

SUMÁRIO

1. As normas sobre infrações financeiras sancionatórias constantes das várias alíneas do artigo 65.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) podem ser qualificadas como *normas sancionatórias primárias* autónomas que carecem de ser complementadas por normas de conduta (*normas sancionatórias secundárias*) sobre deveres dos agentes sujeitos a esse regime sancionatório de Direito Público que no caso de atos de administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário constam, nomeadamente, do regime legal sobre a respetiva autonomia, administração e gestão aprovado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril (RAAGEPPBS).
2. O RAAGEPPBS estabelece que o diretor é o *órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial* sendo *coadjuvado no exercício dessas funções por um subdiretor e por um a três adjuntos*, membros da *direção executiva* que têm de ser professores e durante o exercício dos respetivos mandatos *mantêm o direito à remuneração base correspondente à categoria de origem, sendo-lhes abonado um suplemento remuneratório pelo exercício de função* tendo, nomeadamente, o *dever de assegurar a conformidade dos atos praticados pelo pessoal com o estatuído na lei*.
3. O Conselho Administrativo (CA) de agrupamento de escolas é um órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira com competência, nomeadamente, para autorizar a realização de despesas e o respetivo pagamento, fiscalizar a cobrança de receitas e verificar a legalidade da gestão financeira.
4. Os serviços administrativos dos agrupamentos de escolas *são unidades orgânicas flexíveis com o nível de secção chefiadas por trabalhador detentor da categoria de coordenador técnico da carreira geral de assistente técnico*.

5. A imputação objetiva de infração financeira enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente tem como epicentro a atribuição de eventos típicos associada no caso de violação de deveres normativos.
6. A infração prevista na alínea *d)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC admite duas formas de realização típica, por ação e omissão.
7. A imputação objetiva de infrações financeiras tendo por referência as normas dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 61.º da LOPTC e do n.º 1 do artigo 10.º do Código Penal a professores membros da direção executiva com funções dirigentes de «administração e gestão» de agrupamento de escolas e a coordenador técnico integrado na carreira geral de assistente técnico que se encontra hierarquicamente subordinado àqueles e não tem funções de administração e gestão deve ser analisada de forma distinta quanto à eventual violação de deveres de ação em face dos diferentes estatutos e competências, ainda que todos integrem o CA.
8. Os membros da direção executiva de agrupamento de escolas que também integrem o CA devem impulsionar a intervenção desse órgão deliberativo sempre que a mesma seja legalmente exigida.
9. O coordenador técnico que integra por inerência o CA de um agrupamento de escolas subsiste numa posição de subordinação hierárquica perante a direção executiva apenas tendo autonomia funcional relativamente à sua hierarquia em sede de votação de assuntos submetidos ao CA, sendo a ausência de promoção ativa da convocatória desse órgão deliberativo por parte desse funcionário insuscetível de ser enquadrada nas previsões dos números 1 ou 3 do artigo 61.º da LOPTC quando não se provar que esse agente prestou uma concreta informação com relevo para a falta de convocatória do órgão com vista à apreciação de ato que carecia da mesma.

I. RELATÓRIO

- 1 O Ministério Público (MP) requereu perante a 3.^a Secção do Tribunal de Contas (TdC) o julgamento de AA (D1), BB (D2), CC (D3) e DD (D4) indicando o montante do pedido de condenação dos Demandados por força das suas alegadas responsabilidades financeiras sancionatórias.
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido de processo de «verificação externa de contas» desenvolvido pela 2.^a Secção do TdC.
- 3 O MP pediu, nomeadamente, que a Demandada D1 fosse condenada pela prática de uma infração sancionatória na multa de 25 UC e que a Demandada D4 fosse condenada pela prática de duas infrações sancionatórias em duas multas de 25 UC perfazendo o total de 50 UC.
- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
 - 4.1 Os Demandados D2 e D3 requereram o pagamento voluntário e integral das multas requeridas pelo Demandante.
 - 4.2 Foram proferidas as Sentenças n.º 14/2024 e 15/2024 em que o Tribunal declarou a extinção da instância relativa às demandas instauradas pelo MP, respetivamente, contra os Demandados D3 e D2 (sentenças que já transitaram em julgado).
 - 4.3 Depois das respetivas citações:
 - a) A Demandada D1 não apresentou contestação, nem requerimento de prova.
 - b) A Demandada D4 apresentou contestação com alegação articulada que concluiu com o pedido de «dispensa de aplicação da pena de multa à demandada».
 - 4.4 Notificado da contestação da Demandada D4, o Demandante nada disse.

- 4.5 Realizou-se audiência com produção de prova pessoal (inquirição de quatro testemunhas arroladas pelo Demandante que prescindiu de outra testemunha que indicara) e alegações orais.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 FACTOS PROVADOS

- 5 Tendo por referência as alegações das partes, os respetivos ónus de alegação e a factualidade com relevância para a causa (infra §§ 17 a 21), julgam-se provados os factos que se passam a indicar.
- 5.1 A 2.^a Secção do TdC realizou uma Verificação Externa à Conta relativa ao exercício de 2019 do Agrupamento de Escolas do Bairro Padre Cruz (AEBPC) tendo esse processo o n.º 5938/2019, auditoria que teve início em 09/06/2021.
- 5.2 O Relatório final do procedimento de auditoria foi aprovado em subsecção da 2.^a Secção do TdC, depois de exercido o contraditório pessoal pelas pessoas indiciadas como eventuais responsáveis financeiros.
- 5.3 O AEBPC foi criado no ano letivo de 2004/2005, situa-se em Carnide, Lisboa, sendo constituído pela Escola sede, a Escola Básica dos 2.º e 3.º Ciclos do Bairro Padre Cruz, pelo Jardim de Infância do Bairro Padre Cruz e pela Escola Básica do 1.º Ciclo Professora Aida Vieira, e integra, desde 2009/2010, o Programa “Territórios Educativos de Intervenção Prioritária” – TEIP.
- 5.4 No período de 01/01/2018 a 09/09/2018, a Demandada AA (D1) que é professora de carreira e se encontrava colocada no AEBPC integrou a equipa coadjuvante do diretor do AEBPC e enquanto tal exerceu o cargo de vice-presidente do CA.
- 5.5 A Demandada DD (D4) que integra a carreira geral de assistente técnico, depois de designada coordenadora técnica com a chefia dos serviços administrativos do AEBPC pela direção do AEBPC passou, por inerência, a ser membro do CA, nomeadamente, no período de 01/01/2018 a 31/12/2019.
- 5.6 O montante de 49.126,73 €, com a descrição “saldo 2017 ASE”, relativo a saldos de 2017 do AEBPC que no final de 2018 transitou como operações de tesouraria e em 2019 foi registado em receita corrente e gastos pelo AEBPC.
- 5.7 Essa verba não foi entregue pelo AEBPC à tesouraria do Estado.
- 5.8 O saldo da gerência de 2018 ascende a 74.786,36€, com a seguinte decomposição:
- a) Receitas próprias, no valor de 20.399,42€;

