



Sentença n.º 6/2026 - 3.ª S

Processo 14/2025_JRF

10/3/2026 / Secção: 3.ª S

Conselheiro Relator: Nuno M. P. R. Coelho

Sumário

1. O direito de audição do indiciado em evidenciação de infração financeira, assegurado no âmbito de auditoria conduzida por órgão de controlo interno (OCI), compreende duas dimensões analiticamente autónomas: a de ser informado sobre os factos imputados, a sua qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, com acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos; e a de participar no procedimento, pronunciando-se sobre todas as questões com interesse para a decisão, em matéria de facto e de direito, e juntando documentos ou requerendo diligências de prova úteis para o esclarecimento dos factos relevantes.
2. O direito de audição prévia, previsto nos artigos 12.º, n.º 2, alínea b), e 13.º, n.º 2, da LOPTC, deve ser assegurado pelo OCI antes da aprovação do respetivo relatório; não incumbe ao Ministério Público, no âmbito do procedimento administrativo que precede a propositura da ação jurisdicional, notificar o visado para o exercício adicional do contraditório.
3. O facto de o visado não ter tido acesso ao relatório final de auditoria após a sua conclusão e antes da propositura da ação não constitui nulidade processual insanável na ação jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras, sendo essa circunstância apenas relevante no âmbito do procedimento administrativo de auditoria.
4. A autorização de pagamento, com fundos públicos, de coimas estradais imputáveis a condutores individualmente identificáveis, sem cumprimento do regulamento interno que impunha a prévia determinação da responsabilidade individual, integra infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, a título de negligência, mesmo que a decisão seja precedida de proposta dos serviços técnicos de apoio.
5. O princípio da confiança nos serviços técnicos e administrativos não opera como causa de exclusão da culpa quando a ilegalidade da despesa autorizada é manifesta ou perceptível para um gestor que cumpra o padrão de diligência exigível às funções que exerce; em tais casos, a confiança é ilegítima e não releva para efeitos de atenuação especial da multa ao abrigo do artigo 65.º, n.º 7, da LOPTC.
6. Não integra infração financeira reintegratória, nem sancionatória, a autorização de aquisição de bens, em ajuste direto simplificado, quando as despesas sejam suportadas por fundos europeus no âmbito de projeto validado pela autoridade de gestão como elegível e auditado sem não conformidades, e os bens adquiridos se enquadrem nas atribuições legais da entidade pública, não se demonstrando dano para o erário público nacional.
7. A prorrogação de Acordos de Cedência de Interesse Público (ACIP) sem a obtenção dos pareceres prévios favoráveis dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública, conforme exigido pelas Leis do Orçamento de Estado aplicáveis, e sem a comunicação trimestral legalmente imposta, consubstancia infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, a título de negligência.
8. Quando a conduta omissiva ilícita seja funcionalmente imputável a serviços de suporte partilhados sobre os quais recaía o dever de instruir o procedimento administrativo, e o gestor tenha atuado sem intenção de violar a lei, confiando legitimamente na articulação estabelecida



entre a entidade e os serviços ministeriais de apoio, pode qualificar-se a culpa como diminuta, verificando-se os pressupostos da dispensa de aplicação de multa ao abrigo do artigo 65.º, n.º 8, da LOPTC.



3.ª Secção

Data: 10/3/2026

Processo n.º 14/2025-JRF

RELATOR: Nuno Miguel P. R. Coelho

TRANSITADA EM JULGADO

I – RELATÓRIO

1. O Ministério Público (MP) requereu o julgamento, mediante processo de responsabilidades financeiras, nas vertentes sancionatória e reintegratória, da aqui demandada AA, com os sinais dos autos, imputando-lhe a prática de 3 (três) infrações financeiras sancionatórias com negligência, sob a forma continuada, sendo duas p. e p. pelo Art.º 65.º n.º 1, alínea b), 2.ª parte), e n.ºs 2 e 5, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), e uma p. e p. pelo Art.º 65.º n.º 1, alínea l), 2.ª parte), e n.ºs 2 e 5, da LOPTC, todas com referência ao Art.º 30.º, do Código Penal, ex vi do Art.º 67.º, n.º 4, da LOPTC, e, ainda, de 2 (duas) infrações financeiras reintegratórias, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 4 do Art.º 59.º da LOPTC.
2. Pede, assim, a condenação da identificada demandada no pagamento de uma multa de 75 UC (25 + 25 + 25 x 102,00 €) a que corresponde o montante de 7.650,00 €, respeitante à responsabilidade sancionatória, e, em responsabilidade financeira reintegratória, pelos aventados pagamentos indevidos autorizados pela demandada, em 16.06.2020 e 06.04.2021, na reposição do valor correspondente global de 6.654,69 € (640,00 € + 6.014,69 € = 6.654,69 €) acrescido de juros de mora às taxas legais contados desde as datas de autorização de pagamento apostas nas faturas/recibo e com base nos valores individuais nestes fixados (cfr. n.º 6, do Art.º 59.º, da LOPTC).
3. Alega, em síntese, o mesmo demandante, fundando-se nas conclusões de uma auditoria realizada pela Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (IGMTSSS) ao sistema e aos procedimentos de controlo interno das operações de execução do orçamento da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens (CNPDPJ), referente ao ciclo avaliativo de 2016-2022 (Processo de Auditoria n.º 10/2022, que deu origem ao Relatório n.º 9/2024), que a demandada, no exercício das competências delegadas pela então Presidente da CNPDPCJ para a gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais, praticou três grupos de infrações:

- i. Primeiro, a demandada terá autorizado o pagamento de quatro coimas rodoviárias (duas por excesso de velocidade e duas por falta de identificação de condutor) relativas a viaturas ao serviço da Comissão, no valor global de €480,00. Alega o MP que tais pagamentos foram efetuados com fundos públicos sem que a demandada determinasse o cumprimento do Regulamento de Uso de Veículos (RUV), que impunha que as infrações fossem analisadas e a responsabilidade pelo pagamento atribuída ao condutor. Tais atos são tipificados como infração sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do Art.º 65.º da LOPTC, a título de negligência continuada, por violação do Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE) e da Lei de Execução Orçamental (LEO).
 - ii. Segundo, imputa à demandada a autorização de despesa e pagamento indevido para a aquisição de esculturas e vitrines, em junho de 2020 e abril de 2021, no montante acumulado de €6.654,69 (€640,00 e €6.014,69, respetivamente). O demandante sustenta que estas despesas carecem de enquadramento legal e não decorrem da prossecução das atribuições estatutárias da CNPDPCJ, configurando pagamentos indevidos geradores de responsabilidade financeira reintegratória (Art.º 59.º da LOPTC) e sancionatória (Art.º 65.º, n.º 1, al. b) da LOPTC).
 - iii. Terceiro, acusa a demandada de ter solicitado a prorrogação de Acordos de Cedência de Interesse Público (ACIP) de duas trabalhadoras técnicas superiores (BB e CC) entre 2019 e 2022, sem obter o parecer prévio favorável dos membros de Governo das Finanças e da Administração Pública nem a comunicação trimestral a este último, exigência imperativa das sucessivas Leis do Orçamento do Estado (LOE 2019 a LOE 2022). Esta omissão é enquadrada como infração sancionatória negligente e continuada, nos termos da alínea b) (ou l) conforme a redação do n.º 1 do Art.º 65.º da LOPTC.
4. A demandada AA, após citação, veio apresentar contestação, na qual suscita matéria de exceção processual condizente com uma nulidade insanável. Assim, alega ter sido citada para o presente processo sem que tivesse conhecido a proposta de decisão do MP ou o despacho de arquivamento parcial no âmbito do processo de acompanhamento administrativo (MP OCI 10/2025), o que constituiria uma ofensa gravíssima ao seu direito fundamental de defesa.
 5. Mais invoca, nessa sequência, a nulidade do relatório de auditoria por preterição do direito de audição prévia. Sustenta que nunca foi notificada no processo de auditoria para se pronunciar sobre os factos indiciados, provas ou enquadramento jurídico, o que violaria o conteúdo

essencial do direito fundamental à informação e à participação procedimental, conforme previsto nos Art.ºs 12.º e 13.º da LOPTC e no Código do Procedimento Administrativo (CPA).

6. Quanto à impugnação do pedido, a demandada defende a ausência de dolo e a inexistência de negligência censurável, invocando o "princípio da confiança" no trabalho dos serviços técnicos administrativos e financeiros (NAF) e no apoio jurídico da Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (SGMTSSS). Afirma, nessa decorrência, que os pagamentos de coimas foram propostos pelos serviços para evitar custos acrescidos de execução, e que as esculturas adquiridas integravam campanhas de sensibilização pública ("Projecto Adélia" e campanha "Serei o que me deres") enquadradas no plano de atividades da Comissão.
7. Relativamente às esculturas, acrescenta que as despesas foram financiadas por fundos comunitários (PO ISE – Parentalidade Positiva), tendo sido consideradas elegíveis e auditadas sem desconformidades, pelo que não haveria dano para o erário público nacional suscetível de reintegração. Quanto aos ACIP, alega que a gestão desses procedimentos cabia à SGMTSSS, limitando-se a CNPDPCJ a manifestar a vontade de renovação.
8. Conclui pela improcedência total da ação e absolvição do pedido ou, subsidiariamente, pela relevação da responsabilidade ou dispensa de multa atendendo a "culpa diminuta" e a inexistência de benefício pessoal.
9. O processo seguiu a sua tramitação, tendo sido facultado o contraditório ao MP sobre as exceções deduzidas, e procedeu-se a julgamento com cumprimento de todas as formalidades, tal como se demonstra documentado na respetiva ata.

II – SANEAMENTO DO PROCESSO

10. O Tribunal é competente, o processo é o próprio e o MP e o (a/s) demandado (a/s) têm legitimidade.

Das exceções invocadas de falta de relatório de auditoria e de audição prévia

11. Como se referiu, a demandada suscita a nulidade do relatório de auditoria e da decisão de instauração da ação jurisdicional, baseando-se em dois fundamentos principais: a violação do direito de audição/contraditório no procedimento prévio e a falta de uma condição objetiva de procedibilidade (o relatório de auditoria específico e válido). Suscita, para tanto, o entendimento jurisprudencial deste Tribunal de Contas (TdC) sobre a inexistência de notificação para audição sobre factos indiciados, provas e enquadramento jurídico e que corresponderá uma ofensa do conteúdo dos direitos fundamentais à informação e

participação procedimental e integra, assim, uma nulidade do relatório de auditoria e da decisão do MP de instaurar esta ação jurisdicional.

