



# Tribunal de Contas

*Gabinete do Vice-Presidente*

---

## **ACÓRDÃO Nº 9/2010- 3ª SECÇÃO**

(Processo nº 1-JC/2009)

### **SUMÁRIO:**

1. A contratação de funcionários aposentados só excepcionalmente é admitida, vigorando, desde há muito, no nosso ordenamento jurídico, o princípio geral da proibição da acumulação de remunerações pelo exercício de funções públicas aos aposentados.
2. A factualidade apurada na 1ª instância não oferece quaisquer dúvidas quanto à ilegalidade de todos os despachos autorizadores da contratação de funcionária aposentada que, meses antes, havia sido autorizada a aposentar-se por não haver inconveniência para o serviço.
3. O circunstancialismo globalmente apurado não permite, seguramente, considerar que os Demandados agiram com o cuidado exigível a um diligente administrador de dinheiros públicos, antes, justifica uma censura elevada pela desatenção, descuido e ligeireza que evidenciaram numa matéria há muito definida por princípios sucessivamente reafirmados e de uma indiscutível linearidade e clareza, acessíveis a todos e certamente a juristas, mesmo os não reputados.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do Vice-Presidente*

---

4. As infracções financeiras reintegratórias decorrentes das propostas e autorizações para a contratação da funcionária aposentadas e subsequentes despesas e pagamentos da totalidade das remunerações contratadas determinam, nos termos do artº 59º-nº 2 da Lei nº 98/97, a reposição de todas as quantias que excederam o limite legalmente estatuído de um terço das remunerações.
  
5. Dada a elevada censurabilidade das condutas dos Demandados entende-se que não se justifica relevar e ou reduzir as responsabilidades financeiras apuradas (artº 64º-nº2 da Lei nº 98/97), julgando-se procedente o recurso e revogando-se a decisão da 1ª instância, condenando-se, solidariamente, os Demandados na integral reposição das quantias pagas e juros de mora nos termos legais (artº 59º-nº 4 e 94º-nº 2 da Lei nº 98/97).

**Conselheiro Relator:** Morais Antunes



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Transitado em julgado – altera a sentença recorrida, condenando os Demandados

## **RECURSO ORDINÁRIO N.º 6-JC/2009**

**(Processo n.º 01-JC/2009)**

### **ACÓRDÃO N.º 9 /2010 – 3ª SECÇÃO**

#### **I – RELATÓRIO**

1. Em 3 de Setembro de 2009, no âmbito do processo de julgamento de conta n.º 1/2009, foi, na 3ª Secção deste Tribunal, proferida a douta sentença n.º 04/09 que absolveu, com excepção de um, os Demandados do pedido apresentado pelo Ministério Público.
2. Não se conformou com a decisão o Ministério Público, que interpôs o presente recurso, nos termos e para os efeitos do art.º 96º da Lei n.º 98/97.

Nas duntas alegações apresentadas, que aqui se dão como integralmente reproduzidas, o ilustre Recorrente alega, em síntese:



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Estamos confrontados com uma discordância radical, relativamente aos pressupostos da punição, no âmbito da responsabilidade financeira (neste caso apenas reintegratória), quando confrontados com a teoria do chamado "erro sobre a ilicitude, na modalidade do erro de permissão", que serviu de base à douta Sentença recorrida e que conduziu a um resultado profundamente injusto ilegal.*
- *A matéria peticionada e os factos comprovados, são mais do que evidentes e falam por si mesmos: tratou-se de uma ex-funcionária, que foi aposentada por expressa autorização do mais alto responsável do IPL, referindo que ela não fazia qualquer falta aos Serviço e, posteriormente, contratada, pelas mesmas pessoas, nas mesmas condições, para o mesmo serviço, sob a mesma tutela e superintendência, no mesmo enquadramento prestacional.*
- *Estamos no domínio, estrito, da responsabilidade financeira reintegratória e, tal como o referem vários especialistas, "a lei coloca a cargo do responsável, o ónus de provar que agiu sem culpa, o que não deve estranhar-se, porquanto, também, no domínio da responsabilidade civil contratual, a lei estabeleceu uma presunção de culpa do devedor — cfr. art.º 789º do Código Civil".*
- *Para além de não se suscitarem quaisquer fundadas dúvidas sobre a não-comprovação, pelos Demandados, de que utilizaram, estas verbas, de forma legal, regular e coincidente com os critérios da boa gestão também, dúvidas não haverá, que a sua utilização, ilegal e indevida, nos termos comprovados, causou, directa e necessariamente, um dano ao Estado.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Estão, a nosso ver, integralmente verificados todos os pressupostos inerentes à plena verificação da "responsabilidade financeira reintegratória" dos Demandados, quer no que tange à ilicitude, quer no que tange à culpa; acresce, que não vislumbramos quaisquer sinais evidentes de que estes Demandados tenham agido sem consciência da ilicitude dos factos, seja em sentido ético, seja em sentido jurídico; o carácter quase elementar dos factos e da decisões, aponta, antes, no sentido de uma total desconsideração, ou alheamento, sobre a tal exigência ético-jurídica, que levaria a que o procedimento tivesse sido pautado por outras atitudes, ou considerações cautelares, antes da assunção destas despesas públicas, totalmente inúteis e desnecessárias se o procedimento tivesse sido pautado (como devia), pelos deveres legais.*
  - *Temos para nós que estes decisores agiram com culpa grave e reiterada, sustentando uma situação cuja ilegalidade era manifesta, sem margem para quaisquer dúvidas legítimas.*
  - *Todos os Demandados devem ser condenados nos termos peticionados revogando-se a decisão recorrida a qual só deverá manter-se na parte relativa à homologação do saldo de encerramento da conta de gerência, ainda que com declaração de que haverá lugar a reposições.*
- 3.** Por despacho de 30 de Setembro de 2009 foi o recurso admitido por se verificar a legitimidade do Recorrente bem como a tempestividade na apresentação do mesmo, nos termos dos artigos 96º, n.º 3 e 97º, n.º 1 da Lei n.º 98/97.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

4. Os Demandados e ora Recorridos, notificados para responder ao recurso interposto nos termos do art.º 99º n.º 2 da Lei n.º 98/97, vieram suscitar a questão prévia do não conhecimento do Recurso e, por mera cautela de patrocínio, defender a improcedência do Recurso e a confirmação da sentença da 1ª instância.
  
5. No que concerne à questão prévia suscitada, e após a pronúncia do Ministério Público e a realização de diligências complementares foi, por despacho do Relator, indeferida a questão prévia suscitada nos termos do disposto no artº 700º-nº 1-b) do C. P. Civil, por, em síntese, se entender que *"é inequívoco o sentido com que, no entender do Recorrente, as normas que constituem fundamento jurídico da decisão deviam ter sido interpretadas e aplicadas (artº 685º-nº2 do C.P.C.)"*
  
6. Notificados, os Recorridos, não se conformando com o referido despacho e entendendo que se mantinha válida a posição assumida quanto à questão prévia suscitada, vieram requerer que sobre a matéria deste despacho do Relator recaísse um Acórdão, nos termos do disposto no artº 700º-nº 3 do C.P.C.
  
7. O Plenário da 3ª Secção, pelo Acórdão nº 5/2010, proferido em conferência, decidiu desatender a reclamação formulada pelos Recorridos do despacho do Relator sobre a questão prévia suscitada do não conhecimento do recurso interposto pelo Ministério Público.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

8. O processo foi aos "Vistos" dos Exmos. Juízes Adjuntos, nada obstando a que se profira decisão sobre o mérito do recurso.

## **II – MATÉRIA DE FACTO**

Os factos apurados na instância são os seguintes:

- (1) *O saldo de encerramento da conta de gerência de 2005 do IPL foi de € 2 060 445,85.*
- (2) *Teve pareceres de **favorável com reservas** no juízo sobre a conta e de **homologação**, no ponto de vista do Ministério Público.*
- (3) *O primeiro Demandado, Senhor Prof. dr. Alberto A. de Barros Júnior, Presidente do IPL, sob proposta do Administrador Senhor dr. António J. Carvalho Marques, despachou no sentido de autorizar, 03.08.04, a celebração de um contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, entre o IPL e a Senhora D. Maria de Fátima A.M. Barreira.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- (4) *A Senhora D. Maria de Fátima já havia sido funcionária do IPL, mas agora estava aposentada da Função Pública<sup>1</sup>.*
- (5) *E sobre o requerimento desta aposentação, 02.11.21, o Senhor Prof. dr. Alberto Antas de Barros despachou: **não há inconveniente para o serviço.***
- (6) *Entretanto, o sobredito contrato de avença foi firmado, 03.10.30, por um período de 60 dias, com uma remuneração da avençada de €4 500,00.*
- (7) *Decorreu durante os meses 09 e 10.2003.*
- (8) *Ao mesmo tempo, a Senhora D. Maria de Fátima passou a ser abonada, 10.2003, da respectiva pensão CGA, pelo montante ilíquido de 14 X € 2 700,52<sup>2</sup>.*
- (9) *Em 03.10.30, depois, também do mesmo modo sob proposta do Administrador Senhor dr. António Carvalho Marques, foi autorizado novo contrato de avença com a mesma funcionária aposentada, pelo Senhor Prof. doutor Luís Manuel V. Ferreira Simões, então no início de funções como Presidente do IPL.*
- (10) *Este segundo contrato teve início em 03.11.02, por um ano e com a remuneração mensal da avençada de € 1 700,00.*
- (11) *Em 04.10.25, por novo despacho deste último Presidente IPL e do mesmo modo sob proposta do Administrador Senhor Dr. António Carvalho Marques, o contrato antecedente foi renovado por mais um ano, de 11.2004 a 11.2005.*
- (12) *E por deliberação unânime do CA/IPL, 05.10.11, ainda sob proposta do Administrador Senhor Dr. António Carvalho Marques, foi mais uma vez autorizada a celebração de um novo contrato de avença com a mesma Senhora D. Maria de Fátima Barreira.*
- (13) *Integravam naquela altura o CA/IPL e participaram no acto o Senhor Prof. dr. Luis Manuel V. Ferreira Simões, já referido, na qualidade de Presidente e*

---

<sup>1</sup> Despacho CGA, 03.06.14

<sup>2</sup> Aviso CGA nº 10 152/03, D. R. II S. 03.09.30.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*os Vice-Presidentes, Senhor Prof. Dr. Fernando L. S. Otero e Senhor Prof. Dr. Jorge M. P. Matias.*

- (14) Deste órgão do mesmo modo fazia parte o Administrador Senhor Dr. António Carvalho Marques que votou.*
- (15) O novo contrato de avença teve início em 05.11.01, de novo pelo prazo de um ano e com a remuneração mensal de € 1020,00, com redução da carga horária.*
- (16) Por fim, este último contrato acabou por ser rescindido unilateralmente pela Senhora D. Maria de Fátima Barreira, 06.08.01.*
- (17) Durante todo o período de vigência dos contratos de avença referidos, esta funcionária aposentada sempre acumulou na totalidade, quer o montante da respectiva pensão, quer os montantes das remunerações avençadas com o IPL.*
- (18) A Senhora D. Maria de Fátima Barreira tinha sido Chefe de Repartição (em comissão de serviço) no IPL, correspondendo-lhe, no serviço activo, 03.12.31, a remuneração base de €2 700,52.*
- (19) De acordo com os textos contratuais, as funções exercidas, depois da aposentação, pela avençada, eram de assessoria na área dos recursos humanos.*
- (20) Como funcionária do IPL competiu-lhe no antecedente a coordenação da área financeira, recursos humanos e de todo o expediente administrativo.*
- (21) O Senhor Prof. dr. Alberto A. de Barros, quando despachou não haver inconveniente para o serviço com a aposentação da Senhora D. Maria de Fátima Barreira teve em conta a posição pessoal da funcionária, dedicada.*
- (22) Mas já estava em preparação o processo eleitoral para a nova presidência do IPL, à qual pretendia recandidatar-se, com um programa de profunda reorganização dos Serviços Centrais do Instituto.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- (23) *Decidiu mais tarde não o fazer e deixar os planos reorganizativos.*
- (24) *Já neste ambiente, em pleno período das férias de verão, surgiu-lhe a notícia do reconhecimento CGA da aposentação da Senhora D. Maria de Fátima Barreira.*
- (25) *E o certo é que nos serviços centrais do IPL nenhum funcionário havia com conhecimentos e experiência da área financeira para a substituir.*
- (26) *Como solução confiou no parecer favorável do Administrador Senhor Dr. António Carvalho Marques, reputado jurista da Função Pública, no que diz respeito à celebração da primeira avença.*
- (27) *Entretanto, o novo Presidente Prof. doutor Vicente Ferreira intentou o recurso a um técnico superior de uma das Escolas IPL.*
- (28) *Mas o remédio não se demonstrou possível a curto prazo.*
- (29) *Por outro lado, não lhe pareceu aconselhável abrir concurso, tendo em vista a necessidade de experiência específica para o exercício das funções carecidas.*
- (30) *Ainda assim, também não se mostrou possível o recurso a formas de mobilidade: o IPL não tinha quadro de pessoal, contra-motivo de candidaturas e assentimentos.*
- (31) *Até mais tarde, muitas outras propostas e diligências no sentido da criação do quadro não docente do IPL se frustraram.*
- (32) *Ora, foi por todas estas razões que o Prof. doutor Vicente Ferreira celebrou o outro contrato de avença, por um ano, com a Senhora D. Maria de Fátima Barreira, ao mesmo tempo que se abalançou ao plano de reorganização interna necessário.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- (33) *Acrescia a implementação informática da área financeira e dos recursos humanos segundo as directivas POC Educação: implicou enormes dificuldades de registo contabilístico.*
- (34) *A Senhora D. Maria de Fátima Barreira auxiliou por essa altura nas ajudas às formatações necessárias e na recolha do histórico para o ambiente informático.*
- (35) *De qualquer maneira, a colaboração desta funcionária aposentada foi variando ao longo do tempo: mais frequente de início e mais esporádica depois.*
- (36) *Por fim, a progressiva diminuição do volume dos serviços prestados traduziu-se para ela numa progressiva diminuição do preço contratado e que recebeu.*
- (37) *Aliás, a situação em causa era e ainda é comum na Administração Pública<sup>3</sup>.*
- (38) *A Senhora D. Maria de Fátima Barreira não teria aceite a avença se o preço contratado ou efectivo viesse a ser inferior ao que lhe foi prestado.*
- (39) *E também no caso do CA/IPL, nenhum dos decisores votaria se não fosse o parecer do Senhor dr. António Carvalho Marques.”*