- b)* Receitas gerais, no valor de 4.272,77€;
 - c)* Fundos alheios, no valor de 50.114,17€.
- 5.9 A Demonstração de Desempenho Orçamental (DDORC) apresenta em “Devolução de saldo de operações orçamentais” os montantes de 18.393,84 € relativo a receitas próprias (RP) e de 4.272,77 € relativo a receitas gerais (RG), o que totaliza o valor de 22.666,61 €.
- 5.10 Desse valor de 22.666,61 €, o AEBPC apenas entregou o valor de 2.005,58€ (receitas próprias) à tesouraria do Estado.
- 5.11 Os membros do CA do AEBPC podiam ter diligenciado no sentido de saberem que se devia entregar aos cofres do Estado o saldo da gerência anterior e quais os procedimentos que deviam ser levados a cabo para esse efeito.
- 5.12 A Demandada D4 como membro da direção executiva e do CA do AEBPC no exercício de 2018 não atuou com prudência e diligência no cumprimento das regras financeiras que o AEBPC tinha a obrigação de observar quando omitiu a entrega dos saldos de 2017.
- 5.13 As reuniões do CA convocadas pelos respetivos presidentes no biénio 2018/2019 realizaram-se com periodicidade inferior a mensal.
- 5.14 Os membros do CA do AEBPC não solicitaram a convocatória de qualquer reunião do CA com vista a dar cumprimento à obrigação de entregar os saldos de 2017 e de 2018 nos cofres do Estado.
- 5.15 As Demandadas D1 e D4 sabiam que em função da qualidade e responsabilidade de que estavam investidas tinha o dever de observar escrupulosamente as normas legais aplicáveis ao órgão a que pertenciam.
- 5.16 A conta bancária do AEBPC compreendeu, nomeadamente, movimentos no montante global de 8.934,39€ relativos a:
- a)* Atividades organizadas pelo jardim de infância, no Dia do Pijama, no montante de 382,36€, que foram depositados em bancos em 27/11/2019;
 - b)* Receitas provenientes de matraquilhos, no valor de 76,27€;
 - c)* Receitas relativas a visitas de estudo onde se constata uma divergência de 1.159,22€ entre os registos contabilísticos e os valores depositados no banco, em 2019;
 - d)* Receitas de aluguer de espaços em 2019 no valor de 1.010,00 €, tendo sido cancelados a partir de 03/06/2019, após estragos no refeitório, cozinha e espaço exterior;
 - e)* Depósito bancário da quantia de 338,13€, sem identificação da natureza da receita;
 - f)* Transferência bancária recebida na conta do IGCP, em 31/12/2019, no valor de 5.968,39€, sem identificação do respetivo documento de suporte.

- 5.17 À data dos referidos movimentos a implementação do sistema de controlo interno era insuficiente ao nível dos registos da receita própria cobrada e do circuito contabilístico.
- 5.18 A Demandada D4 não tem habilitações como técnico oficial de contas, contabilista ou economista, ou qualquer licenciatura em área de gestão ou finanças.
- 5.19 Os serviços administrativos do AEBPC no biénio estavam afetados por insuficiência de recursos humanos, estando a Demandada D4 sobrecarregada com a quase totalidade das tarefas de registo de movimentos financeiros, receitas e despesas.
- 5.20 Não existe registo de que a Demandada D4 nas tarefas em matéria de contabilidade que devia levar a cabo desobedecesse às ordens e/ou diretrizes que recebia do diretor ou respetivos coadjuvantes.
- 5.21 A Demandada D4 foi designada pela direção do AEBPC como interlocutor da equipa que realizou a auditoria referida no § 5.7 tendo colaborado de forma leal e transmitido todas as informações e documentações que lhe foram solicitadas e de que tinha conhecimento.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 6 Tendo por referência a factualidade articulada com relevância para a causa, para além das alegações factuais incompatíveis com matéria julgada provada na parte II.1 e de temas que não apresentavam relevância para o julgamento da causa, não se considera provado o facto que se passa a indicar.
- 6.1 A Demandada D4 não atuou com a prudência e diligência que lhe era exigível e de que era capaz em função do cargo que exercia.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 7 O julgamento sobre a matéria de facto suportou-se em factos admitidos por todos os sujeitos processuais e na valoração de provas pré-constituídas admitidas no processo jurisdicional (que acompanharam o RI e a contestação) tendo presente o quadro normativo conformador da repartição de funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 17 a 27), as regras e princípios de Direito Probatório, impondo-se destacar que:
- 7.1 A autonomia entre o procedimento de auditoria e o processo de efetivação de responsabilidades (o qual apenas nasce com a propositura da ação) também abrange as provas da ação sujeitas ao específico procedimento probatório no âmbito do processo jurisdicional assegurando o pleno contraditório e a efetividade do direito à prova dos

- demandados, daí que o demandante esteja sujeito à específica obrigação de apresentar as concretas provas que sustentam a ação por si interposta (artigo 90.º, n.º 3, da LOPTC).
- 7.2 A valoração da prova pelo tribunal apenas pode ter por objeto provas adquiridas até ao encerramento da discussão em audiência, atento, nomeadamente, o estabelecido no artigo 425.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, sendo esse o quadro em que opera o princípio da aquisição processual reconhecido no artigo 413.º do CPC como instrumental do princípio da verdade material (infra §§ 19 e 20).
- 7.3 Não foi suscitado qualquer incidente de falsidade quanto às provas pré-constituídas admitidas no processo (cf., ainda, § 19.2).
- 7.4 O julgamento sobre a matéria de facto compreendeu uma apreciação global da prova dos temas relevantes em conjugação com análises atomizadas de cada específico facto controvertido atenta, ainda, a decomposição de pontos de facto específicos em conexão com os elementos de prova determinantes para o julgamento do tribunal sobre factos provados (§ 8) e não provados (§ 9).
- 7.5 Os elementos probatórios foram congruentes entre si e as *regras da experiência* (designadamente sobre o funcionamento de agrupamentos de escolas com a dimensão e modelo do AEBPC) e a prova documental não foi posta em causa pela prova pessoal produzida.
- 7.6 As provas pessoais produzidas (acima referidas no § 4.5) não contrariaram as inferências diretas extraídas da prova documental.
- 8 Quanto à matéria de facto provada:
- 8.1 Os factos constantes dos §§ 5.1 a 5.17 correspondem no essencial a factos alegados no RI, tendo havido reformulação de texto pelo Tribunal e introduzidos pelo Tribunal alguns factos instrumentais (designadamente no § 5.5) com base em prova documental admitida, os quais não foram impugnados e resultam de inferências diretas a partir de prova documental junta (devendo, ainda, atender-se à coordenada normativa referida no § 7.2).
- 8.2 O facto constante do § 5.18 foi alegado na contestação.
- 8.3 Os factos constantes dos §§ 5.19 a 5.21 são instrumentais e foram aditados pelo Tribunal em resultado da produção de prova pessoal (depoimentos de quatro testemunhas que integraram a equipa de auditoria) apreciada à luz das regras da experiência.

9 Relativamente à matéria de facto não provada, tendo presente a apreciação acima empreendida, nomeadamente supra no § 7, importa ainda atender ao ónus da prova dos factos constitutivos do direito alegado (artigos 342.º, n.ºs 1 e 3, 343.º, n.ºs 1 e 3, do CC) e dos factos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito invocado (artigos 342.º, n.º 2, e 343.º, n.ºs 2 e 3, do CC):

9.1 Apreciada criticamente toda a prova constatou-se ausência de prova que permita inferências sustentadas sobre a proposição constante do § 6.7;

9.2 Não se provou qualquer falta de cuidado devido por parte da Demandada D4 nas suas ações reportadas na factualidade objeto do julgamento, nem vícios nos seus processos mentais.

9.3 Impõe-se neste segmento reafirmar a valoração assumida no § 9 da Sentença n.º 11/2023-03.MAI-3.ªS que o conceito de «ausência de prova» tem por referência um juízo sobre a prova concretamente admitida no processo e o entendimento de que está vedado ao Tribunal, depois do encerramento da audiência (supra § 7.2), integrar no seu julgamento prova documental que não foi junta no concreto processo, ainda que se encontre em sistemas informáticos de gestão documental do TdC.