12. Cumpre apreciar, discernindo os contornos concretos como se encontra delimitada e estruturada esta demanda e os seus antecedentes procedimentais.
13. É certo que a audição da pessoa indiciada como eventual autor de infração financeira é uma formalidade essencial e uma garantia constitucional. Este direito compreende duas dimensões: a de ser informado sobre os factos, qualificação jurídica e montantes em causa, e a de participar efetivamente no procedimento, podendo juntar documentos e requerer diligências antes de o relatório ser finalizado e enviado ao Ministério Público.
14. O cumprimento do disposto no Art.º 13.º, n.º 2, da LOPTC, é derivado de um imperativo constitucional e legal (na fase administrativa de auditoria, cfr. Art.ºs 267.º, n.º 5, da Constituição da República [CRP], 115.º, n.º 1, 116.º, n.ºs 1 e 2, 121.º, n.ºs 1 e 2, e 122.º, n.ºs 1 e 2, do Código de Procedimento Administrativo [CPA]), sabendo que esta ação de julgamento de responsabilidades financeiras não pode ser proposta sem que tenha sido assegurado ao demandado o direito de ser ouvido.
15. Na fase de auditoria o próprio TdC, nas suas vestes de auditor, ou os órgãos de controlo interno (OCI), devem assegurar aos responsáveis, previamente à instauração dos processos de efetivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa, o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos, assim participando no procedimento, sendo ouvidos «antes de ser tomada a decisão final» - assim, no Acórdão 21/2023 deste TdC de 27/9/2023, processo 14/2022-JRF, 3.ª S/PL.
16. E, como se expõe de forma aprofundada nos §§ 45 a 56 da Sentença n.º 25/2023 de 12/12/2023, processo 14/2023-JRF, desta mesma 3.ª Secção do TdC,

“(…) o visado em evidenciação por um órgão de controlo interno (OCI) de infração financeira tem direito a exercer contraditório pessoal, sendo prescrito pela alínea b) do n.º 2 do Art.º 12.º e pelo n.º 2 do Art.º 13.º, ambos da LOPTC, respetivamente, que:

 - a. O direito de audição deve ser assegurado antes da aprovação do relatório do OCI que concretize as situações geradoras de eventuais responsabilidades com indicação documentada dos factos, do período a que respeitam, da identificação completa dos responsáveis, das normas violadas e dos montantes envolvidos.
 - b. A ação não pode ser proposta sem que tenha sido assegurado ao concreto demandado o direito de ser «ouvido» «sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o

regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos».

Essa audição da pessoa indiciada como responsável que tem, ainda, o efeito de fazer cessar a suspensão do prazo prescricional determinada pelo início da auditoria, caso, entretanto, não tenham decorrido dois anos desde o *dies ad quo* dessa suspensão (cfr. Art.º 70.º, n.º 3, da LOPTC).

O direito de audição do indiciado vincula a entidade responsável pela auditoria e compreende, ainda, uma restrição dos poderes do MP enquanto titular da ação financeira na medida em que, antes de proferir a decisão sobre o eventual exercício da ação de efetivação de responsabilidades financeiras, deve ponderar a pronúncia do indiciado que exerceu esse direito no procedimento de auditoria.

Como se destacou no § 71 do Acórdão de Fixação de Jurisprudência do Plenário do TdC n.º 1/2019, de 13-12-2019 (publicado no Diário da República, 1.ª Série, de 17-2-2020), o dever de o MP se regular pelos valores da objetividade e legalidade não significa ausência de ónus processuais e procedimentais.

A necessidade de atender à pronúncia do indiciado constitui uma exigência que se integra na responsabilização do MP pela valoração dinâmica dos indícios suficientes aprofundada em pontuais revisões do regime legal sobre o procedimento de evidenciação de responsabilidades financeiras (nomeadamente a operada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto), o que também se reflete nas respetivas obrigações procedimentais relativamente às auditorias da 1.ª e da 2.ª Secções do TdC (cf. §§ 32 a 52 da Sentença n.º 8/2023-03.MAR-3.ªS).

A obrigatoriedade de audição do indiciado no contexto do procedimento anterior visa assegurar o exercício de direitos de defesa previamente à decisão de envio do relatório para o MP e antes da decisão do MP sobre a propositura ação, dando-se a possibilidade ao visado de conhecer as imputações que lhe são feitas, contradizê-las e apresentar ou requerer a produção de meios de prova pertinentes sendo um regime especial que se integra no modelo geral sobre os direitos de participação do interessado nos procedimentos administrativos.

O direito à participação procedimental tem expressão constitucional no artigo 267.º, n.º 5, da CRP onde se estabelece que o processamento da atividade administrativa será regulado em lei que, nomeadamente, assegurará «a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito».

As normas dos artigos 115.º, n.º 1, 116.º, n.os 1 e 2, 121.º, n.os 1 e 2, e 122.º, n.os 1 e 2, do CPA e dos artigos 12.º, n.º 2, alínea b) e 13.º, n.os 1 e 2, da LOPTC concretizam o comando constitucional sobre o direito de participação dos cidadãos na formação das deliberações que lhes disserem respeito em procedimentos administrativos de auditoria que os visem em evidenciação de responsabilidades financeiras.

A comunicação estadual ao interessado para o exercício do respetivo direito à audição prévia deve atender ao disposto nas normas dos números 1 e 3 do artigo 268.º da CRP, as quais,

respetivamente, estabelecem que «os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas» e que «os atos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei, e carecem de fundamentação expressa e acessível quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos».

A audição da pessoa indiciada como eventual autor de infração financeira no procedimento de auditoria desenvolvido por OCI compreende duas dimensões correspondentes a direitos fundamentais analiticamente autónomos embora conexos no plano funcional:

. Ser informado sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos;

. Participar no procedimento, sendo ouvido «antes de ser tomada a decisão final» para poder «pronunciar-se sobre todas as questões com interesse para a decisão, em matéria de facto e de direito» e «juntar documentos e pareceres ou requerer diligências de prova úteis para o esclarecimento dos factos com interesse para a decisão».

A forma prevista na lei relativa à necessária comunicação para o exercício do direito de participação procedimental é a notificação acompanhada da advertência sobre o prazo (não inferior a 10 dias) em que podem dizer o que se lhes oferecer (artigo 122.º, n.º 1, do CPA) acompanhada de projeto de relatório concretizando as situações geradoras de eventuais responsabilidades com indicação documentada dos factos, do período a que respeitam, da identificação completa dos responsáveis, das normas violadas, dos montantes envolvidos e demais elementos necessários para que os interessados possam conhecer todos os aspetos relevantes para a decisão, em matéria de facto e de direito, indicando também as horas e o local onde o processo pode ser consultado (artigos 12.º, n.º 2, alínea b), da LOPTC e 122.º, n.º 2, do CPA), encontrando-se os requisitos da notificação com relevo para o caso sub judice regulados nos artigos 111.º, n.º 1, e 112.º, n.º 1, do CPA.

A notificação em sede de audição prévia no quadro de procedimento de auditoria dirigido por OCI em que essa entidade considere verificar-se evidenciação de responsabilidades financeiras é:

. Um ato jurídico em que se dá conhecimento de um juízo indiciário (com dimensões factuais e jurídicas) e da possibilidade de o notificando se pronunciar dentro de determinado prazo perentório sobre a matéria (podendo inclusive assumir iniciativas probatórias) sob pena de renúncia ao direito de participação procedimental.

. Uma declaração receptícia com um destinatário concreto”.

17. Mas a situação aqui conformada, como veremos, não apresenta uma tal omissão processual essencial, não assistindo razão à demandada.

- 18.** Como resulta dos autos apensos - Relatório de Órgão de Controlo Interno (ROCI) n.º 21/2023 - a ora demandada e ali “responsável visada” foi notificada para o exercício do direito ao contraditório e exerceu-o, efetivamente, constando a sua pronúncia do Anexo 14 ao Relatório 129/2022, elaborado pela Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (IGMTSSS), nas suas vestes de órgão de controlo interno.
- 19.** O direito ao contraditório, assegurado aos responsáveis, consagrado no Art.º 13.º da LOPTC e que deve ser observado pelos serviços de inspeção da administração direta e indireta do Estado, como a IGMTSSS (cfr. Art.ºs 1.º, 3.º, n.º 1, alínea a) e 12.º do Decreto-Lei (DL) n.º 276/2007 de 31/7), foi observado no momento próprio, como os autos apensos documentam, tendo tal contraditório sido apreciado e analisado pela mesma IGMTSSS no citado Relatório, posteriormente homologado e enviado a este Tribunal.
- 20.** Por seu turno, o MP, no âmbito dos poderes/deveres que lhe estão atribuídos, exerceu o direito de ação, ao abrigo dos Art.ºs 57.º, n.ºs 1 a 3 e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, por considerar que tinha fundamento para o efeito.
- 21.** Mas nada lhe impõe que no “procedimento administrativo”, prévio à propositura desta ação, notifique os demandados para o exercício do direito ao contraditório. Como resulta do que já atrás se disse e está consagrado no Art.º 13.º da LOPTC e nos preceitos citados do DL n.º 276/2007, o princípio do contraditório deve ser observado no processo de auditoria, que é anterior ao exercício do direito de ação por parte do MP.
- 22.** Quanto à alegação da demandada, de que não teve conhecimento do relatório final da auditoria (estando demonstrada essa factualidade provada em fp 65, no ponto III.1.a. subsequente), dir-se-á que não sendo um procedimento adequado aos princípios fundamentais de auditoria, porquanto o relatório, sendo o documento final tal como aprovado pelo Tribunal ou pelo órgão de controlo interno (OCI) comunicando os resultados da auditoria, deve ser notificado não só à entidade auditada como também aos indiciados responsáveis por infrações financeiras, ainda assim não é suscetível de gerar uma qualquer nulidade insanável destes autos, de julgamento de responsabilidade financeira, que são distintos e autónomos do procedimento de auditoria, levado a cabo pela IGMTSSS.
- 23.** Com efeito, nenhuma norma legal prevê – aliás não invocada expressamente pela aqui demandada - que tal circunstância configure uma “nulidade”, nestes autos jurisdicionais. Seria naqueles autos de procedimento de auditoria que o demandado devia ter suscitado a falta de notificação do relatório final da auditoria, para os efeitos aí pertinentes, nomeadamente de eventual impugnação, em termos de procedimento administrativo.

24. Muito menos se encontra prevista uma qualquer notificação para contraditório pessoal no processo administrativo de acompanhamento do MP, não tendo qualquer relevância uma eventual discrepância entre a data de citação para esta ação e um eventual arquivamento parcial do MP quanto à demais matéria fatural em apreciação na fase auditorial.
25. Sobre estes mesmos argumentos e para situações análogas, considerem-se as recentes Sentenças deste TdC n.ºs 32/2025, de 18/6/2025, processo 10/2025 – JRF, e 36/2025, de 1/9/2025, processo 12/2025 – JRF, ambas desta 3.ª Secção, na linha do que são as incidências próprias do princípio do contraditório nos relatórios de auditoria (distintas do maior rigor na fase jurisdicional), retiradas no Acórdão deste TdC 11/2023 de 26/4/2023, processo 1/2022, 3.ª S/PL.
26. Impondo-se concluir que no caso concreto a demandada foi notificada no âmbito do procedimento de auditoria para exercício do contraditório prévio à aprovação desse ato, tendo-lhe sido permitido, antes da citação ocorrida na presente ação jurisdicional, exercer o contraditório sobre as imputações do relatório de OCI acolhidas pelo MP e sobre as provas que as sustentavam.
27. Inexistem, portanto, tanto a alegada violação do direito de audição/contraditório no procedimento prévio como a falta de uma condição objetiva de procedibilidade (o relatório de auditoria específico e válido).
- Nessa pressuposição, temos de julgar improcedentes estas exceções dilatórias ou nulidades insuportáveis invocadas, passando a conhecer do demais objeto da ação.

