atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos ou indiretos, em dinheiro ou em espécie, que acresçam à remuneração principal dos titulares de órgãos de administração ou gestão e de todos os trabalhadores das entidades abrangidas por este diploma, independentemente do seu vínculo contratual ou da natureza da relação jurídica de emprego.
42. Nos termos do artigo 3º n.º 1 «o sistema remuneratório dos titulares de órgãos de administração ou de gestão e restante pessoal das entidades referidas no artigo anterior é composto pela remuneração principal, respetivos suplementos, prestações sociais e subsídio de refeição, desde que previstos na lei ou em instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho». Consequentemente, no n.º 2 do mesmo artigo estabelece-se que «é proibida a atribuição aos titulares de órgãos de administração ou gestão e restante pessoal das entidades referidas no artigo anterior de quaisquer regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, em dinheiro ou espécie, diretos ou indiretos, que acresçam às componentes remuneratórias referidas no número anterior, designadamente os seguintes: a) Cartões de crédito para pagamento de despesas pessoais; b) Subsídios para formação e educação; c) Seguros dos ramos «Vida» e «Não

- vida», exceptuando os obrigatórios por lei; d) Opção de compra de viaturas; e) Pagamento de combustíveis; f) Empréstimos em dinheiro; g) Pagamento de despesas com telecomunicações que excedam os limites aprovados pelo Governo».
43. Estabeleceu-se no artigo 6º, um regime rigoroso no que tange às situações existentes à data da entrada em vigor do diploma, quer quanto à cessação imediata de situações que existiam ou tenham sido atribuídos, com exceção dos que correspondam a direitos legitimamente adquiridos. Aí se refere expressamente que «1 - Ficam revogadas todas as disposições gerais e especiais não constantes de lei ou de instrumento de regulamentação coletiva do trabalho, bem como todos os regulamentos e atos, que contrariem o disposto no presente diploma. 2 Cessam imediata e automaticamente com a entrada em vigor do presente diploma todas as regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório previstos no n.º 2 do artigo 3.º que já tenham sido atribuídos, com exceção dos que correspondam a direitos legitimamente adquiridos e 3 - São proibidos o aumento ou a renovação das regalias e benefícios suplementares, constantes de instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho ou de contrato escrito, que correspondam a direitos legitimamente adquiridos».
44. Como se referiu em jurisprudência deste Tribunal da 1ª secção (cf. Acórdão n. 1/2016, de 26 de Janeiro, 1ª Sec/PL) no referido diploma de 2003, como é enfatizado no artigo 1º, está em causa matéria que «pela sua relevância pública se aplica de forma transversal a todos aqueles que, em variadíssimas e diferenciadas funções públicas, de natureza administrativa, política ou de soberania, cumprem o papel de servidores públicos, *independentemente do seu vínculo contratual ou da natureza da relação jurídica de emprego*». Como se refere na mesma jurisprudência, «o conjunto normativo estabelecido naquele Decreto-lei comporta normas imperativas que limitam a auto-regulamentação das entidades públicas destinatárias, tendo em conta os superiores interesses que pretende salvaguardar. Superiores interesses que são, a existência de *«regras claras e inequívocas de forma a garantir o respeito por critérios de legalidade, exigência e moralização que assegurem uma uniformidade de procedimentos neste universo e promovam a boa gestão financeira na utilização de fundos públicos*», como se estabelece no prefácio. E ainda, a eliminação de situações de diferenciação não justificadas sustentadas na existência de *«tratamentos diversificados em situações idênticas ou a sobreposição na utilização de algumas regalias e benefícios*».