II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.4.1 Sistematização da análise jurídica

10 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas em duas partes:

10.1 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto;

10.2 Julgamento da responsabilidade imputada pelo Demandante às Demandada D1 e D4 por alegado preenchimento de infrações financeiras sancionatórias.

II.4.2 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto

11 O processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras inicia-se com uma ação intentada por um Demandante (em regra o MP, no exercício de uma competência legal própria) na sequência de procedimentos não jurisdicionais prévios (ao abrigo do complexo normativo constituído pelos artigos 12.º, n.º 2, al. b), 29.º, n.º 6, 57.º, n.ºs 1 e 2, 58.º, n.º 3, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC).

- 12 Os procedimentos de recolha de indícios em sede de auditoria ou de diligências complementares do MP são distintos do processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras.
- 13 Os factos que constituem o objeto da ação são introduzidos pelo MP em face de um juízo próprio sobre a respetiva indicição e articulação quanto aos pressupostos e fundamentos da ação.
- 14 O ónus de alegação dos factos essenciais constitutivos da eventual responsabilidade recai exclusivamente sobre o requerente da ação, não sendo partilhado com o organismo que desenvolveu a auditoria, o tribunal de julgamento ou o(s) demandado(s) — cf. artigo 91.º, n.º 1, al. b), da LOPTC conjugado com o disposto nos artigos 5.º, n.º 1, e 552.º, n.º 1, al. d), do CPC e o artigo 342.º, n.ºs 1 e 3, do CC.
- 15 O objeto do processo é recortado pelo demandante por referência à causa de pedir e pedido do concreto RI (sobre a delimitação do objeto para efeitos de litispendência e caso julgado na relação com processos de outras jurisdições, cf. Acórdão n.º 23/2022-27.JUN-3ªS/PL).
- 16 No processo de efetivação de responsabilidade financeiras vigora, ainda, o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal, no sentido da vinculação do tribunal ao *teto* do(s) pedido(s) do demandante, na medida em que o RI deve compreender o pedido sobre os «montantes que o Demandado deve ser condenado a repor, bem como o montante concreto da multa a aplicar» (artigo 91.º, n.º 1, al. c), da LOPTC) desde que a Lei n.º 20/2015, de 9 de março, revogou a versão originária do n.º 1 do artigo 94.º da LOPTC (que estabelecia que «o juiz não está vinculado ao montante indicado no requerimento, podendo condenar em maior ou menor quantia»),.
- 17 Pelo que, a apreciação do Tribunal é teleologicamente delimitada pela competência de julgamento sobre a procedência de uma ação tendo por referência os pressupostos de facto e de direito da demanda a sua obrigação de concluir por uma solução que, em abstrato, se pode situar no espaço existente entre a total procedência e a completa improcedência.
- 18 A dimensão jurisdicional entrelaça-se com a reserva constitucional do TdC estabelecida no artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da Constituição da República Portuguesa (CRP) e a competência legal exclusiva da 3.ª Secção do TdC que no exercício das suas competências jurisdicionais é independente de todos os órgãos do TdC ou de outras entidades que levam a cabo procedimentos de auditoria prévios à ação jurisdicional (sobre condições da constitucionalidade do processo, cf. §§ 66 a 72 da Sentença n.º 23/2022-07.OUT-3.ªS, da 3.ª Secção do TdC).

19 Contexto em que o procedimento probatório envolve três dimensões:

19.1 Admissibilidade da prova definida por normas abstratas.

19.2 Aquisição da prova (suscetível de ser subdividida em duas etapas, a admissão e a subsequente assunção) que tem de se operar à luz dos valores nucleares do contraditório, tutela jurisdicional efetiva e lealdade processual.

19.3 Valoração da prova que tem por base as provas adquiridas até ao encerramento da audiência e se concretiza na fixação motivada dos enunciados sobre factos provados e não provados (cf. supra §§ 5 a 9).

20 Plano em que o contraditório *sobre a prova* apresenta vários corolários, nomeadamente:

20.1 As provas suscetíveis de valoração pelo tribunal são apenas as admitidas no procedimento de aquisição probatória do processo jurisdicional até ao encerramento da audiência (artigo 425.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC), pelo que não estão incluídas eventuais provas pré-constituídas constantes de procedimentos de auditoria ou administrativo próprio do MP que não tenham sido objeto de prévia aquisição contraditória no processo jurisdicional;

20.2 O Tribunal ao valorar as provas (§ 19.3) atende ao princípio da aquisição processual, reconhecido no artigo 413.º do CPC como instrumental do princípio da verdade material, mas tem de se limitar aos conhecimentos atendíveis, no plano abstrato (§ 19.1) e concreto, (§ 19.2), fixando os factos provados (supra § 5) que serão atendidos na interpretação e aplicação do Direito ao objeto do processo.

21 Nos limites do objeto do processo, «o juiz não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito» (artigo 5.º, n.º 3, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC), cuja motivação no caso *sub judice* será empreendida de seguida.

II.4.3 A imputação de responsabilidades financeira sancionatórias e os pedidos de condenação em multa

II.4.3.1 As Demandadas cujas eventuais responsabilidades são objeto do presente julgamento

22 O presente julgamento em matéria de direito é delimitado pela causa de pedir e pelo pedido da ação instaurada pelo MP (supra §§ 15 a 17) tendo como objeto exclusivo as infrações imputadas pelo Demandante às Demandadas D1 e D4, na medida em que relativamente aos outros Demandados (D2 e D3) existia uma situação de litisconsórcio voluntário passivo nos termos do

disposto pelo artigo 32.º, n.º 1, do CPC, i.e., uma mera cumulação de ações que não decorre de nenhum imperativo legal, tendo as ações contra os Demandados D2 e D3 sido decididas nas Sentenças n.ºs 14/2024 e 15/2024 (supra § 4.2), atenta, ainda, a norma do artigo 288.º, n.º 1, do CPC aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.

23 Consequentemente, o Tribunal está proibido de apreciar eventuais responsabilidades financeiras de outros agentes além das Demandadas D1 e D4.

II.4.3.2 A infração financeira sancionatória imputada à Demandada D1 e a responsabilidade financeira imputada pelo Ministério Público à Demandada D4 para condenação na primeira das multas que requer relativamente a essa Demandada

24 As normas sobre infrações financeiras sancionatórias constantes das várias alíneas do artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC podem ser qualificadas como *normas sancionatórias primárias* autónomas entre si que partilham uma característica comum, as respetivas previsões carecem de ser complementadas por normas de conduta sobre deveres dos agentes sujeitos ao específico regime sancionatório de Direito Público (*normas sancionatórias secundárias*).

25 A imputação do Demandante contra as Demandadas D1 e D4 de uma infração financeira sancionatória relativa à não entrega de saldos de gerência à tesouraria do Estado estribou-se em argumentação jurídica, no essencial, constante dos artigos 13.º.A.1.b, 13.º.A.1.c, 13.º.A.1.d e 13.º.A.1.j a 13.º.A.1.q do RI:

«[13.º.A.1.b] Ao não proceder à entrega do saldo de 2017 ao Estado, com origem em receitas gerais, mostra-se o incumprimento dos artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio (decreto de execução orçamental de 2018).

[13.º.A.1.c]- Sendo que a entrega do referido saldo deveria ter ocorrido no prazo de 15 dias úteis, após a publicação do diploma citado, ou seja, até ao dia 05/06/2018, e que se não verificou.

[13.º.A.1.d] Sendo que a entrega do referido saldo deveria ter ocorrido no prazo de 15 dias úteis, após a publicação do diploma citado, ou seja, até ao dia 05/06/2018, e que se não verificou;

[...]