Das demais exceções ou questões prévias

28. Inexistem outras nulidades, questões prévias ou incidentais que obstem ao conhecimento do mérito da ação.

III – FUNDAMENTAÇÃO

III.1. - DE FACTO:

III.1.a. Resultaram como provados, em julgamento, os factos seguidamente discriminados:

A. Do requerimento inicial e da discussão da causa:

fp1 No âmbito do Plano de Atividades da Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho Solidariedade e Segurança Social (IGMTSSS) para 2022, aprovado por despacho de 28.06.2022, da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) foi determinada a realização de uma auditoria ao sistema e aos procedimentos de controlo

interno das operações de execução do orçamento da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJ), doravante designada Comissão Nacional (CN).

fp2 A essa Auditoria foi atribuído o n.º 10/2022, a qual veio a incidir sobre o ciclo avaliativo de 2016-2022, mais alargado do que o fora inicialmente previsto, de 2019-2021.

fp3 Tal Auditoria foi realizada entre julho de 2022 e novembro de 2024.

fp4 No final dessa auditoria foi elaborado o relatório final n.º 9/2024, o qual foi remetido à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que o homologou, em despacho datado de 03.03.2025.

fp5 O relatório referido e respetivos anexos foram enviados ao Tribunal de Contas, onde foram rececionados em 07.03.2025, tendo dado entrada na Unidade de Apoio ao Ministério Público, em 02.04.2025.

fp6 A Comissão Nacional (CN) sucedeu à Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco, criada pelo Decreto n.º 98/98, de 18 de abril.

fp7 A CN é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e património próprio, que funciona no âmbito do MTSSS.

fp8 Não tem autonomia financeira, mas dispõe de receitas próprias e de receitas atribuídas pelo orçamento da segurança social ou outro organismo do Conselho Nacional.

fp9 Tem como missão contribuir para a planificação da intervenção do Estado e para a coordenação, acompanhamento e avaliação da ação dos organismos públicos e da comunidade na promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens, nomeadamente apoiar, acompanhar e auditar as comissões de proteção de crianças e jovens (CPCJ), ao nível do território nacional.

fp10 Tem regulamento interno próprio homologado pelo membro do Governo responsável pela área da solidariedade e segurança social.

fp11 A CN é composta pelo Presidente, e por um órgão colegial, o Conselho Nacional.

fp12 Para além do cargo de direção superior de 1.º grau, o Presidente, a CN tem também um cargo de direção superior de 2.º grau, o Vice-Presidente, e lugares de direção intermédia de 1.º grau.

fp13 No período temporal abrangido pelos factos que se seguirão a demandada, jurista de formação, era Vice-Presidente da CN.

fp14 A demandada foi Vice-Presidente desde 01.08.2019 e por sucessivos períodos subsequentes -- vd. despacho n.º 9037/2019, de 26.09.2019, publicado no DR, 2.ª Série,

n.º 194, de 09.10.2019 e despacho n.º 12789/2024, de 21.10.2024, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 209/2024, de 28.10.2024.

fp15 A demandada, como Vice-Presidente, exercia as competências que nela fossem delegadas ou subdelegadas pela então presidente, competindo-lhe substituí-la nas suas faltas e impedimentos.

fp16 À demandada, por via do despacho n.º 9037/2019, de 26.09.2019, da então Presidente da CN, DD, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 194, de 09.10.2019, foram-lhe delegadas competências, com efeitos à data desse despacho, sendo considerados ratificados todos os atos entretanto praticados no âmbito das competências que infra se indicarão, desde 1 de agosto de 2019, para praticar todos os atos necessários ao normal funcionamento do serviço no âmbito da gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais e para autorizar as despesas previstas no artigo 17.º do Decreto -Lei n.º 197/99, de 8 de junho, até aos seguintes montantes: a) (euro) 99.759,58, para a realização de despesas com locação e aquisição de bens e serviços; b) (euro) 149.639,37, para despesas devidamente discriminadas, incluídas em planos de atividade que sejam objeto de aprovação tutelar; c) (euro) 498.797,90, para despesas relativas à execução de planos ou programas plurianuais legalmente aprovados, até 31.07.2024, data em que a delegante deixou de exercer as funções de Presidente da CN.

fp17 A Polícia Municipal de Lisboa, em 30.01.2020, levantou um auto de contraordenação n.º 003325385 à CN por um veículo automóvel, de matrícula 92-TU-30, circular em excesso de velocidade, indicando 120,00 € como valor mínimo da coima.

fp18 O veículo em causa havia sido alugado pela CN, através do chamado aluguer operacional de viaturas (AOV) e era conduzido por uma colaboradora da CN, no caso EE.

fp19 A demandada autorizou, em despacho de 18.03.2021, o pagamento da coima de 120,00 € respetiva, a qual veio a ser liquidada em 19.03.2021.

fp20 O Destacamento de Trânsito do Comando Territorial de Vila Real, em 24.04.2020, levantou um auto de contraordenação n.º 942996992 à CN por um veículo automóvel, de matrícula 28-TI-72, da CN circular em excesso de velocidade, indicando 120,00 € como valor mínimo da coima.

fp21 O veículo em causa, havia sido alugado pela CN, através de AOV ou Rent a Car e era conduzido por um motorista da CN.

fp22 A demandada autorizou, em despacho de 26.10.2021, o pagamento da coima de 120,00 € respetiva, a qual veio a ser paga na mesma data da autorização de pagamento.

- fp23** A Polícia Municipal de Lisboa, em 18.02.2021, levantou um auto de contraordenação n.º 003325393 à CN por esta não ter identificado o condutor de um veículo automóvel, de matrícula 92-TU-30, indicando 120,00 € como valor mínimo da coima.
- fp24** A demandada autorizou, em despacho de 18.03.2021, o pagamento da coima de 120,00 € respetiva, a qual veio a ser liquidada em 19.03.2021.
- fp25** O Destacamento de Trânsito do Comando Territorial de Vila Real, em 26.08.2021, levantou um auto de contraordenação n.º 942997000 à CN por esta não ter identificado o condutor de um veículo automóvel, de matrícula 28-TI-72, da CN, indicando 120,00 € como valor mínimo da coima.
- fp26** A demandada autorizou, em despacho de 20.10.2021, o pagamento da coima de 120,00 € respetiva, a qual veio a ser paga em 21.10.2021.
- fp27** Nas datas de autorização de pagamentos de quatro coimas, em 18.03.2021 (duas), em 26.10.2021 (uma) e em 20.10.2021 (outra), estava em vigor na CN o chamado Regulamento de uso de veículos (RUV) sobre as regras de funcionamento das viaturas de serviço.
- fp28** No artigo 10.º desse RUV estabelece-se: “1- Todas as infrações, coimas (...) que advenham da circulação dos veículos da CNPDPCJ, serão analisadas a fim de se averiguar e decidir em relação à responsabilidade das mesmas. 2- O pagamento será atribuído ao condutor sempre que a mesma seja da sua inteira responsabilidade. 3- A utilização abusiva ou indevida do veículo em desrespeito pelas condições de utilização fixadas no presente regulamento (...) constitui infração disciplinar e será punida de acordo com a legislação em vigor.”
- fp29** As autorizações mencionadas em fp 19, 22, 24 e 26, para além do exposto nos fp 66 a 72, foram concedidas sem que tenha sido determinada a responsabilidade individual da prática das referidas infrações respeitantes à circulação dos veículos em causa, e sem verificar se existia norma legal que previsse a possibilidade do pagamento e, consequentemente, da CN suportar a despesa.
- fp30** Pelo que a demandada atuou de modo desatento e descuidado, agindo com omissão da prudência e diligência a que estava obrigada e de que era capaz, atuando, também assim, de forma livre, voluntária ou deliberada indireta e consciente, desprezando o que era imposto legalmente.
- fp31** Em 25.05.2020, a demandada, com competência delegada, autorizou o procedimento de ajuste direto simplificado para a aquisição de esculturas e vitrines para exposição e a realização da despesa no valor de 787,20 €.

- fp32** Na fatura recibo apresentada pela prestadora do serviço, a demandada autorizou o pagamento, em 16.06.2020, de 640,00 €.
- fp33** Em 23.03.2021, a demandada, com competência delegada, autorizou o procedimento de ajuste direto simplificado para a aquisição de estátua e a realização da despesa no valor de 4.156,49 € (sem IVA), à sociedade ADD Forward, Lda.
- fp34** Na fatura apresentada por esta sociedade (FT 2021A/6) a demandada autorizou o pagamento, em 06.04.2021, da quantia de 6.014,69 (com IVA).
- fp35** Em 01.12.2016, foi outorgado um Acordo de Cedência de Interesse Público (ACIP) entre a Gaiurb, E.M., a CN, representada pelo então diretor executivo e BB.
- fp36** A trabalhadora em causa iniciou funções na CN (entidade cessionária), na data outorga do ACIP.
- fp37** A Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência teve conhecimento do ACIP e autorizou-o, em despacho de 10.01.2017.
- fp38** A Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público teve conhecimento do ACIP e deu parecer favorável, em despacho de 03.03.2017.
- fp39** Em 07.11.2017 é requerida a prorrogação por mais um ano do ACIP, em ofício subscrito pelo Diretor Executivo da CN.
- fp40** A cedente deliberou aprovar a prorrogação, em 14.11.2017.
- fp41** Através de ofício, de 05.11.2018, subscrito pela Vice-Presidente à data é solicitada pela CN a prorrogação por mais um ano do ACIP.
- fp42** A cedente deliberou aprovar a prorrogação, em 13.11.2018.
- fp43** Através de ofício, de 27.11.2019, subscrito pela demandada, é solicitada pela CN a prorrogação, por mais um ano, do ACIP.
- fp44** A cedente deliberou aprovar a prorrogação, manifestando essa vontade em ofício datado de 02.12.2019.
- fp45** Através de ofício, de 14.12.2020, subscrito pela demandada, é solicitada pela CN à cedente a prorrogação por mais um ano do ACIP.
- fp46** A cedente deliberou aprovar a prorrogação, manifestando essa vontade em ofício datado de 13.01.2021.
- fp47** A trabalhadora BB esteve cedida à CN, entre 01.12.2016 e 31.12.2023, conforme recibos de vencimentos emitidos pela CN, aí desempenhando, durante esse tempo, as funções inerentes à carreira e categoria de técnico superior.