45. Como se referiu, e consta nos factos provados no caso em apreço, o CD do IGFCSS à data, interpretando tal normativo, nomeadamente por via do respeito pela situação específica do Instituto e pelos direitos adquiridos dos colaboradores, à data, manteve o pagamento das quantias referentes à comparticipação dos créditos à habitação fixadas no Regulamento citado aos colaboradores do Instituto, entre eles os referidos (no requerimento inicial) *interveniente E, interveniente F e interveniente G*. Colaboradores que tinham iniciado funções, como se demonstrou na audiência, no Instituto em 1/12/1999, 1/10/2000 e 1/2/2001, respetivamente. Ou seja, em data anterior à publicação do Decreto-lei n.º 14/2003. Situação reconhecida pelo próprio Ministério Público. Como foi referido na audiência (e resultou provado) estavam também em causa a manutenção de situações de igualdade de tratamento de funcionários que já estavam ao serviço do IGFCSS antes da entrada em vigor do Decreto-lei n.º 14/2003.

46. Assim, tendo em conta o início das funções dos referidos colaboradores ser anterior à entrada em vigor do Decreto-lei n.º 14/2003, assistia-lhes o direito, por via da aplicação do artigo 6º n.º 2 citado, na interpretação que foi assumida e não questionada, de auferirem a referida compensação. E nesse entendimento, não ocorreu qualquer infração financeira na autorização e pagamento levado a termos pelos demandados enquanto gestores do Instituto, das referidas quantias a tais colaboradores.

47. Assim não cometeram os mesmos a infração que lhes era imputada por via de pagamentos indevidos, devendo em consequências serem absolvidos.

**(ii) autorização e pagamento de prémios de seguro de saúde nos anos de 2003 a 2009 em colisão com as disposições legais vigentes**

48. A segunda situação em causa nos presentes autos conforma, de acordo com o pedido do Ministério Público, a autorização da extensão da despesa resultante do contrato inicial de seguro da responsabilidade envolvendo pagamentos indevidos no âmbito do seguro de saúde, nos anos de 2003 a 2009, no montante total de 107.139,86 €, sendo da responsabilidade dos demandados (B), (C) e (D) os autorizados em 15-dez-03, 00-dez-04, 22-dez-05 e 18-jan-06, respetivamente nos montantes de 19.046,94 e, 11.391,66 €, 15.209,39 € e 14.973,12 € e da responsabilidade dos demandados (A) e (B) os autorizados

em 24-jan-07, 24-jan-08 e 26-jan-09, respetivamente nos montantes de 15.452,80€, 14.071,91 € e 16.994,04 €.

49. O Ministério Público fundamenta o seu pedido na proibição constante no Decreto-lei n.º 14/2003, citada no § 42 e no facto de, em colisão com tal proibição, tratando-se de um contrato anual, renovável, em que o pagamento do prémio ocorre uma vez por ano, deveria o CD do Instituto ter feito cessar tal contrato a partir da entrada em vigor do mesmo Decreto-Lei, impedindo a sua renovação, nos termos contratualmente admitidos, logo no ano de 2003. Além disso procedeu ao pagamento dos prémios de seguro de 2003 a 2009 e nos anos de 2005, 2006 e 2008 os Conselhos Diretivos alargaram a despesa do contrato inicialmente celebrado com a Sociedade Seguradora, ao reconhecerem "ex novo" a trabalhadores que até aí dele não beneficiavam, o seguro de saúde.
50. Conforme foi referido, a legislação nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea c), do Decreto-Lei n.º 14/2003, proibiu a atribuição ao pessoal das entidades identificadas no Decreto-lei de benefícios suplementares ao sistema remuneratório, designadamente seguros dos ramos "Vida" e "Não vida" (excetuando os obrigatórios por lei).
51. Não sendo, no caso, um seguro obrigatório por lei, mas um contrato de seguro de saúde de grupo, a sua manutenção para além do período em que vigorava não poderia ser renovado. Neste sentido veio a ser publicado, ainda que apenas em 5.09.2005, o Parecer da PGR n.º 90/2003, referindo-se a uma situação semelhante envolvendo o Instituto Nacional de Habitação. Aí se refere no ponto 5.3 que «em relação a estes benefícios estabelecidos através de um contrato de seguro, afigura-se-nos que, ressalvadas as prestações já efetuadas e as eventualidades já verificadas, não se perfilam outros direitos adquiridos a salvaguardar. O cumprimento da determinação do artigo 6º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 14/2003, há-de ser ponderado em face dos termos dos respetivos contratos celebrados e do regime legal que lhes é aplicável, podendo a proibição de renovação dos benefícios imposta pelo n.º 3 da mesma disposição, ter incidência nos contratos de seguro que estejam sujeitos a renovação periódica»
52. Da factualidade provada e face ao regime jurídico citado é clara dimensão ilícita da manutenção e extensão subjetiva do seguro de saúde para além do período vigente, na