[13.º.A.1.f] A Demonstração de Desempenho Orçamental (DDORC) apresenta em “Devolução de saldo de operações orçamentais” os montantes de 18.393,84€, relativo a receitas próprias (RP) e de 4.272,77€, relativo a receitas gerais (RG), o que totaliza o valor de 22.666,61€.

[13.º.A.1.g] Todavia, a devolução do saldo de operações orçamentais de receitas próprias – 18.393,84€ - mostra-se incorreto, uma vez que os AE apenas se encontram obrigados à devolução do saldo de operações orçamentais oriundos de receitas gerais do OE (no caso, 4.272,77€).

[13.º.A.1.h] O AE está obrigado à entrega dos saldos de gerência, provenientes quer de receitas gerais (4.272,77€), quer de receitas próprias (20.399,42€), sendo este último

para posterior requisição, nos termos dos artigos 18.º e 19.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (execução do OE para 2019);

[13.ºA.1.i] tendo-se apurado que o AE apenas entregou o valor de 2.005,58€ (receitas próprias) relativas às notas de lançamento n.ºs 32 e 33 mencionadas no Quadro 8 do Relatório, a fls. 19.

[13.ºA.1.j] Resulta, assim, que as ilegalidades apuradas — não entrega nos cofres do Estado do saldo de gerência dos anos de 2017, no valor de 49 126,73€ e de 2018, no montante de 22.666,61€, e receita cobrada e não entregue nos cofres do Estado no valor de 15.235,04€ — são suscetíveis de configurar a prática de uma infração financeira sancionatória, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

[13.A.1.l] As infrações descritas são imputáveis aos membros que integravam o CA no 1.º semestre de 2018, ou seja, a AA e DD, que exerciam funções à data em que era exigida a entrega do saldo até ao dia 05/06/2018 e a BB, EE e DD, que exerciam as respetivas funções à data em que era exigida a entrega do saldo, ou seja, em 15/07/2019 (cfr. fls. 44 do Relatório – Ponto 8.1).

[13.A.1.m] Sendo que, nos termos da legislação em vigor – artigos 36.º e 37.º do Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho - ao CA, como órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira do AE, cabia verificar a legalidade da gestão financeira, estando em causa a não entrega nos cofres do Estado, como é devido legalmente, dos saldos da gerência de 2017 e 2018, pelo CA.

[13.A.1.n] A existência de saldos de gerência de uma entidade de gestão pública deve ser entregue, anualmente, ao Estado, sendo essa uma das obrigações do CA do AE, tendo em conta o disposto nas regras financeiras dos diplomas de execução orçamental para 2018 e 2019.

[13.A.1.o] Nos termos do n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, e do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho, e sic, “Os saldos dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos com origem em receitas gerais são entregues na tesouraria do Estado, no prazo de 15 dias úteis após a publicação do presente decreto-lei”, ou seja, respetivamente, até ao dia 05/06/2018 e até ao dia 15/07/2019, o que se verificou não ter acontecido.

[13.A.1.p] Assim, e atento o disposto naquelas normas e no artigo 65.º n.º 1 alínea d) da LOP-TC, conjugada com a alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º dos Decretos-Leis n.ºs 33/2018, de 15 de maio e 84/2019, de 28 de junho (decretos de execução orçamental para 2018 e 2019), esta conduta é ilícita;

[13.A.1.q] E faz incorrer os responsáveis por tais condutas, os membros do CA em funções respectivamente em 2018 e 2019, conforme elenco efectuado supra, sendo que, relativamente à visada DD, que integrava a composição dos dois CA (2018 e 2019) terá incorrido numa infração financeira, de natureza sancionatória, sob a forma continuada, que, como tal se imputa.»

- 26 O enquadramento empreendido pelo Demandante teve por referência o ilícito previsto na norma sancionatória primária da alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, «violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património».
- 27 As normas sancionatórias secundárias invocadas no RI têm fontes distintas quanto à entrega do saldo de 2017 e do saldo de 2018.
- 28 Os preceitos invocados pelo Demandante quanto à alegada ilicitude da não entrega do saldo de 2017 foram os artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio.

28.1 O artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 33/2018 prescreve:

«1 — Os saldos dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos com origem em receitas gerais são entregues na tesouraria do Estado, no prazo de 15 dias úteis após a publicação do presente decreto -lei, ainda que com prejuízo dos respetivos diplomas orgânicos e dos diplomas que definem os regimes setoriais.

2 — Excetuam -se do disposto no número anterior os saldos:

- a) Correspondentes à contrapartida nacional de projetos cofinanciados e receitas próprias provenientes de financiamento internacional;
- b) Das instituições de ensino superior, que transitam nos termos do disposto no artigo 114.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro;
- c) Previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 193.º da Lei do Orçamento do Estado;
- d) Apurados no âmbito da reorganização da defesa nacional e das Forças Armadas, cuja transição esteja legalmente prevista e seja previamente autorizada pelo membro do Governo responsável pela área das finanças;
- e) Das estruturas da rede externa do Camões — Instituto da Cooperação e da Língua, I. P. (Camões, I. P.);
- f) Correspondentes a receitas gerais consignadas e verbas com origem em receitas próprias do Fundo Azul;
- g) Do Fundo para o Serviço Público de Transportes, provenientes de receitas gerais, apurados na execução orçamental de 2017.»

28.2 O teor dos n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 33/2018 é o seguinte:

«1 — Os saldos de receitas próprias, de receitas gerais consignadas e verbas com origem em receitas próprias do Fundo Azul, do crédito externo e de fundos europeus e internacionais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, incluindo os saldos da ação social escolar no ensino não superior, apurados na execução orçamental de 2017 transitam para 2018, bem como os saldos da execução orçamental de 2016 do Fundo Português de Carbono, do Fundo de Intervenção Ambiental, do Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos e do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade transitados para o Fundo Ambiental, criado pelo Decreto -Lei n.º 42 -A/2016, de 12 de agosto.

2 — Os saldos a que se refere o número anterior, desde que não consignados, são abatidos do valor das descativações de receitas gerais e reforços efetuados pela dotação provisional processados a favor do serviço no ano anterior, devendo estes montantes ser entregues na Tesouraria do Estado no prazo de 15 dias úteis após a publicação do presente decreto -lei, desde que as autorizações para as descativações e reforços pela dotação provisional estejam fundamentados na não cobrança de receita própria.»

29 Relativamente à não entrega do saldo de 2018, o Demandante invocou, ainda, os artigos 18.º e 19.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho.

29.1 O artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 84/2019 prescreve:

«1 — Os saldos dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos com origem em receitas gerais são entregues na tesouraria do Estado, no prazo de 15 dias úteis após a publicação do presente decreto -lei, ainda que com prejuízo dos respetivos diplomas orgânicos e dos diplomas que definem os regimes setoriais.

2 — Excetuam -se do disposto no número anterior os saldos:

- a) Correspondentes à contrapartida nacional de projetos cofinanciados e receitas próprias provenientes de financiamento internacional;

- b) Das instituições de ensino superior, que transitam nos termos do disposto no artigo 114.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro;
- c) Previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 222.º da Lei do Orçamento do Estado;
- d) Apurados no âmbito da reorganização da defesa nacional e das Forças Armadas, cuja transição esteja legalmente prevista e seja previamente autorizada pelo membro do Governo responsável pela área das finanças;
- e) Das estruturas da rede externa do Camões — Instituto da Cooperação e da Língua, I. P. (Camões, I. P.);
- f) Correspondentes a receitas gerais consignadas e verbas com origem em receitas próprias do Fundo Azul;
- g) Do Fundo para o Serviço Público de Transportes, provenientes de receitas gerais, apurados na execução orçamental de 2018.»