- fp48** Em 04.04.2018 é celebrado um Acordo de Cedência, outorgado pelo representante da Rádio e Televisão de Portugal, S.A. (entidade cedente), pela trabalhadora CC e pela representante da CN (entidade cessionária), a Vice-Presidente, à data.
- fp49** Na cláusula quinta desse contrato é referido que o mesmo produz efeitos a 01.02.2018.
- fp50** A Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência, em despacho de 23.03.2018, autorizou o ACIP da trabalhadora CC, sendo que antes, em 05.02.2018, já havia tomado, em despacho, posição idêntica.
- fp51** A Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público, em despacho de 22.02.2018, também deu parecer favorável e autorizou o ACIP da trabalhadora CC, confirmando esse despacho, em 23.04.2018, em despacho onde determina que o ACIP produza efeitos a 01.02.2018.
- fp52** Em 16.01.2019 é requerida a prorrogação do ACIP até 31.12.2019, em ofício subscrito pela Vice-Presidente à data, no qual é referido o n.º 3, do artigo 20.º, da Lei n.º 71/2018, de 31.12 (LEO).
- fp53** Através de mensagem de correio eletrónico, de 24.01.2019, a cedente informou que “o Conselho de Administração da RTP já manifestou a sua concordância”.
- fp54** Em 28.11.2019 é requerida a prorrogação do ACIP até 31.12.2020, em ofício subscrito pela demandada.
- fp55** A cedente deliberou aprovar a prorrogação, em 15.01.2020.
- fp56** Em 14.12.2020 é requerida a prorrogação do ACIP até 31.12.2021, em ofício subscrito pela demandada.
- fp57** A cedente deliberou aprovar a prorrogação, em 15.01.2021.
- fp58** Em 07.12.2021 é requerida a prorrogação do ACIP até 31.12.2022, em ofício subscrito pela demandada.
- fp59** Em 05.12.2022 é requerida a prorrogação do ACIP até 31.12.2023, em ofício subscrito pela demandada.
- fp60** A cedente deliberou aprovar a prorrogação, em 28.12.2022.
- fp61** A trabalhadora CC esteve cedida à CN, entre 01.02.2018 e 31.12.2023, conforme recibos de vencimentos emitidos pela CN, aí desempenhando, durante esse tempo, as funções inerentes à carreira e categoria de técnico superior.
- fp62** Dos ACIP's outorgados constava o seguinte texto: “sem prejuízo de eventual prorrogação se legalmente admitida”.

fp63 Ao determinar as prorrogações dos mencionados ACIP, sem verificar se as mesmas exigiam mais do que o acordo bilateral entre a CN e as cedentes, sem obter o parecer prévio favorável dos membros do Governo, com as pastas das Finanças e da Administração Pública, e não procedendo à comunicação trimestral a este último, a demanda atuou de modo desatento e descuidado, atuando com omissão de prudência e diligência a que estava obrigada.

fp64 Como resulta dos autos apensos - Relatório de Órgão de Controlo Interno (ROCI) n.º 21/2023 - a ora demandada e ali “responsável visada” foi notificada para o exercício do direito ao contraditório e exerceu-o, efetivamente, constando a sua pronúncia do Anexo 14 ao Relatório 129/2022, elaborado pela Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (IGMTSSS).

B. Da contestação da demandada (AA)

fp65 A demandada foi citada para contestar no dia 22 de maio de 2025 tendo sido notificada, em junho subsequente, do despacho de arquivamento parcial no âmbito do processo de acompanhamento MP O.C.I 10/2025 – Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens através do ofício com a referência S-UAMP-26375/2025.

fp66 Após o recebimento da notificação da coima referida em fp 17 a demanda proferiu despacho “Ao NAF” (serviços administrativos e financeiros da CN).

fp67 Os mesmos serviços administrativos e financeiros têm por missão analisar e auxiliar à decisão apresentando parecer/proposta, articulando a mesma com a Secretaria Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (adiante SGMTSSS).

fp68 Sendo que na sequência dessa apreciação foi realizada a informação 83/2021 com a menção dos mesmos serviços “possível de pagamento pelo fundo de manei”, após o que a demandada procedeu em conformidade com o descrito em fp 18.

fp69 O descrito de fp 20 a 22, nomeadamente a autorização do pagamento aludida em fp 22, surgiu na sequência do mesmo procedimento descrito em fp 66 e 67, sendo que nesta situação o pagamento foi realizado pela SGMTSSS.

fp70 Por seu turno, o descrito em fp 26 e fp 27, nomeadamente o pagamento autorizado de €120, veio na sequência de uma informação técnica que afirmava ter sido a CN condenada ao pagamento da mesma quantia e, por essa via, propunham o pagamento da mesma.

fp71 Após autorização, foi a mesma informação remetida para a SGMTSSS que procedeu ao mesmo pagamento.

- fp72** O apoio realizado pela indicada SGM TSSS à CN tem carácter contínuo e diário, centrando-se no acompanhamento dos processos aquisitivos e no apoio jurídico e administrativo.
- fp73** Constava do plano de atividades de 2020 e 2021 da CN o objetivo operacional de dinamizar, divulgar e promover iniciativas no âmbito dos dias comemorativos e campanhas e projetos das áreas de intervenção da CNPCPJ.
- fp74** A aquisição das vitrines aludidas de fp 31 a fp 33 veio a acontecer no âmbito do projeto Adélia, desenvolvido nos termos do plano de atividades e das áreas de intervenção da CNPDPCJ e foi instruída e autorizada.
- fp75** A aquisição da “escultura” mencionada de fp 31 a fp 33 veio a ocorrer no âmbito da campanha do mês da prevenção dos maus-tratos na infância com o slogan “Serei o que me deres...que seja amor”, também instruída e autorizada.
- fp76** Tais aquisições foram também inseridas num projeto do PO ISE – Parentalidade Positiva e pagas com dinheiros desse projeto europeu, não tendo saído do orçamento desta CN.
- fp77** Acresce ao supra exposto que as despesas foram não só consideradas elegíveis no âmbito do projeto em causa como foi o mesmo auditado com zero não conformidades.
- fp78** As prorrogações dos ACIPS solicitadas pela demandada foram previamente enviadas para a SGM TSSS para obtenção da documentação e cumprimento das formalidades legais.

C. Factos considerados não provados:

- C1** A demandada, ao proceder do modo descrito de fp 17 a fp 27, atuou de forma deliberada e desprezando o que era imposto legalmente.
- C2** As aquisições mencionadas de fp 31 a fp 34 não se encontram adequadas à prossecução das atribuições da CN, sendo que a demandada atuou sem verificar se existia norma legal que previsse a possibilidade de pagamento e, conseqüentemente, da CN suportar a respetiva despesa.
- C3** E, nessa medida, atuou de modo desatento e descuidado, atuando com omissão da prudência e diligência devidas.
- C4** A demandada, ao proceder do modo descrito de fp 35 a fp 63, atuou de forma deliberada e desprezando o que era imposto legalmente.

III.1.b. Motivação de facto:

29. Para a formação da convicção deste Tribunal relativamente à matéria de facto vertida nos itens precedentes, procedeu-se a uma análise crítica, conjugada e prudencial de todo o acervo probatório produzido, em estrita observância do disposto nos Art.ºs 607.º, n.ºs 4 e 5 do Código de Processo Civil (CPC), aplicável ex vi do Art.º 80.º da LOPTC.

30. Como premissa metodológica, o Tribunal cuidou de destrinçar, nas alegações das partes, o que constitui facticidade pura — eventos do mundo exterior e estados psíquicos apreensíveis — das conclusões de cariz estritamente jurídico ou valorativo, as quais, por excederem o pendore de objetividade da fundamentação fáctica, foram remetidas para a sede própria de subsunção jurídica.

31. A convicção do Tribunal alicerçou-se, em primeiro termo, na prova documental que constitui o suporte genético da ação, designadamente:

- O Relatório n.º 9/2024 da Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (IGMTSSS), homologado em 03/03/2025, e o respetivo Anexo 39 (Mapa de apuramento de responsabilidades financeiras). Estes documentos, funcionando como *notitia criminis* qualificada, cristalizam as irregularidades detetadas no sistema de controlo interno da CNPDPCJ entre 2016 e 2022, e depois refletido no Proc. n.º TC/OCI 7/2025, constituído por 2 volumes.
- Os processos de autorização de despesa e pagamento, faturas e recibos relativos às coimas estradais e à aquisição de esculturas (Docs. NPD 4395000370 e 4395000426).
- A prova documental carreada pela demandada, nomeadamente as Informações Técnicas n.º 83/2021 e 235/2020, que instruíram os despachos de autorização, evidenciando o percurso procedimental interno e a articulação com o Núcleo Administrativo e Financeiro (NAF).

32. Considere-se, no que respeita ao relatório acima indicado, respeitante ao processo n.º 10/2022 da IGMTSSS, em auditoria desta entidade ao sistema e aos procedimentos de controlo interno das operações de execução do orçamento da CNPDPCJ, que tal ação recaiu sobre o triénio 2019-2021 e teve os seguintes objetivos:

- 1. análise dos sistemas de controlo interno existentes e verificar se estes funcionam de forma consistente, tendo em vista a prevenção e deteção de erros e irregularidades;
- 2. análise do cumprimento das normas definidas na Lei de Enquadramento Orçamental — LEO e demais legislação aplicável;
- 3. avaliação da boa gestão dos dinheiros e outros ativos públicos;
- 4. aferição da exatidão e integralidade da informação relativa à despesa na área analisada.

Os trabalhos incidiram nas matérias relacionadas com os instrumentos de gestão, com recursos humanos (avaliação, trabalho suplementar, acumulação de funções, formação profissional, processos de mobilidade e de cedência de interesse público), despesa com aquisição de bens e serviços, utilização de viaturas e financiamento das comissões de proteção de crianças e jovens.

Terminaram com a homologação, em 3/3/2025, pela Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, do relatório de auditoria n.º 9/2024.

33. Nesse relatório e nos seus anexos constata-se o cumprimento do contraditório, consistente na notificação à aqui demandada AA, por ofício datado de 12/7/2024, na qualidade de “responsável individual para se pronunciar (..) no prazo de vinte dias úteis sobre os factos constantes dos documentos que se anexam, eventualmente passíveis de responsabilidade financeira”.
34. No que respeita à prova por depoimento de parte, o tribunal valorou as declarações da demandada AA. Esta confirmou a materialidade dos atos — a titularidade do cargo e a assinatura dos despachos — mas contextualizou a sua atuação à luz de um contexto de dependência dos serviços administrativos e financeiros e de dependência (numa articulação constante com esta) da secretaria geral da tutela. "O dirigente confia no trabalho e análise que os técnicos realizam". A demandada clarificou que a sua intervenção ocorria a jusante de propostas técnicas elaboradas pelo NAF e validadas ou processadas pela Secretaria-Geral do MTSSS (SGMTSSS), o que foi ponderado pelo Tribunal para aferir o grau de negligência e a consciência da ilicitude.
35. O depoimento testemunhal de DD, ex-Presidente da CNPDPCJ, foi essencial para densificar o contexto organizacional. A testemunha confirmou a delegação de competências na demandada para a gestão de recursos financeiros e patrimoniais e corroborou a inserção das despesas com esculturas e vitrines no âmbito de projetos específicos, como o "Projeto Adélia" e a campanha do "Mês da Prevenção dos Maus Tratos na Infância", inseridas em projetos de financiamento europeu.
36. No que respeita aos pagamentos das coimas, foram determinantes os documentos comprovativos de autorização de despesa, as faturas e os autos de contra-ordenação rodoviária, para além dos despachos manuscritos da demandada e na vigência do RUV, cuja existência não foi contestada.
37. No que concerne às designadas vitrines e esculturas, a prova documental junta com a contestação (Docs. 9 a 12) demonstrou de forma inequívoca que as mesmas foram enquadradas em projetos de sensibilização e financiadas por verbas da EU do PO ISE.
38. Relativamente aos ACIP's, a omissão dos pareceres ministeriais é um facto negativo comprovado pela ausência de tais documentos no processo administrativo, sendo que a demandada confirmou que a articulação tutelar era delegada na secretaria-geral do Ministério.
39. Da conjugação destes meios, resultou provada a atuação voluntária e consciente da demandada no plano objetivo (assinatura de despachos), mas também a existência de um

suporte técnico administrativo e uma dependência de articulação necessária com a secretaria-geral do Ministério tutelante, que, embora não excluindo o dever de cuidado da gestora pública, mitigou a percepção de desconformidade legal no momento da prática dos atos.

40. Relativamente aos factos não provados, a convicção do Tribunal fundou-se na ausência de elementos que demonstrassem uma intenção deliberada (dolo) de violar normas orçamentais ou de causar dano ao erário público, prevalecendo a prova de uma atuação baseada em rotinas procedimentais partilhadas com a tutela.
41. Em suma, o Tribunal concluiu que a prova produzida permite verificar um processo lógico e racional de aferição da responsabilidade, demonstrando que a demandada, apesar da formação jurídica e do cargo de alta direção, descuroou o dever de verificação exaustiva da norma legal habilitante para pagamentos de coimas e renovações de ACIP, confiando excessivamente na regularidade dos pareceres dos serviços de apoio.