medida em que a sua autorização e pagamento de prémios do seguro nos valores referidos no §20 ocorreram em colisão com a norma referida no § 42, pagamentos que, consubstanciaram, um dano para o erário público, devidamente identificado no § 20 dos factos provados. E por isso os pagamentos efetuados são ilegais.

53. Não obstante a extinção do procedimento por via da prescrição da infração sancionatória que essa situação comportava, dispõe o artigo 59º n.º 1 da LOPTC que “nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer”.
54. Consideram-se “pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade” – artigo 59º n.º 4 da LOPTC.
55. No caso, como se verificou, ocorreram pagamentos ilegais que, conforme se referiu supra são imputados aos demandados (cf. §§ 16,17 e 20).
56. Nos termos do n.º 5 do artigo 61º da LOPTC “a responsabilidade financeira, reintegratória e sancionatória, só ocorre se a ação for praticada com culpa.
57. Ainda que não normativamente densificada, deve referir-se que na apreciação da culpa, para efeitos de responsabilidade financeira, está em causa analisar, em concreto, o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete gerir.
58. Inexistindo no caso qualquer dimensão intencional que sustentasse uma atuação dolosa (situação que nem o requerimento inicial conformava) importa por isso atentar na dimensão da culpa negligente. Neste âmbito, é no critério da atuação diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que deve densificar-se a interpretação normativa, subsidiariamente aplicável, a que alude o artigo 15º do Código Penal (CP), ao estabelecer que age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) representar

como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto. Na sua concretização faz todo o sentido usar o critério envolvendo, nesta parte a matéria de crimes negligentes e nessa medida, utilizar o critério em que se apele «aos costumes profissionais comuns ao profissional prudente» (cf. Sónia Fidalgo, *Princípio da Confiança e Crimes Negligentes*, Almedina Coimbra, 2018, p. 273). Profissional, naturalmente, da área ou ramo em apreciação no caso concreto.

59. Conforme decorre dos factos, após a entrada em vigor do Decreto Lei n.º 14/2003, porque surgiram dúvidas sobre o alcance da proibição dos vários benefícios estabelecidos aos colaboradores do IGFSS, por via daquele diploma, foi pedido parecer jurídico no caso concreto pelo CD, dada a natureza específica do IGFSS, nomeadamente o Regulamento de Pessoal e as especificidades, já sublinhadas, a propósito dos recursos humanos envolvendo a gestão financeira, similar a outras entidades que se encontram no mercado. Como se constata, o parecer em causa sobre a matéria (§23), ainda que não fosse muito claro, deu ao CD de então a sugestão de manutenção de alguns dos benefícios, entre eles o seguro. Situação que o CD transmitiu à tutela (§24). Não foi, nessa altura, dada qualquer informação pela tutela que contrariasse essa informação. Em Janeiro de 2004, mais concretamente em 9.02.2004, o então Presidente do CD do IGFCSS enviou ao Secretário geral do Ministro da Segurança Social uma informação escrita onde refere expressamente que «Com a entrada em vigor do Decreto lei n.º 14/2003 de 30 de janeiro, o CD avaliou o respetivo impacto sobre o regulamento de pessoal do IGFCSS e passou a aplicá-lo em conformidade com a informação oportunamente enviada ao conhecimento da Senhora Secretária de Estado da Segurança Social(...). Em sínteses no IGFCSS mantiveram-se em vigor apenas as remunerações acessórias consideradas direitos adquiridos, isto é sobre as quais o Conselho Diretivo entende não ter uma capacidade discricionária quanto à sua atribuição(...)». Ou seja, mantiveram-se nessa altura e no novo ano a mesma posição sem que ocorresse por parte da tutela qualquer oposição.