29.2 O teor dos n.ºs 1 a 3 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 84/2019 é o seguinte:

«1 — Os saldos de receitas próprias, de receitas gerais consignadas e verbas com origem em receitas próprias do Fundo Azul, do crédito externo e de fundos europeus e internacionais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, incluindo os saldos da ação social escolar no ensino não superior, apurados na execução orçamental de 2018 transitam para 2019.

2 — Os saldos a que se refere o número anterior, desde que não consignados, são abatidos do valor dos reforços efetuados pela dotação provisional processados a favor do serviço no ano anterior, devendo estes montantes ser entregues na tesouraria do Estado no prazo de 15 dias úteis após a publicação do presente decreto-lei, salvo em casos excecionais desde que devidamente fundamentados e autorizados pelo membro do Governo responsável pela área das finanças.

3 — Os saldos a que se refere o n.º 1, desde que não consignados, são abatidos do valor das descativações processadas a favor do serviço no ano anterior, devendo estes montantes ser entregues na tesouraria do Estado no prazo de 15 dias úteis após a publicação do presente decreto-lei, desde que as autorizações para as descativações estejam fundamentadas na não cobrança de receita própria»

30 As normas sancionatórias secundárias têm, ainda, de ser articuladas com o disposto no regime legal de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (RAAGEPPBS) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, e objeto de alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho.

31 A autonomia «é a faculdade reconhecida ao agrupamento de escolas ou à escola não agrupada pela lei e pela administração educativa de tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão dos recursos humanos, da ação social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira, no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídos» (artigo 8.º, n.º 1, do RAAGEPPBS).

32 O RAAGEPPBS estabelece que os agrupamentos de escolas como o AEBPC são dotados de órgãos próprios de administração e gestão.

- 33 O diretor é «o órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial» (artigo 18.º do RAAGEPPBS) sendo «coadjuvado no exercício das suas funções por um subdiretor e por um a três adjuntos» (artigo 19.º, n.º 1, do RAAGEPPBS).
- 34 As competências do diretor, sem prejuízo das competências que lhe sejam cometidas por lei ou regulamento interno, compreendem «no plano da gestão pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial» «em especial»: «definir o regime de funcionamento do agrupamento de escolas ou escola não agrupada; elaborar o projeto de orçamento, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo conselho geral; superintender na constituição de turmas e na elaboração de horários; distribuir o serviço docente e não docente; designar os coordenadores de escola ou estabelecimento de educação pré-escolar; propor os candidatos ao cargo de coordenador de departamento curricular nos termos definidos no n.º 5 do artigo 43.º do RAAGEPPBS e designar os diretores de turma; planear e assegurar a execução das atividades no domínio da ação social escolar, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo conselho geral; gerir as instalações, espaços e equipamentos, bem como os outros recursos educativos; estabelecer protocolos e celebrar acordos de cooperação ou de associação com outras escolas e instituições de formação, autarquias e coletividades, em conformidade com os critérios definidos pelo conselho geral nos termos da alínea o) do n.º 1 do artigo 13.º do RAAGEPPBS; proceder à seleção e recrutamento do pessoal docente, nos termos dos regimes legais aplicáveis; assegurar as condições necessárias à realização da avaliação do desempenho do pessoal docente e não docente, nos termos da legislação aplicável; dirigir superiormente os serviços administrativos, técnicos e técnico-pedagógicos; representar a escola; exercer o poder hierárquico em relação ao pessoal docente e não docente; exercer o poder disciplinar em relação aos alunos, nos termos da legislação aplicável; intervir nos termos da lei no processo de avaliação de desempenho do pessoal docente; proceder à avaliação de desempenho do pessoal não docente» (artigo 20.º, n.ºs 4 e 5, do RAAGEPPBS).
- 35 Em termos de recrutamento, estabelece-se que «o diretor é eleito pelo conselho geral», na sequência de «um procedimento concursal» ao qual «podem ser opositores» «docentes de carreira do ensino público ou professores profissionalizados com contrato por tempo indeterminado do ensino particular e cooperativo, em ambos os casos com, pelo menos, cinco anos de serviço e qualificação para o exercício de funções de administração e gestão escolar», sendo «qualificados para o exercício de funções de administração e gestão escolar os docentes que preenchem uma das seguintes condições: sejam detentores de habilitação específica para o efeito, nos termos das alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 56.º do Estatuto da Carreira Docente dos

Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário; possuam experiência correspondente a, pelo menos, um mandato completo no exercício dos cargos de diretor, subdiretor ou adjunto do diretor, presidente ou vice-presidente do conselho executivo, diretor executivo ou adjunto do diretor executivo ou membro do conselho diretivo e ou executivo, nos termos dos regimes aprovados respetivamente pelo presente decreto-lei, pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, pela Lei n.º 24/99, de 22 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, e pelo Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro; possuam experiência de, pelo menos, três anos como diretor ou diretor pedagógico de estabelecimento do ensino particular e cooperativo; possuam currículo relevante na área da gestão e administração escolar, como tal considerado, em votação secreta, pela maioria dos membros» da comissão permanente do Conselho Geral ou de comissão especialmente designada por aquele órgão para o efeito de elaborar um relatório de avaliação (artigo 21.º, n.ºs 1 a 4 e 22.º, n.º 5, do RAAGEPPBS).

- 36 O diretor «exerce as funções em regime de comissão de serviço», «em regime de dedicação exclusiva», estando «isento de horário de trabalho» e «dispensado da prestação de serviço letivo» (artigo 26.º, n.ºs 1, 2, 5 e 7, do RAAGEPPBS).
- 37 O diretor designa o subdiretor e os seus adjuntos no prazo máximo de 30 dias após a sua tomada de posse (artigo 24.º, n.º 2, do RAAGEPPBS), «nas suas faltas e impedimentos, o diretor é substituído pelo subdiretor» (n.º 8 do artigo 20.º do RAAGEPPBS) e os «mandatos do subdiretor e dos adjuntos têm a duração de quatro anos e cessam com o mandato do diretor» (n.º 8 do artigo 25.º do RAAGEPPBS).
- 38 O «diretor, o subdiretor e os adjuntos gozam do direito à formação específica para as suas funções», «mantêm o direito à remuneração base correspondente à categoria de origem, sendo-lhes abonado um suplemento remuneratório pelo exercício de função», tendo os «deveres específicos» de «cumprir e fazer cumprir as orientações da administração educativa», «manter permanentemente informada a administração educativa, através da via hierárquica competente, sobre todas as questões relevantes referentes aos serviços» e «assegurar a conformidade dos atos praticados pelo pessoal com o estatuído na lei» (artigos 28.º e 29.º do RAAGEPPBS).
- 39 O Conselho Administrativo (CA) «é o órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, nos termos da legislação em vigor», tendo «a seguinte composição: a) O diretor, que preside; b) O subdiretor ou um dos adjuntos do diretor, por ele designado para o efeito; c) O chefe dos serviços administrativos, ou quem o substitua» (artigos 36.º e 37.º do RAAGEPPBS).