III.2 -DE DIREITO:

III.2.a. Das questões jurídicas a tratar

42. Tomando em linha de conta os pedidos formulados no requerimento inicial e os seus fundamentos, bem como a defesa apresentada na contestação, as questões que se impõe decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:
 1. Qual o contexto jurídico-estatutário em que vieram a ser praticados os atos, aqui em causa, pela demandada?
 2. No que diz respeito à autorização para o pagamento de quatro coimas rodoviárias, a mesma demandada, na qualidade em que interveio, não observou os seus deveres de conduta, violando normas relativas à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, tendo agido com culpa, incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, pela prática de uma infração financeira sancionatória, sob a forma continuada, nos termos do Art.º 65.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte, da LOPTC, com referência ao Art.º 30.º do Código Penal, ex vi Art.º 67.º, n.º 4, da mesma LOPTC?
 3. No que tange à autorização de pagamento para a aquisição de esculturas e vitrines, a demandada determinou o pagamento de despesas ilegais e, assim, pagamentos indevidos, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, pela prática de uma infração financeira sancionatória, sob a forma continuada, nos termos do Art.º 65.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte, da LOPTC, com referência ao Art.º 30.º do Código Penal, ex vi Art.º 67.º, n.º 4, da mesma LOPTC, e em responsabilidade financeira reintegratória, pela

prática de duas infrações financeira reintegratórias, nos termos do Art.º 59.º, n.ºs 1 e 4, ambos da LOPTC?

4. No que diz respeito à solicitação para a prorrogação de acordos de cedência de interesse público das trabalhadoras BB e CC, a mesma demandada, na qualidade em que interveio, não observou os seus deveres de conduta, violando normas relativas à admissão de pessoal, tendo agido com culpa, incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, pela prática de uma infração financeira sancionatória, sob a forma continuada, nos termos do Art.º 65.º, n.º 1, alínea l), 2.ª parte, da LOPTC, com referência ao Art.º 30.º do Código Penal, ex vi Art.º 67.º, n.º 4, da mesma LOPTC?
 5. Pressupondo as respostas dadas às questões antecedentes, deve a demandada ser condenada em responsabilidade financeira reintegratória, na reposição do valor correspondente aos alegados pagamentos indevidos com acréscimo de juros, bem como nas multas peticionadas pelo mesmo Ministério Público no que respeita à responsabilidade sancionatória, ou, antes, dispensar-se a aplicação de multas ou proceder-se à sua atenuação especial?
43. Consideremos, então, tendo naturalmente em conta que devem ser resolvidas todas estas questões, exceto se alguma delas ficar prejudicada pela solução dada à anterior, como resulta do estatuído no Art.º 608.º, n.º 2, 1.ª parte, do CPC.

III.2.b. Da análise dos fundamentos jurídicos da ação

A. Da delimitação da demanda

44. Como se referiu de início, o MP requer o julgamento da demandada, no âmbito de um processo de responsabilidades financeiras, por responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, centrada nas três situações desenhadas que correspondem ao exercício das competências delegadas pela então Presidente da CNPDPCJ para a gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais.
45. Imputa-lhe, assim, a prática de três infrações financeiras sancionatórias com negligência, sob a forma continuada, sendo duas p. e p. pelo Art.º 65.º n.º 1, alínea b), 2.ª parte), e n.ºs 2 e 5, da LOPTC, e uma p. e p. pelo Art.º 65.º n.º 1, alínea l), 2.ª parte), e n.ºs 2 e 5, da LOPTC, todas com referência ao Art.º 30.º, do Código Penal, ex vi do Art.º 67.º, n.º 4, da LOPTC, e, ainda, de 2 (duas) infrações financeiras reintegratórias, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 4 do Art.º 59.º da LOPTC.
46. Vejamos, fazendo o cotejo circunstanciado da matéria de facto que mereceu ou não comprovação com o direito, não deixando de abordar e responder à primeira das questões

suscitadas, contextualizando devidamente o âmbito de atuação da demandada e definindo o seu enquadramento jurídico-estatutário.

47. Os pedidos de condenação aqui submetidos fundamentam-se na atuação da aqui demandada como Vice-Presidente da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJ), no âmbito de competências delegadas para a gestão de recursos humanos e financeiros.
48. A imputação prende-se, a vários níveis, com a autorização de pagamento de despesas públicas entendidas como ilegais, como quatro coimas rodoviárias, sem a análise necessária da sua responsabilidade, ou o pagamento para aquisição de esculturas e vitrines, que careceria de enquadramento legal e não decorreria da prossecução das atribuições estatutárias da mesma CNPDPCJ, ou, finalmente, da prorrogação de Acordos de Cedência de Interesse Público (ACIP) sem a obtenção de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública, nem a comunicação trimestral a este último.
49. Por seu turno, a demandada, na sua defesa, para além da matéria de exceção (nulidade insanável do relatório de auditoria), já atrás apreciada, alega a ausência de dolo e a inexistência de negligência censurável, invocando o "princípio da confiança" no trabalho dos serviços técnicos administrativos e financeiros (NAF) e no apoio jurídico da Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (SGMTSSS).
50. Afirma, nessa decorrência, que os pagamentos de coimas foram propostos pelos serviços para evitar custos acrescidos de execução, e que as esculturas adquiridas integravam campanhas de sensibilização pública ("Projecto Adélia" e campanha "Serei o que me deres") enquadradas no plano de atividades da Comissão.
51. Relativamente às esculturas, acrescenta que as despesas foram financiadas por fundos comunitários (PO ISE – Parentalidade Positiva), tendo sido consideradas elegíveis e auditadas sem desconformidades, pelo que não haveria dano para o erário público nacional suscetível de reintegração. Quanto aos ACIP, alega que a gestão desses procedimentos cabia à SGMTSSS, limitando-se a CNPDPCJ a manifestar a vontade de renovação.
52. Conclui pela improcedência total da ação e absolvição do pedido ou, subsidiariamente, pela relevação da responsabilidade ou dispensa de multa atendendo a "culpa diminuta" e a inexistência de benefício pessoal.
53. Há que cuidar dos pressupostos de aplicação da responsabilidade financeira de cariz sancionatório e reintegratório, aqui em causa.

54. Na verdade, a administração da *res publica* exige, nas democracias contemporâneas, um sistema robusto de *accountability* que transcenda o mero escrutínio político, enraizando-se na verificação técnica e jurídica da regularidade na utilização dos recursos públicos. Em Portugal, este desiderato encontra o seu vértice neste Tribunal de Contas, órgão jurisdicional ao qual a Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu Art.º 214.º, confere a competência suprema para a fiscalização da legalidade das despesas públicas e o julgamento das contas. O instituto da responsabilidade financeira emerge, neste contexto, não apenas como um mecanismo de recuperação de ativos (ressarcitório ou de reparação), mas como um instrumento de tutela da "ordem pública financeira", um bem jurídico autónomo que reclama proteção específica face às patologias da gestão pública.
55. A responsabilidade financeira, enquanto categoria jurídica, é reconhecida pela doutrina como autónoma, distinguindo-se da responsabilidade civil, penal ou administrativa tradicionais, embora partilhe elementos de todas elas.
56. Esta responsabilidade possui uma natureza mista, manifestando-se tanto na vertente reintegratória (reparação do dano ilícito e culposo causado pelo agente) quanto na vertente sancionatória (aplicação de multas) – sobre esta distinção, em geral, veja-se o recente Acórdão n.º 4/2026, deste TdC, de 11/2/2026, processo n.º 11/2025-JRF, 3.ª S..
57. Vale, aqui também, a diferenciação que se possa realizar entre as designadas responsabilidades financeiras sancionatórias e reintegratórias, embora elas sejam, na sua essência, matérias de direito público, pois ambas nascem da violação de regras imperativas relativas à gestão de fundos públicos e ao exercício de funções públicas. A ilicitude que está na base destas infrações é uma "ilicitude financeira", definida pelo incumprimento de normas que regem a despesa pública, a arrecadação de receitas e a gestão patrimonial do Estado.
58. Certo é que a responsabilidade de cariz sancionatório assume uma relação com o direito criminal particularmente intensa. O Art.º 67.º, n.º 4, da LOPTC impõe a aplicação subsidiária da Parte Geral do Código Penal (Títulos I e II) ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória. Isto implica uma convocação de princípios como a legalidade (*nullum crimen sine lege*), a não retroatividade da lei mais severa e a estrutura da culpa (dolo/negligência) para dentro de um contexto administrativo-jurisdicional.
59. Por seu turno, a responsabilidade reintegratória mantém uma forte "dimensão civilista". Ela espelha a estrutura da responsabilidade civil extracontratual, exigindo dano, nexos de causalidade e culpa, e visando a reparação patrimonial. Contudo, difere da responsabilidade civil geral por ser regulada por normas de direito público, ser julgada por um tribunal especializado (e não pelos tribunais comuns), basear-se em infrações tipificadas (aquelas

previstas nos Art.ºs 59.º e 60.º da LOPTC) em vez de uma cláusula geral de negligência e recair num nexo de responsabilidade subjetiva delimitada, tanto direta como subsidiária, e pressupondo a solidariedade nas situações de co-responsabilidade (cfr. Art.ºs 62.º e 63.º, ambos da LOPTC).

60. Assim, para além das questões dogmáticas, a efetivação da responsabilidade financeira no quotidiano do TdC obedece a pressupostos rigorosos, consolidados pela jurisprudência. Para que um gestor seja condenado ao pagamento de multa ou na reintegração de determinadas verbas ou montantes, este Tribunal exige a verificação cumulativa de três elementos: o comportamento (uma ação ou omissão de um sujeito que tenha a seu cargo a gestão, arrecadação ou guarda de dinheiros ou valores públicos); a ilicitude (a inobservância ou violação de um dever de serviço normativamente fixado, exigindo-se a violação de uma norma legal ou regulamentar específica); e a culpabilidade (um juízo de censura sobre a atitude interna do agente, exigindo-se, no mínimo, negligência). A responsabilidade financeira não é objetiva; a culpa é um elemento essencial, sendo que o dolo ou a negligência grave podem agravar a responsabilidade, sendo as culpas apreciadas e valoradas por critérios equiparados, mas distintos, nas modalidades reintegratória (Art.º 64.º da LOPTC) e sancionatória (Art.º 67.º da LOPTC).

B. Contextualização das responsabilidades financeiras imputadas

61. Como se expôs anteriormente (e decorre da matéria de facto comprovada de fp 6 a fp 16, fp 66, fp 67, fp 72 e fp 78), a atuação da aqui demandada foi realizada na qualidade de Vice-Presidente da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJ), no âmbito de competências delegadas para a gestão de recursos humanos e financeiros.

62. A CNPDPCJ é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e património próprio, que funciona no âmbito do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS). A sua missão, definida pelos Decretos-Leis n.º 159/2015 e n.º 139/2017, é de natureza estratégica e coordenadora, visando a planificação da intervenção do Estado e o acompanhamento das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) a nível territorial.

63. Esta natureza jurídica de organismo da administração indireta do Estado confere-lhe uma autonomia funcional necessária à sensibilidade das matérias que gere, mas não a desvincula das regras gerais de administração financeira e de recursos humanos aplicáveis ao setor público.