60. Mais tarde e para além dessa posição assumida, no convencimento, ainda que errado, que estavam a cumprir o dispositivo legal, e já no âmbito de um relatório de intervenção temática da Direção Geral do Orçamento sobre o cumprimento do DL n.º 14/2003, de 30 de janeiro ao IGFCSS, a mesma DGO, de 26.9.2006, considerou com a concordância do então Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em 5 de janeiro de 2007, entre outros pontos que o seguro de saúde para os trabalhadores com contrato individual de

trabalho contratos de grupo podia continuar a ser atribuído. Ou seja, uma informação superior vem concordar com a interpretação que vinha sendo efetuada desde o primeiro momento, ainda que erradamente, não tendo sido determinada a cessação do referido benefício.

61. Finalmente importa sublinhar que quando os demandados foram confrontados com a auditoria do Tribunal de Contas, o CD cumpriu o que foi ordenado e cortou os complementos que estavam a ser pagos e solicitaram as devoluções do que entretanto tinha sido pago, situação que criou um ambiente laboral complexo levando vários trabalhadores a intentarem ações contra o Instituto e outros a sair do próprio Instituto.
62. Do que vem sendo referido e decorre da factualidade provada, o que se constata é que toda a atuação do CD, quanto à matéria em causa neste ponto, foi condicionada por um conjunto de circunstâncias factuais que evidenciam não apenas de dúvidas dos demandados sobre a interpretação a seguir por via da entrada em vigor da lei, mas mesmo uma quase certeza de que estavam a agir corretamente, ainda que assim não fosse. É esse condicionamento errado que apenas em 2009, quando da Auditoria do Tribunal de Contas inverteram.
63. Ora esta situação conforma, de forma clara, que os demandados, ao agirem em convicção que estavam a atuar conforme a lei, agiram sem consciência da ilicitude porquanto a informação sob a qual fundaram as suas decisões (mesmo aquelas que vieram a expandir o seguro a outros colaboradores) estava suportada numa interpretação sustentada quer em documentos e opiniões de superiores hierárquicos que permitiam, erradamente, a interpretação que fizeram. A sua atuação foi sempre na pressuposição de que estavam a agir de acordo com a aplicação, ao caso, da exceção estabelecida no artigo 6º n.º 2 do Decreto-lei n.º 14/2003.
64. Não lhes pode, por isso ser censurável o erro cometido. Assim e tendo presente o disposto nos artigos 17º n.º 1 do Código Penal, [«Age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável»] *ex vi* do artigo 66º n.º 4 da LOPTC não existiu culpa na ação dos demandados.
65. Inexistindo culpa da ação dos demandados, como se referiu, não há lugar à responsabilidade reintegratória decorrente de pagamentos indevidos imputada por via dos factos referidos.

66. Assim, improcede a ação do Ministério Público contra os demandados envolvendo a inerente responsabilidade reintegratória

### III. Decisão

Pelo exposto, julgo improcedente a ação intentada pelo Ministério Público contra (A), (B), (C) e (D) e em consequência absolvo todos os demandados das infrações reintegratórias imputadas.

Não são devidos emolumentos legais.

Registe e notifique.

Publicite-se, sem a identificação das pessoas singulares.

Lisboa, 29 de abril de 2021

O Juiz Conselheiro

José Mouraz Lopes