- 40 O artigo 38.º do RAAGEPPBS prescreve que compete ao CA: « a) Aprovar o projeto de orçamento anual, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo Conselho Geral; b) Elaborar o relatório de contas de gerência; c) Autorizar a realização de despesas e o respetivo pagamento, fiscalizar a cobrança de receitas e verificar a legalidade da gestão financeira; d) Zelar pela atualização do cadastro patrimonial».
- 41 O artigo 39.º do RAAGEPPBS estabelece que o CA reúne, ordinariamente, uma vez por mês, e extraordinariamente, sempre que o presidente o convoque, por sua iniciativa ou a pedido de qualquer dos seus membros.
- 42 Por seu turno, «os serviços administrativos são unidades orgânicas flexíveis com o nível de secção chefiadas por trabalhador detentor da categoria de coordenador técnico da carreira geral de assistente técnico» (artigo 46.º, n.º 2, do RAAGEPPBS).
- 43 A responsabilidade financeira tem um âmbito subjetivo restringido a um universo delimitado primeiramente pelas várias normas do artigo 61.º da LOPTC que sendo reportadas em termos imediatos à responsabilidade reintegratória abrangem também a responsabilidade sancionatória por força do n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC.
- 44 A imputação objetiva enquanto atribuição do facto à esfera de controlo ou poder do agente tem como epicentro a atribuição de eventos típicos associada no caso de violação de deveres normativos também a critérios normativos sobre competências, exigindo que se atenda ao património conceptual de disciplinas jurídicas sobre outras tipologias de responsabilidade na interpretação sistemático-teleológica das normas sobre infrações financeiras.
- 45 O artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC determina que ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória se aplica subsidiariamente o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal (CP), o que compreende a norma do artigo 10.º, n.º 1, do CP que, na parte aqui relevante, estabelece que quando um tipo legal compreende um certo resultado o facto punível compreende também a omissão da ação adequada a evitá-lo.
- 46 A infração prevista na alínea *d)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC não pode ser qualificada como «omissão pura» porque a norma legal não tem pressuposta exclusivamente uma conduta negativa, de *non facere*, antes admite duas formas de realização típica, por ação e omissão.
- 47 A solução normativa do atual Direito Português em matéria de formas de realização típica de infrações penais e financeiras tem na base uma dogmática que reconhece a diversidade estrutural entre ação e omissão repercutida em múltiplas dimensões epistemológico-jurídicas, nomeadamente, conexas com a teoria geral da infração.

- 48 A apreciação da conduta de um específico agente como reportada a eventual infração por ação ou omissão exige a respetiva compreensão normativa em detrimento de estritas captações naturalistas da realidade fáctica em causa.
- 49 O regime próprio sobre imputação objetiva de infrações financeiras sancionatórias consta em primeira linha da norma do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC¹: a *responsabilidade recai sobre o agente ou agentes da ação*.
- 50 Em complemento da norma de imputação do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC e do n.º 1 do artigo 10.º do CP para efeitos de imputação objetiva de infrações financeiras deve também atender-se aos n.ºs 3 e 4 do artigo 61.º da LOPTC que estabelecem:
- «3 — A responsabilidade financeira reintegratória recai também nos gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e exatores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas.
- 4 — Essa responsabilidade pode recair ainda nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.»
- 51 Passando a apreciar os factos do caso *sub judice*, a Demandada D1 exercia as funções de vice-presidente do CA do AEBPC à data em que se atingiu o termo final do prazo para entrega dos saldos relativos a ano de 2017, i.e., 05/06/2018, e a Demandada D4 exercia as funções de coordenadora técnica e secretária do CA do AEBPC à data em que se atingiu o termo final do prazo para entrega dos saldos relativos a ano de 2017 (i.e., 05/06/2018), e à data em que era exigida a entrega do saldo de 2018 (i.e., 15/07/2019).
- 52 Em face do específico contexto organizacional e de competências do agrupamento de escolas importa de seguida analisar as situações das Demandadas D1 e D4 em termos de preenchimento do tipo infracional e de imputação objetiva e subjetiva da responsabilidade financeira que se reporta apenas a pessoas singulares.
- 53 A infração imputada às Demandadas D1 e D4 tem como suporte a alegada violação de normas legais abrangidas pela previsão do artigo 65.º, n.º 1, alínea *d*), da LOPTC, conduta que teria sido praticada por omissão do comportamento devido, na medida em que inexistiu qualquer deliberação expressa (nomeadamente, do CA do AEBPC) de incumprimento das normas secundárias violadas [o artigo 16.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 33/2018 e o artigo 19.º, n.º 2, do

¹ Em conjugação com o n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, «a responsabilidade sancionatória aplica-se, com as necessárias adaptações, o regime dos artigos 61.º e 62.º».

Decreto-Lei n.º 84/2019 (no caso de D1 apenas da primeira, no caso de D4 das duas, ainda que em alegada continuação infracional)].

- 54 Resulta do regime legal de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário que o CA é um órgão deliberativo integrado por dois professores membros da direção executiva com funções dirigentes de «administração e gestão» e uma pessoa integrada na carreira geral de assistente técnico que se encontra hierarquicamente subordinado àqueles e não tem quaisquer funções de administração e gestão da escola ou agrupamento de escolas, pelo que, tendo por referência as normas dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 61.º da LOPTC e do n.º 1 do artigo 10.º do CP a questão da imputação objetiva de infrações financeiras a uns e outros tem de ser analisada de forma distinta e autónoma em face dos diferentes estatutos e competências.
- 55 Na data em que devia ter sido entregue à tesouraria do Estado o saldo de 2017, a Demandada D1 era vice-presidente do CA por ter sido especificamente designada para esse cargo na sequência da sua nomeação como coadjuvante do diretor do AEBPC, tendo nessa medida corresponsabilidade pelo exercício de funções de «administração e gestão», o que implica o dever de promover a intervenção do CA enquanto órgão deliberativo quando a mesma seja necessária em função da respetiva competência legal sobre matérias financeiras.
- 56 Com efeito, os membros da direção executiva da escola que também integram o CA devem promover a verificação da legalidade da gestão financeira levada a cabo pela direção executiva e enquanto membros dessa direção executiva atuar no sentido de impulsionar a intervenção do CA sempre que legalmente exigida.
- 57 Decorre do regime legal analisado acima, que os cargos de diretor, subdiretor e adjuntos são resultado de uma opção de membros da carreira docente e compreendem a responsabilidade de administração e gestão da escola ou agrupamento de escolas, i.e., a direção executiva, beneficiando por causa disso de dispêso de serviço letivo e, ainda, de um suplemento remuneratório.
- 58 Quem simultaneamente integra a direção executiva da escola ou agrupamento de escolas e o respetivo CA tem a obrigação de promover junto deste órgão deliberativo os atos cuja aprovação e/ou ratificação compete ao CA enquanto órgão deliberativo se o diretor da instituição e presidente do CA omitir esse dever primário.
- 59 Consequentemente, a Demandada D1 sendo simultaneamente membro da direção executiva do AEBPC e do respetivo CA tinha o poder e o dever de promover a convocatória de reunião do CA atento, nomeadamente, o disposto no artigo 24.º, n.º 2, do Código do Procedimento

Administrativo (CPA) para assegurar o cumprimento do disposto no artigo 16.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 33/2018.