64. A estrutura orgânica da CNPDPCJ é composta por um Presidente (cargo de direção superior de 1.º grau) e um Vice-Presidente (cargo de direção superior de 2.º grau).
65. No período em análise, a demandada, jurista de formação, exercia as funções de Vice-Presidente, tendo recebido competências delegadas para praticar atos de gestão corrente, incluindo a autorização de despesas com aquisição de bens e serviços e atos relativos à gestão de recursos humanos. Esta delegação de competências constitui o título habilitante para a sua intervenção nas situações aqui em causa (despesas com pagamentos, aquisições de bens e prorrogação dos ACIP).
66. Todavia, a aludida autonomia administrativa da CNPDPCJ não se traduz em autonomia financeira plena nem na autossuficiência de serviços de suporte. A mesma Comissão depende administrativamente da Secretaria-Geral do MTSSS (SGMTSSS) para a prestação de serviços partilhados, um modelo que visa a racionalização de meios e a eficiência na utilização de recursos públicos.
67. Esta dependência técnica não deixa de ser um elemento central para a compreensão da responsabilidade financeira, pois delimita o universo de deveres de cuidado exigíveis à dirigente: deve ela dominar a totalidade da tramitação orçamental e administrativa, ou pode confiar na instrução procedimental assegurada pelo serviço ministerial de suporte?
68. A articulação entre a CNPDPCJ e a SGMTSSS não é meramente opcional, mas decorre da orgânica do Ministério e do regime jurídico dos serviços partilhados na Administração Pública. Esta configuração institucional coloca aquela Comissão numa posição de "requerente" de serviços administrativos, enquanto a SGMTSSS assume a veste de "executora" ou "instrutora" técnica dos procedimentos de gestão de pessoal e de despesa.
69. A análise da responsabilidade no seio de um ministério não pode ignorar a distribuição de competências fixada na lei orgânica e nos diplomas que regulam os serviços de suporte. O Decreto Regulamentar n.º 21/2012 define a SGMTSSS como um serviço central com a missão de assegurar o apoio técnico e administrativo aos demais órgãos e serviços integrados no ministério. Esta missão abrange domínios críticos como a gestão de recursos humanos, o apoio técnico-jurídico, contencioso e a prestação de serviços partilhados em matéria financeira e patrimonial.
70. Na articulação com a CNPDPCJ a SGMTSSS ocupa uma posição de charneira. Sendo a Comissão um organismo sem autonomia financeira plena e com uma estrutura administrativa reduzida (o Núcleo Administrativo e Financeiro - NAF), a dependência face à SGMTSSS é estrutural e quotidiana. No quadro da gestão de pessoal e, especificamente, nos processos de mobilidade e cedência, esta articulação processa-se através de um fluxo onde a Comissão

identifica a necessidade, e a SGM TSSS trata da conformidade jurídica e da própria tramitação perante as instâncias superiores do Governo, quando isso seja necessário.

71. Neste ponto, a arquitetura da responsabilidade financeira em Portugal, sob a égide jurisdicional deste TdC, tem sofrido uma evolução marcante, transitando de um modelo focado na legalidade estrita e objetiva para um sistema onde o nexó ético-jurídico da culpa e o princípio da proteção da confiança assumem papéis fundamentais na aferição do juízo de censura.
72. No cerne desta evolução encontra-se a dialética entre o decisor político-administrativo e os órgãos de apoio técnico, naqueles serviços técnicos, de contabilidade ou órgãos com competência legal para emitir pareceres sobre a legalidade da despesa que o estatuto legal do TdC de 1933 designava de "estações competentes".
73. A complexidade crescente da gestão pública contemporânea, exacerbada pela introdução de modelos de serviços partilhados e pela tecnicidade das matérias financeiras, impõe que os gestores deleguem a análise jurídica e técnica em serviços especializados.
74. Contudo, esta delegação não opera como um salvo-conduto absoluto, mas sim como um modulador da responsabilidade, sujeito ao crivo da diligência e da ausência de ilegalidade manifesta.

C. Autorização para o pagamento das quatro coimas estradais

75. Não obstante as quatro autorizações para pagamento de coimas terem sido antecedidas de circunstâncias específicas algo diferenciadas (segundo os factos provados fp 17 a fp 26 e fp 66 a 71), entendemos que a ilicitude desta atuação da demandada é manifesta.
76. Como nos parece evidenciar-se do sentido comum, sobretudo para quem se encontrava em condições curriculares para exercer aquelas funções delegadas, o pagamento de coimas por infrações de trânsito é, por regra, uma responsabilidade pessoal do condutor.
77. Assim, e para as situações dos dois autos de contraordenação referidos de fp 17 a 22, temos por evidente que quando uma entidade pública assume o pagamento de uma coima estradal devida por um seu qualquer agente, sem apuramento de culpa ou sem demonstrar que a infração ocorreu no cumprimento estrito de uma necessidade de serviço que justificasse a exclusão da ilicitude, ocorre um pagamento indevido.
78. Esse mesmo procedimento era imposto pela circunstância da CNPDPCJ possuir um regulamento interno (Regulamento de Uso de Veículos - RUV) que explicitava o dever de imputar o custo ao condutor (nos fp 27 a fp 28).

79. Assim, ao autorizar o pagamento direto por despacho, a demandada preteriu este dever de vigilância e permitiu o desvio de fundos públicos para solver dívidas de natureza pessoal e contraordenacional de terceiros.
80. Depois, para as duas outras situações descritas de fp 23 a fp 26, deverá concluir-se que foi descurado pelos serviços da CNPDPC, e nomeadamente pela responsável pela gestão desses serviços neste âmbito, que é a aqui demandada enquanto Vice-Presidente daquela Comissão, o cumprimento do mesmo procedimento, pois não foi tempestivamente identificado o condutor dos veículos em causa e apuradas as circunstâncias da prática das infrações rodoviárias em causa.
81. Não tendo havido diligentemente essa identificação veio a ocorrer a autuação da própria CNPDPC e a conseqüente obrigatoriedade dos pagamentos das coimas respetivas, mas que deviam e podiam ser evitados.
82. Em sede de culpa, a demandada invoca o princípio da confiança nos serviços administrativos e financeiros, mesmo que partilhados (NAF e SGMSTSS).
83. Contudo, o dever de cuidado exigível a uma Vice-Presidente impõe que não se autorize o pagamento de sanções sem uma nota informativa que justifique por que razão a entidade pública deve suportar tal encargo em vez do condutor e, por outro lado, que não venham a ocorrer dilações na identificação dos condutores responsáveis às entidades policiais autuantes que impliquem a inevitabilidade dos pagamentos das coimas respetivas.
84. Trata-se de uma negligência inconsciente: a demandada não previu as ilegalidades, mas tinha o dever funcional de a prever e de a evitar.
85. O TdC tem sublinhado que a proteção da confiança nos serviços de apoio só é conferida quando o erro administrativo é "desculpável" e não era manifestamente perceptível para um gestor que cumprisse o seu dever objetivo de cuidado. Em situações de "erro grosseiro" ou ilegalidade evidente — como a preterição total de concurso público ou o pagamento de despesas sem qualquer base legal — a confiança é considerada ilegítima, mantendo-se o pleno juízo de censura sobre o ordenador da despesa. Assim, segundo uma jurisprudência que se entende consolidada (citando, entre outros, os Acórdãos n.ºs 28/2020, 3.ª Secção, de 8/7/2020, Processo n.º 21/2019-JRF, 3/2024, 3.ª Secção, de 31/1/2024, Processo n.º 18/2022-JRF), a confiança só protege o gestor quando a ilegalidade não é "patente" ou "grosseira" para um homem médio colocado naquela função.
86. Assim, há que concluir que a demandada autorizou o pagamento de quatro coimas rodoviárias (duas por excesso de velocidade e duas por falta de identificação de condutor) relativas a viaturas ao serviço da Comissão, no valor global de €480,00.

87. Tais pagamentos foram efetuados com fundos públicos sem que a demandada determinasse o devido cumprimento do aludido Regulamento de Uso de Veículos (RUV), que impunha que as infrações fossem analisadas e a responsabilidade pelo pagamento atribuída ao condutor.
88. Tais atos são tipificados como infração sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, a título de negligência continuada, por violação do Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE) e da Lei de Execução Orçamental (LEO).
89. Certo que persistiu um contexto que pode explicar a prática da ilegalidade e a ausência de dolo, sabendo que a infração continuada em causa também foi imputada ao nível da negligência, em razão da sua qualidade funcional e a prova vem a corroborar a inobservância de um concreto dever de cuidado e que não se reduz a uma mera inferência que acompanhou a titularidade do cargo respetivo.
90. A conduta da demandada não pode deixar de ser censurada pois, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investida enquanto Vice-Presidente, também da análise curricular correspondente, tinha o dever de observar e cumprir as normas legais relativas à gestão e o controlo orçamental e ao pagamento de despesas, bem como dever de verificar se os dinheiros públicos não eram usados para finalidade diversa da legalmente prevista.
91. Uma nota ainda para justificar que se nos afigura estarmos perante uma única infração, na forma continuada, por se entender que a realização plúrima das diversas ações por parte da demandada é executada por forma essencialmente homogénea, sendo as subsequentes à primeira dominadas pelos elementos que presidiram à realização desta e ocorre num mesmo quadro, em que releva o mesmo regulamento e as circunstâncias do mesmo tipo, estando assim verificados os pressupostos do n.º 2 do Art.º 30.º do Código Penal, aplicável ex vi Art.º 67.º, n.º 4 da LOPTC.

D. Autorização para o pagamento das esculturas e das vitrines

92. Neste ponto a aventada responsabilização financeira, tanto de cariz reintegratório como sancionatório, baseava-se no pagamento para aquisição de esculturas e vitrines, que careceria de enquadramento legal e não decorreria da prossecução das atribuições estatutárias da CNPDPCJ.
93. O Ministério Público imputa à demandada, neste ponto, a autorização de despesa e pagamento indevido para a aquisição de esculturas e vitrines, em junho de 2020 e abril de 2021, no montante acumulado de €6.654,69 (€640,00 e €6.014,69, respetivamente). O demandante sustenta que estas despesas carecem de enquadramento legal e não decorrem da prossecução das atribuições estatutárias da CNPDPCJ, configurando pagamentos

indevidos geradores de responsabilidade financeira reintegratória (Art.º 59.º da LOPTC) e sancionatória (Art.º 65.º, n.º 1, al. b) da LOPTC).

94. Todavia, não só a pretensão do demandante se fundamenta num pressuposto jurídico e fáctico equivocado de base, como a própria defesa da demandada logrou provar que as peças adquiridas se inseriam em campanhas de sensibilização pública contra os maus-tratos infantis, o que estaria sempre imanente à utilização das mesmas peças, caso se tivesse escrutinado um pouco do porquê, da estrutura e da natureza das peças em causa (vejam-se, no seu conjunto, os fp 33 e 34, e fp 73 a 77 dos factos provados, e os factos não provados de C 2 a C 4).
95. E embora se pudesse sempre questionar a eficiência ou a economia de aquisição das mesmas peças e vitrines, não temos dúvidas que a "prossecação de atribuições" da Comissão inclui a sensibilização e a dinamização de projetos sobre direitos das crianças, para mais integrados num plano de atividades e num definido objetivo operacional (DL n.º 159/2015 de 10/8):

“Artigo 3.º

Missão e atribuições

1 - A Comissão Nacional tem por missão contribuir para a planificação da intervenção do Estado e para a coordenação, acompanhamento e avaliação da ação dos organismos públicos e da comunidade na promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens.

2 - São atribuições da Comissão Nacional, nomeadamente:

(...)

f) Planear, acompanhar e avaliar uma estratégia nacional para a aplicação da Convenção dos Direitos da Criança, tendo em vista, designadamente, a recolha e o tratamento dos dados estatísticos relevantes no âmbito de aplicação desta convenção;

(...)

i) Concertar a ação de todas as entidades públicas e privadas, estruturas e programas de intervenção na área da promoção dos direitos e da proteção das crianças e jovens, de modo a reforçar estratégias de cooperação e de racionalização de recursos, podendo, para o efeito, emitir recomendações;

(...)

n) Contribuir para organizar e operacionalizar a intervenção eficaz das entidades com competência em matéria de infância e juventude (...).”

96. Depois, um outro elemento crucial é a integração dessas atividades num projeto de financiamento europeu, sendo que as despesas em causa vieram a ser suportadas pelos fundos europeus inerentes do PO ISE, numa operação validada como elegível e auditada sem desconformidades.

97. Se a autoridade de gestão dos fundos validou a despesa como elegível e não houve reposição de verbas para a União Europeia, seria fácil concluir que o dano para o erário público nacional não se encontra também de todo demonstrado.
98. A condenação em reposição pressupõe um prejuízo real. Se a contraprestação (as esculturas) foi entregue e serve o propósito da campanha, e se os fundos eram finalistas e externos, a reintegração poderia configurar um enriquecimento sem causa do Estado. Pelo exposto, nem se prova qualquer irregularidade formal, nem se verificam os pressupostos para a condenação reintegratória (cfr. Art.º 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC) ou para o sancionamento da responsabilidade financeira sancionatória (cfr. Art.º 65.º, n.º 1, al. b) da LOPTC), neste ponto.
99. As despesas com a aquisição dos referidos objetos tiveram suporte legal, numa adequação da contraprestação à prossecução das atribuições da CNPDPCJ que as justifica.
100. Não se podendo concluir, pois, que a demandada atuou sem verificar se existia norma legal que previsse a possibilidade do pagamento e, conseqüentemente, da CNPDPCJ suportar a despesa, não se podendo concluir pela violação, dessa forma, do disposto na alínea a) do n.º 1 e n.º 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07, diploma que estabelece o regime da administração financeira do Estado (RAFE) e a alínea a), do n.º 3, do artigo 52.º, da Lei n.º 151/2015, de 11.09, diploma que aprovou a Lei de Execução Orçamental (LEO).
101. Claudicando, quanto a esta matéria, em ambas as vertentes reintegratória e sancionatória, a pretensão apresentada pelo Ministério Público.

E. Prorrogação dos ACIP's

102. Há que apreciar, agora, da matéria respeitante à prorrogação de Acordos de Cedência de Interesse Público (ACIP) sem a obtenção de parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública nem a comunicação trimestral a este último.
103. Como se sabe, o Ministério Público acusa a demandada de ter solicitado a prorrogação dos ACIPs de duas trabalhadoras técnicas superiores (BB e CC) entre 2019 e 2022, sem obter o parecer prévio favorável dos membros do Governo, com as pastas das Finanças e da Administração Pública, e não procedendo à comunicação trimestral a este último (exigências imperativas das sucessivas Leis do Orçamento do Estado (LOE 2019 a LOE 2022), tendo agido com culpa, incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, pela prática de uma infração financeira sancionatória, sob a forma continuada, nos termos do Art.º 65.º, n.º 1, alínea l), 2.ª parte, da LOPTC, com referência ao Art.º 30.º do Código Penal, ex vi Art.º 67.º, n.º 4, da mesma LOPTC

- 104.** Não se encontra aqui em causa que se verificam as aludidas ilegalidades nas situações de prorrogação em apreço, tanto no que respeita aos pareceres prévios como no concerne às comunicações trimestrais (assim, em fp 45, 47, 54, 56, 58, 59 e 63 dos factos considerados provados).
- 105.** Assim, não foi solicitado, no ano de 2019, parecer favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública para que os ACIP das ditas trabalhadoras pudessem ser prorrogados legalmente, por mais um ano – entre 01.01.2020 e 31.12.2020.
- 106.** E, nos anos de 2020 a 2022, também, relativamente à prorrogação dos ACIP das trabalhadoras BB e CC, não foi solicitado parecer favorável do membro do Governo que exercia poderes de direção, superintendência ou tutela sobre o empregador público, nem comunicou trimestralmente ao membro do Governo responsável pela área da Administração Pública.
- 107.** E durante esses anos não foi comunicado trimestralmente ao mesmo membro do Governo com a pasta da Administração Pública a situação das mesmas trabalhadoras.
- 108.** Assim, não foram cumpridas essas regras previstas nas leis do Orçamento de Estado de 2018 e nas leis do Orçamento de Estado para os anos de 2019 a 2023, apesar de constar dos ACIP outorgados o seguinte texto: “sem prejuízo de eventual prorrogação se legalmente admitida” e de constar de um ofício de 16.01.2019, subscrito pela Vice-Presidente da CN à data, a requerer prorrogação de um ACIP da trabalhadora cedida pela RTP, a referência ao n.º 3, do artigo 20.º, da Lei n.º 71/2018, de 31.12, cujo texto, não constante do ofício, era o seguinte: “No caso do acordo de cedência de interesse público a que se refere o artigo 243.º da LTFP, a prorrogação a que se referem os números anteriores depende de parecer favorável dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública”.
- 109.** Pelo que se pode concluir, independentemente do contexto, que a demandada, atentas as suas funções, agiu sem verificar se as prorrogações de ACIP exigiam mais do que o acordo bilateral entre a CN e as cedentes, violando dessa forma o disposto nos Art.ºs 20.º, n.º 3, da Lei n.º 71/2018, de 31.12 (LOE 2019), 18.º, n.º 3, da Lei n.º 2/2020, de 31.03 (LOE 2020), 20.º, n.º 3, da Lei n.º 75-B/2020 de 31 de dezembro (LOE 2021), 17.º, n.º 3, da Lei n.º 12/2022 de 27 de junho (LOE 2022) e 15.º, n.º 3, da Lei n.º 24-D/2022 de 30 de dezembro (LOE 2023).
- 110.** Foi devidamente contextualizada, acima, a forma de articulação entre a CNPDPCJ e a SGMSSS, nos moldes delineados pela regulamentação legal e também no que se descreve na matéria de facto em fp 8, 72 e 78.
- 111.** No quadro da gestão de pessoal e, especificamente, nos processos de mobilidade e cedência, esta articulação processava-se através de um fluxo onde a Comissão identificava a

necessidade, e a SGMTSSS tratava da conformidade jurídica e da tramitação perante as instâncias superiores do Governo.

112. O posicionamento das entidades envolvidas podia ser sintetizado da seguinte forma:

1. Entidades Cedentes (Gaiurb, RTP): Atuam como parceiros na disponibilização de quadros técnicos, cabendo-lhes apenas manifestar a sua anuência à prorrogação solicitada pela entidade cessionária.
2. Comissão Nacional (Requerente): Identifica a necessidade técnica e política de manter as trabalhadoras cedidas, emite o juízo de conveniência para o interesse público e solicita formalmente a prorrogação às cedentes e aos serviços centrais.
3. SGMTSSS (Conector com a Tutela): Atua como o centro de serviços partilhados, detendo o dever de instruir o procedimento administrativo de acordo com as normas orçamentais vigentes, preparar as minutas de despacho para os membros do Governo e assegurar a articulação com o Ministério das Finanças e a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP).
4. Tutela (MTSSS / MF / MAP): Órgãos de governo competentes para a emissão dos pareceres e autorizações finais que conferem legalidade e eficácia às prorrogações.

113. A demandada argumenta que, ao subscrever os ofícios de prorrogação, agiu na convicção de que os serviços técnicos da SGMTSSS assegurariam o cumprimento das formalidades legais subsequentes, como o pedido de parecer governamental, ou à comunicação periódica da situação laboral das trabalhadoras em causa.

114. Esta argumentação apela ao "princípio da confiança" e à divisão funcional de responsabilidades: se existe um serviço ministerial especificamente dotado de técnicos superiores de direito e gestão para assegurar o apoio jurídico e administrativo, não seria razoável exigir que uma dirigente superior fiscalizasse a omissão de um parecer técnico ou a uma comunicação que compete a esse serviço preparar.

115. No domínio da responsabilidade financeira, a imputação de um facto a um agente exige a verificação de um nexo de causalidade adequada entre a sua conduta (ou omissão) e o resultado ilegal.

116. No caso das prorrogações de ACIPs, a omissão ilícita é a falta de solicitação do parecer governamental exigido pela LOE e também a ausência de comunicação trimestral da situação laboral das trabalhadoras cedidas.

117. A questão é saber se este dever de solicitar o parecer e de desencadear a comunicação recaía pessoalmente sobre a demandada ou se era um dever funcional dos serviços de suporte que a auxiliavam, da responsabilidade funcional do Ministério tutelante.

118. Volta-se a referir que a jurisprudência deste TdC tem reconhecido que o exercício de cargos dirigentes num contexto de serviços partilhados introduz *nuances* importantes na aferição da

culpa. O aludido princípio da confiança protegerá o gestor que atua em conformidade com informações técnicas ou propostas de decisão que não revelem uma ilegalidade manifesta, tendo em conta também o contexto de factualidade descrito, incluindo a informação constante dos dossiers de contratação e a prática de contratação que vinha do anterior mandato de Vice-Presidência.

119. No caso vertente, a demandada proferia despachos de "Ao NAF" (Aos serviços Administrativos e Financeiros) para análise e proposta de decisão, confiando que os técnicos da CNPDPCJ e da SGM TSSS articulariam os procedimentos de acordo com a lei.
120. O erro sobre a ilicitude — ou seja, a convicção de que se está a agir de acordo com o direito — pode excluir a culpabilidade se for considerado não censurável.
121. A complexidade das normas orçamentais, que mudam anualmente e introduzem requisitos procedimentais específicos para situações de mobilidade, constitui um fator de risco para o gestor comum. Se a estrutura de suporte (SGM TSSS), que tem por missão estatutária o apoio jurídico e a gestão de recursos humanos para todo o ministério, não alertou para a necessidade do parecer, a negligência da demandada torna-se, no mínimo, questionável ou diminuta. Mas iremos fazer essa abordagem com mais pormenor no ponto seguinte.
122. Para a análise da culpa, neste ponto, haverá apenas que considerar se houve dolo ou má-fé. No caso em apreço, não resultou provado que a demandada tenha tido intenção de violar a lei ou que tenha agido para obter qualquer benefício pessoal. Pelo contrário, a manutenção das trabalhadoras visava assegurar a continuidade do funcionamento da CNPDPCJ numa área sensível como a proteção de crianças.
123. Estamos perante uma única infração no que respeita à prorrogação dos ACIP's, na forma continuada, por estarem reunidos os pressupostos do n.º 2 do Art.º 30.º do Código Penal, aplicável ex vi Art.º 67.º, n.º 4 da LOPTC (na linha do exposto para a situação das quatro coimas rodoviárias).