- 60 Nada tendo feito, a Demandada D1 incorreu na prática da infração que lhe foi imputada pelo Demandante.
- 61 A responsabilidade por infração financeira sancionatória não apresenta no regime legal dimensão exclusivamente objetiva, i.e., a condenação como agente de um ilícito financeiro depende de a conduta ter ocorrido com dolo ou negligência (artigo 65.º, n.ºs 4 e 5, da LOPTC, e, ainda, artigos 61.º, n.º 5, e 67.º, n.º 2, da LOPTC), tendo, no caso *sub judice*, a conduta da Demandada D1 sido enquadrada na imputação do MP como negligente.
- 62 As normas do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC e do artigo 15.º do Código Penal preveem duas formas de negligência, a consciente, em que o agente prevê a realização da infração confiando que este se não realizará, e a inconsciente, em que o agente não prevê a realização do ilícito tendo possibilidade de o fazer.
- 63 No caso presente, a questão cinge-se à eventualidade de negligência inconsciente, pois não foi alegado nem provado que a Demandada D1 tivesse previsto a violação das regras legais, sendo o núcleo do problema objeto do presente julgamento a questão saber se foi violado um concreto dever objetivo de cuidado relativo à obrigação funcional de assegurar o respeito da legalidade em sede de regras jurídicas financeiras sobre entrega de saldos à tesouraria do Estado.
- 64 Nesse plano importa ter presente que o cargo da Demandada D1 compreende uma responsabilidade de cuidado e defesa do interesse público e da legalidade voluntariamente assumida quando aceitou integrar a direção executiva de agrupamento de escolas.
- 65 Quem assume o cargo de membro de direção executiva de agrupamento de escolas tem, em particular, a responsabilidade de se habilitar com um conhecimento das implicações do estatuto da entidade em causa e das exigências que lhe são imposta pelo regime jurídico financeiro.
- 66 Pelo que, era exigível em termos gerais à Demandada D1 a tomada de precauções suficientes quanto ao respeito de princípios e regras legais de direito financeiro e em particular os deveres de entrega de saldos à tesouraria do Estado.
- 67 Com efeito, D1 tinha obrigação de assegurar o cumprimento das regras financeiras e normas jurídicas aplicáveis, ainda que recorrendo a pareceres internos ou externos.
- 68 A conduta da Demandada D1 provada e apreciada não preenche o conceito de «culpa diminuta» desenvolvido na jurisprudência do TdC (cf. Acórdãos n.ºs 13/2019-19.SET-3ªS/PL, 18/2019-12-DEZ-3ªS/PL e 43/2020-27.OUT-3ªS/PL).

- 69 Desta forma, o preenchimento de uma infração subsumível à alínea *d*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC por parte da Demandada D1 ocorreu no quadro de uma atuação negligente, ainda que inconsciente, foi culposo e merece censura e na medida em que o Demandante pediu a respetiva condenação no montante mínimo da multa aplicável tal pretensão merece procedência atentas as disposições conjugadas dos artigos 65.º, n.ºs 2 e 5, 67.º, n.ºs 2 e 3, este último em conjugação com o artigo 61.º, n.ºs 1, 2 e 5, da LOPTC e, ainda, os números 7 e 8 do artigo 65.º *a contrario sensu*.
- 70 Relativamente à Demandada D4, o MP imputa o preenchimento por duas vezes da infração prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea *d*), da LOPTC em virtude da violação da norma secundária estabelecida no artigo 16.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 33/2018 e da norma secundária do artigo 19.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 84/2019.
- 71 Antes do mais importa ter presente que, ao contrário de quem integra a carreira dos professores dos ensinos básico e secundário, o pessoal da carreira geral de assistente técnico não pode assumir a direção executiva de escola ou agrupamento de escolas e estão hierarquicamente subordinados à direção executiva do estabelecimento onde exercem funções, não beneficiando, nomeadamente, do estatuto remuneratório daqueles, nem de direitos à formação em administração e gestão escolar como aqueles.
- 72 A carreira geral de assistente técnico é pluricategorial (compreendendo as categorias de assistente técnico e coordenador técnico) sendo classificada em termos de grau de complexidade funcional como de grau 2 na medida em que se exige para a respetiva integração a titularidade do 12.º ano de escolaridade ou de curso que lhe seja equiparado, nos termos dos artigos 85.º, n.º 1, 86.º, n.º 1, alínea b), 88.º, n.º 1, alínea b), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP).
- 73 Ao coordenador técnico incumbe, nomeadamente, a chefia técnica e administrativa de uma subunidade orgânica ou equipa de suporte e a «realização das atividades de programação e organização do trabalho do pessoal que coordena, segundo orientações e diretivas superiores» (nos termos do anexo a que se refere o artigo 88.º, n.º 2, da LTFP).
- 74 Relativamente ao coordenador técnico que integra o CA, a circunstância de integrar esse órgão deliberativo não lhe confere quaisquer competências executivas, nem lhe permite alterar a relação hierárquica em que se encontra numa posição de subordinação perante os membros da direção executiva da escola que também são integrantes do órgão de gestão administrativa e financeira e que nesse quadro são os únicos membros do órgão com competência para

submeter ao órgão CA assuntos carecidos de aprovação por esse órgão deliberativo conexos com os deveres de ação do órgão executivo (a direção da escola ou agrupamento de escolas).

- 75 Isto é, o coordenador técnico subsiste numa posição de subordinação hierárquica relativamente à direção da escola ou agrupamento de escolas e não têm quaisquer funções de gestão ou direção, apenas tendo autonomia funcional relativamente à sua hierarquia em sede de votação de assuntos submetidos ao CA que, sublinhe-se, é um órgão deliberativo que não pode invadir a competência da direção executiva.
- 76 A Demandada D4 enquanto funcionária é insuscetível de ser enquadrada nas previsões dos números 1 ou 3 do artigo 61.º da LOPTC, na medida em que não tinha competência decisória, não praticou ato decisório e não era dirigente.
- 77 Para além de a matéria de facto não mencionar quaisquer atividades de Demandada D4 (oficiosas ou por determinação superior) no sentido de avaliar juridicamente a obrigação da entrega de saldo ao tesouro do Estado e a sua eventual responsabilidade estaria dependente de um evento que não se verificou: a conduta indevida de violação de norma sancionatória secundária teria de derivar de uma concreta informação prestada pelo agente.
- 78 Em síntese, no caso *sub judice* impõe-se absolver a Demandada D4 da primeira infração que lhe foi imputada e julgar improcedente o pedido formulado pelo Demandante nessa parte.

II.4.3.3 A segunda infração financeira sancionatória imputada à Demandada D4

- 79 Como se referiu acima, à Demandada D4 foram imputadas duas infrações financeiras sancionatórias, tendo a imputação da segunda infração financeira a essa Demandada sido estribada em argumentação jurídica constante do RI que se passa a transcrever:

«1)- No Relatório de VEC, que serve de base ao presente requerimento, foram identificados vários movimentos bancários no montante global de 8.934,39€, e que dizem respeito a:

- a) atividades organizadas pelo jardim de infância, no Dia do Pijama, no montante de 382,36€, que foram depositados em bancos em 27/11/2019;
- b) receitas provenientes de matraquilhos, no valor de 76,27€ (Anexo III do Ponto 8.6 do RA, a fls. 50);
- c) receitas relativas a visitas de estudo (Anexo IV do Ponto 8.6. do RA), onde se constata uma divergência de 1.159,22€ entre os registos contabilísticos e os valores depositados no banco, em 2019;
- d) receitas de aluguer de espaços em 2019 no valor de 1.010,00€ (Anexo V do Ponto 8.6. do Relatório), tendo sido cancelados a partir de 03/06/2019, após estragos no refeitório, cozinha e espaço exterior (cfr. fls. 473, cuja ata foi assinada pelos três membros do CA);
- e) depósito bancário da quantia de 338,13€, sem identificação da natureza da receita;