F. Avaliação da culpa da demandada

124. Sabemos do vertido nos pontos antecedentes que, após julgamento, terá de decair a responsabilidade reintegratória e sancionatória quanto à situação de autorização para pagamento do preço de aquisição das esculturas e vitrines, havendo que apreciar da demais responsabilidade sancionatória quanto às demais situações (quatro coimas rodoviárias e prorrogação dos ACIP's).
125. Impõe-se, assim, analisar e decidir os diversos aspetos da 5.ª questão enunciada nesta fundamentação jurídica, tendo presente o pedido do demandante de condenação nas multas peticionadas (quanto à responsabilidade sancionatória) e as contra-pretensão subsidiária da

demandada, de dispensa de aplicação de multa ou, se assim se não entender, de atenuação especial da multa.

- 126.** Pela aplicação do Art.ºs 65.º, n.º 9, alínea a), da LOPTC, provada a negligência do infrator, o limite máximo da multa é reduzido a metade (ou seja, para 20 UC), podendo, ainda, ser relevada a responsabilidade, nos termos do Art.º 65.º, n.º 9, da LOPTC.
- 127.** Recorde-se que atento o disposto no Art.º 65.º, n.ºs 7, 8 e 9 do da LOPTC, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, este TdC pode:
- . atenuar especialmente a multa, quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa, sendo os respetivos máximos e mínimos reduzidos a metade;
 - . dispensar a aplicação da multa, quando a culpa do demandado for diminuta; e
 - . no caso das 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas, relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa, quando se evidencie suficientemente que a falta só pode ser imputada a título de negligência, quando não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado e, por último, se tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou órgão de controlo interno tenha censurado o seu autor pela sua prática.
- 128.** E que no âmbito do julgamento de responsabilidades financeiras, da competência desta 3.ª Secção do TdC, já não é possível (não fazendo sentido nesta fase) a relevação da responsabilidade financeira.
- 129.** Sendo que os institutos da atenuação e da dispensa de penas não se encontram pensados para a competência específica da 1.ª e da 2.ª Secções deste TdC, já que não dispensam a afirmação do carácter ilícito da conduta e uma ponderação mais aprofundada da culpa, própria de outro tipo de ilícitos em causa – assim, nesta ponderação, o Ac. n.º 16/2018 deste TdC de 19/12, 3.ª S/PL, PAM 6/2018.
- 130.** As multas a aplicar devem ser graduadas em função da gravidade dos factos e das suas consequências, do grau da culpa, do montante material dos valores públicos lesados ou em risco, do nível hierárquico dos responsáveis, da sua situação económica, da existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal” – assim, no destaque do n.º 2 do Art.º 67.º da LOPTC.
- 131.** Apreciando a matéria de fato acima fixada e já devidamente ponderada, haverá que distinguir a matéria respeitante às quatro coimas rodoviárias da matéria concernente à prorrogação dos ACIP's.

132. Assim, no que respeita a esta última, na linha das reflexões expostas no ponto antecedente, julgamos que existem motivos para dispensar a pena de multa à aqui demandada, verificados que se encontram os pressupostos enunciados pelo n.º 8 do Art.º 65.º da LOPTC, desde logo a circunstância de não haver lugar à reposição, mas também, ponderadas todas as circunstâncias do caso concreto, uma “culpa diminuta” da demandada, nos termos exigidos pelo preceito citado, correspondendo a uma “quase ausência de culpa”.
133. A ausência de prejuízo patrimonial efetivo (uma vez que o trabalho foi prestado e as remunerações eram devidas pelo exercício das funções) é um fator que, embora não exclua a infração sancionatória, deve influir na graduação da multa ou até na sua dispensa por culpa diminuta.
134. Depois, a demandada inseria-se no centro do sistema de serviços partilhados. Se a sua falha foi não ter subido ao “círculo orçamental” e de olhar para a prática antecedente (não tendo sido alertada para isso), importa saber se ela tinha o dever de lá chegar sozinha (mesmo enquanto jurista) ou se a SGMSSS era o veículo obrigatório para essa transição.
135. A prova documental e testemunhal produzida em julgamento e refletida nos factos provados sugere que a CNPDPCJ cumpria a sua parte ao formalizar o interesse, mas que a conexão com a tutela — o passo orçamental por excelência — era delegada e centralizada na Secretaria-Geral.
136. E, isto, não obstante se considerar que este Tribunal «tem efetivamente perfilhado um entendimento exigente quanto à qualificação de “culpa diminuta”», no sentido de não ser «de qualificar como “diminuta” uma simples e comum negligência porquanto, em regra, estas infrações são cometidas apenas na forma negligente» (assim, no Acórdão n.º 36/2020-3-ª Secção, de 23/9/2020). E não se vislumbram razões para alterar este entendimento.
137. Como decorre do inciso “pode” da norma em causa, a dispensa de aplicação de multa não é automática. Crê-se assim, como se fundamentou na Sentença n.º 5/2020, 3.ª S, Processo n.º 22/2019-JRF, que a aplicação deste regime “não pode entender-se como uma obrigação *ope legis* do Tribunal, mas antes como um poder/dever, a operar em função de todas as circunstâncias do caso concreto”.
138. E, na presente situação (prorrogação dos ACIP’s), cremos que a sua culpa é de qualificar como “diminuta”.
139. Acresce que, não havendo lugar a reposição, é de concluir que se mostram preenchidos os pressupostos exigidos pelo n.º 8 do Art.º 65.º da LOPTC para dispensar esta mesma demandada da aplicação de multa no que respeita à situação da prorrogação dos ACIP’s.

- 140.** Já no que respeita às quatro coimas rodoviárias, a mesma articulação com os serviços administrativos e financeiros (NAF e SGMSTSSS), e o princípio da confiança nos mesmos serviços, mesmo que partilhados, não pode fazer desculpar a atuação da demandada.
- 141.** Contudo, o dever de cuidado exigível a uma Vice-Presidente impõe que não se autorize o pagamento de sanções deste tipo sem uma nota informativa que justifique por que razão a entidade pública deve suportar tal encargo em vez do condutor e, por outro lado, que não venham a ocorrer dilações na identificação dos condutores responsáveis às entidades policiais autuantes que impliquem a inevitabilidade dos pagamentos das coimas respetivas.
- 142.** Trata-se de uma negligência inconsciente: a demandada não previu as ilegalidades, mas tinha o dever funcional de a prever e de a evitar porque só podem ser caracterizadas como ilegalidades evidentes (até pela existência de um regulamento de utilização das viaturas em serviços perfeitamente natural e compreensível).
- 143.** Nestas situações de "erro grosseiro" ou ilegalidade evidente — como a preterição total de concurso público ou o pagamento de despesas sem qualquer base legal — a confiança é considerada ilegítima, mantendo-se o pleno juízo de censura sobre o ordenador da despesa. Assim, segundo uma jurisprudência que se entende consolidada (citando, entre outros, os Acórdãos n.ºs 28/2020, 3.ª Secção, de 8/7/2020, Processo n.º 21/2019-JRF, 3/2024, 3.ª Secção, de 31/1/2024, Processo n.º 18/2022-JRF), a confiança só protege o gestor quando a ilegalidade não é "patente" ou "grosseira" para um homem médio colocado naquela função.
- 144.** Por esta mesma razão se entende que a culpa da demandada, nesta precisa situação, não pode ser considerada como diminuída (por circunstâncias anteriores ou posteriores), para efeitos do n.º 7 do Art.º 65.º da LOPTC, para este TdC proceder a uma atenuação especial das multas.
- 145.** Considerando, outrossim, que estamos perante infrações financeiras sancionatórias cometidas na forma negligente, impõe-se atentar que os limites mínimos e máximo se situam, em abstrato, entre o mínimo de 25 UC e o máximo de 90 UC - cfr. Art.º 65º, n.ºs 2 e 5, da LOPTC.
- 146.** Ponderando, outrossim, os factos provados relevantes neste âmbito e os aludidos critérios de graduação da multa, previstos no n.º 2 do Art.º 67º da LOPTC, nomeadamente:
- (i) a culpa, na modalidade ou grau de negligência;
 - (ii) que assumem alguma gravidade os factos atinentes à violação das regras de autorização ou pagamento de despesas públicas, colocando em causa, o princípio de legalidade e a violação de normas financeiras, com o que isso implica de falta de cautela na

gestão pública, embora não se tendo provado graves as consequências concretas desses factos;

(iii) que o montante material dos valores públicos em causa ou em risco não é elevado;

(iv) o nível da demandada, em termos de responsabilidade, no patamar cimeiro, em função da sua qualidade de Vice-presidente daquela Comissão;

(v) as condições económicas da demandada, de considerar como médias, em função das suas profissões; e

(vi) o desconhecimento da existência de antecedentes ao nível de infrações financeiras sancionatórias.

147. Mas, por outro lado, as particularidades e limitações da situação acima contextualizada reduzem o seu grau de culpa.

148. Conclui-se que os montantes de multas, a impor à mesma demandada se deve situar no limiar mínimo da moldura abstrata, em concreto em 25 UC's pela infração continuada não dispensada e relativa às autorizações para o pagamento das quatro coimas rodoviárias.

IV – DECISÃO

Assim, nos termos e com os fundamentos expostos, tendo em conta o disposto, conjugadamente, nos Art.ºs 58.º, n.º 3, 59.º, 65.º e 67.º, todos da LOPTC, julga-se a presente ação parcialmente procedente, e improcedentes as exceções dilatórias ou nulidades insupríveis invocadas pela defesa, e, nessa medida, decide-se:

1. absolver a demandada, AA, do pedido, no que respeita à matéria da autorização para pagamento da aquisição de esculturas e vitrines, e à imputação da prática de 1 (uma) infração financeira sancionatória com negligência, sob a forma continuada, p. e p. pelo Art.º 65.º n.º 1, alínea l), 2.ª parte), e n.ºs 2 e 5, da LOPTC, com referência ao Art.º 30.º, do Código Penal, ex vi do Art.º 67.º, n.º 4, da LOPTC, e, ainda, de 2 (duas) infrações financeiras reintegratórias, p. nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 4 do Art.º 59.º da LOPTC;
2. condenar a mesma demandada, AA, no que respeita à prorrogação dos acordos de cedência de interesse público, pela prática de uma infração financeira sancionatória negligente, sob a forma continuada, p. e p. no Art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.ºs 2 e 8, da LOPTC, com referência ao Art.º 30.º, do Código Penal, ex vi do Art.º 67.º, n.º 4, da mesma LOPTC (violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como sobre a assunção e autorização de despesas públicas e compromissos), dispensando-a da aplicação de multa; e

3. condenar a mesma demandada, AA, no que respeita à autorização do pagamento das quatro coimas rodoviárias, pela prática de uma infração financeira sancionatória negligente, na forma continuada, p. e p. no Art.º 65.º, n.º 1, al. b) e n.ºs 2, 5 e 7, da LOPTC, com referência ao Art.º 30.º, do Código Penal, ex vi do Art.º 67.º, n.º 4, da mesma LOPTC (violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como sobre a assunção e autorização de despesas públicas e compromissos), na multa de 25 (vinte e cinco) UC's (Unidades de Conta).

- Fixar emolumentos legais, nos termos do Art.º 14.º, n.ºs 1 e 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

- Nos termos conjugados do Art.º 13.º do Regulamento do Tribunal de Contas e §1, alíneas b) e d), da Resolução n.º 3/2018-PG, fica esclarecido que deverão ser ocultadas as identificações pessoais da demandada e de todas as pessoas singulares identificadas no decurso do texto desta sentença.

Registe e notifique.

Lisboa, 10 de março de 2026

O Juiz Conselheiro,

Nuno Miguel P. R. Coelho