- f) transferência bancária recebida na conta do IGCP, em 31/12/2019, no valor de 5.968,39€, sem identificação do respetivo documento de suporte.
- 2)- As situações supra descritas resultam, dos factos seguintes:
- a) não ter sido implementado o sistema de controlo interno, previsto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, na sua versão atual, que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), e que visa garantir, designadamente, a salvaguarda da legalidade e da regularidade financeira, o cumprimento das deliberações dos órgãos decisórios, a aprovação e o controlo de documentos, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos;
- b) ausência do cumprimento dos princípios orçamentais da unidade e universalidade (n.º 1 do artigo 9.º), da anualidade (n.º 1 do artigo 14.º) e da especificação (n.º 1 do artigo 17.º) e dos princípios gerais de receita e despesa (artigo 52.º), todos da LEO, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro;
- c) incumprimento do princípio da execução orçamental da receita.
- 3)- Tais situações consubstanciam condutas ilícitas, tendo em conta o disposto nas alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOP-TC, sendo imputáveis aos membros do CA que exerciam funções no ano de 2019, ou seja, [...] e DD, D4, membros do CA da AE.
- 4)- Em sede de contraditório, os indigitados responsáveis [...] nada alegaram sobre esta situação.
- 5)- Os indigitados responsáveis, ao agirem da forma descrita supra, revelaram não dispor de um sistema de controlo interno, quer ao nível do circuito da receita própria cobrada quer do circuito contabilístico.
- 6)- O que determinou o incumprimento do disposto nas já referidas disposições legais, em particular o artigo 52.º da LEO, que se reporta aos princípios que regem as operações de execução do orçamento das receitas e das despesas.
- 7)- Os membros do CA identificados, os indigitados responsáveis por esta situação, atuaram de forma descuidada, agindo com a omissão da prudência e diligência a que estavam obrigados como membros do órgão colegial.
- 8)- Pois quem integra órgãos de gestão, como é o CA da AE, não pode deixar de ter essa noção, mínima, e o necessário conhecimento de que são verbas públicas, as que estão em causa, e a sua aplicação obedece a regimes legais próprios que têm de ser cumpridos, pelo que a conduta dos membros do CA indicados é ilícita.
- 9)- Face ao apurado, e revelado no Relatório, pese embora eventuais quezílias entre os membros do CA, existem falhas no registo contabilístico da receita, e da verificação da legalidade da gestão financeira, que cabe ao CA, nos termos do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22/04, republicado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 02/07, que aprovou o Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário.
- 10)- Agindo como descrito, e por que os visados agiram com culpa, de forma continuada, nas omissões verificadas, e de forma negligente, mostra-se consubstanciada a infração financeira sancionatória, p. e p. nas alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, que assim se imputa aos supra-identificados D2, D3 e D4;»

80 Relativamente à segunda infração da demanda contra D4, a norma sancionatória primária também consta da alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC («violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património»), mas a norma secundária reporta-se a alegada falta de implementação de sistema de *controlo interno*.

- 81 Neste plano, existe, desde logo, um problema na tese do Demandante ao considerar que o CA seria o órgão de administração e gestão, o que não corresponde à realidade normativa, pois, como se viu acima, a «administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola» incumbe à respetiva direção executiva e não ao CA, que é um conselho administrativo que é um órgão deliberativo sem competência de administração (atentos, nomeadamente, os artigos 18.º, 19.º e 38.º do RAAGEPPBS).
- 82 A punibilidade da comissão de um resultado por omissão depende de se comprovar que sobre o concreto omitente recaía um dever jurídico que pessoalmente o obrigasse a evitar esse resultado (artigo 10.º, n.º 2, do CP), no caso a inexistência de quaisquer *métodos e procedimentos de controlo interno*.
- 83 Segundo a tese resultante do RI, a Demandada D4 teria cometido uma infração financeira por não se terem *implementado métodos e procedimentos de controlo interno*, contudo, o objeto do processo fixado pelo RI do MP não compreende quaisquer factos que permitam atribuir à Demandada D4 a competência legal para implementar *métodos e procedimentos de controlo interno*.
- 84 Acresce que, se por hipótese académica, fosse atribuída ao coordenador técnico dos serviços administrativos de agrupamento de escolas competências de administração e gestão esse ato seria nulo e insuscetível de produzir qualquer efeito, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 18.º, 19.º e 38.º do RAAGEPPBS e dos artigos 36.º, n.º 2, e 162.º, n.ºs 1 e 2, do CPA.
- 85 Acresce que o RI é omissivo sobre factos concretizadores de hipotético e concreto dever jurídico que a Demandada D4 tenha incumprido, sendo certo que a responsabilidade financeira sancionatória é individual e depende de factualidade legitimadora de imputação subjetiva.
- 86 Resultando da factualidade provada que a Demandada D4 nunca integrou órgão com competência de «administração e gestão» do AEBPC este facto também é essencial para a questão jurídica da imputação objetiva de eventual infração financeira à Demandada D4 que enquanto funcionária é insuscetível de ser enquadrada nas previsões dos números 1 ou 3 do artigo 61.º da LOPTC, na medida em que não tinha competência decisória, não praticou ato decisório e não era dirigente responsável pela implementação de sistema de controlo interno.
- 87 Por outro lado, a Demandada D4 não teve nenhuma conduta enquadrável na via vinculada estabelecida no artigo 61.º, n.º 4, da LOPTC para imputar objetivamente infrações financeiras a funcionários que não são dirigentes, não praticaram atos decisórios, nem tinham competência para obstar a decisões de terceiros com funções de administração e gestão.

88 Em síntese, a conduta da Demandada D4 não preencheu as normas sancionatórias primária e secundária invocadas pelo Demandante e ainda que se tivesse provado o preenchimento de tipo infracional não estariam reunidos os requisitos jurídicos para imputação objetiva de infrações financeiras sancionatórias a funcionários de autarquias que não exercem cargos dirigentes tendo presente o estabelecido no artigo 61.º, n.º 4, da LOPTC em conjugação com as normas dos artigos 61.º, n.º 1, e 67.º, n.ºs 3 e 4, da LOPTC.

89 Desta forma, o regime jurídico aplicável tanto em matéria de tipicidade como de imputação objetiva impõe a absolvição da Demandada D4 quanto à segunda infração financeira sancionatória que lhe foi imputada.

II.4.4 Emolumentos e honorários dos defensores oficiosos

90 A condenação da Demandada D1 em sanção de multa implica que a mesma seja condenada em emolumentos em face do disposto no artigo 14.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC).

91 Demandada D1 que também será condenada a suportar os encargos com o respetivo defensor oficioso, nos termos do disposto no artigo 36.º, n.ºs 1 e 2, da Lei de Acesso ao Direito e aos Tribunais (LADT) conjugados com o artigo 8.º da Portaria n.º 10/2008, de 3 de janeiro (na atual redação fixada pela Portaria n.º 654/2010, de 11 de agosto).

92 A absolvição da Demandada D4 implica que não haja lugar a emolumentos quanto a essa parte por força da isenção legal do MP em face do disposto nos artigos 14.º, n.ºs 1 e 2 (*a contrario sensu*), e 20.º do RJETC, consequentemente, os encargos com o respetivo defensor oficioso, nos termos do disposto no artigo 36.º, n.ºs 1 e 2, da LADT conjugados com os artigos 8.º e 8.º-D da Portaria n.º 10/2008 serão suportados pelo Cofre do TdC.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Julgar procedente a ação proposta pelo Ministério Público contra a Demandada AA, condenando-a como autora de uma infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *d*), 2 e 5, da LOPTC na multa de 25 UC;
- 2) Julgar improcedente a ação proposta pelo Ministério Público contra a Demandada DD, absolvendo-a dos pedidos de condenação em duas multas contra ela formulados;
- 3) Condenar a Demandada AA em emolumentos no montante de 15% da sanção em que foi condenada no ponto 1 do dispositivo;

- 4) Condenar a Demandada AA a suportar os encargos com o respetivo defensor oficioso;
- 5) Prescrever que os encargos com o defensor oficioso da Demandada DD serão suportados pelo Cofre do Tribunal de Contas atendendo à isenção legal de emolumentos de que beneficia o Ministério Público.

*

- Registe e notifique.
- Após abra conclusão. DN.

Lisboa, 15 de novembro de 2024

O Juiz Conselheiro,

(Paulo Dá Mesquita)