---

<sup>3</sup> Vidé Ofício-Circ CGA 2/2009, 01.04: *Têm chegado ao conhecimento da CGA informações sobre casos de exercício de funções pública ou de trabalho remunerado por aposentados, reformados, reservistas e equiparados fora de efectividade de serviço em serviços do Estado...; tal possibilidade encontra-se hoje condicionada... [por] razões de interesse público excepcional...ao contrário do que sucedia no passado...[onde] obedecia então a requisitos francamente menos exigentes...; permito-me alertar...para a necessidade de ser escrupulosamente observado o que sobre esta matéria se encontra actualmente estabelecido...disponibilizando-se desde já CGA para prestar a colaboração necessária à... correcção das situações desconformes...*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## III– O DIREITO

### A) ENQUADRAMENTO LEGAL

A Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a Organização e o Processo do Tribunal de Contas, previu, no Capítulo V, dois tipos de responsabilidades financeiras: na Secção II, a responsabilidade reintegratória, na Secção III, a responsabilidade sancionatória.

**A responsabilidade será reintegratória quando o responsável deva repor as importâncias abrangidas pela infracção**, e ocorrerá quando se tenha apurado que ao mesmo, culposamente, foi imputada uma acção ou omissão que tenha determinado alcances, desvios de dinheiros ou valores públicos ou pagamentos indevidos (art.º59.º).

Existirá alcance quando, independentemente da acção de responsável, haja desaparecimento de dinheiro ou de outros valores do Estado ou de outras entidades públicas (nº 2 do artº 59º) identificando-se com a situação clássica do responsável não ter em cofre ou com saída devidamente documentada qualquer quantia ou valor que aí devia existir.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

O desvio de dinheiros ou valores públicos verificar-se-á quando, por acção intencional de agente público que a eles tenha funcionalmente acesso, ocorrer a perda, absoluta ou relativa, desses dinheiros ou valores (artº 59º-nº 3 ).

O conceito de “pagamentos indevidos” está expresso no n.º 4 do art.º59.º:

*“ pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada entidade” .*

Para além das situações referenciadas, o Tribunal poderá condenar os responsáveis na reposição das importâncias não arrecadadas em prejuízo do património público pela não liquidação, cobrança ou entrega de receitas devido a culpa grave ou dolo daqueles (artº 60º).

O Tribunal poderá, ainda, condenar os responsáveis na reposição das quantias correspondentes à indemnização que a entidade pública for obrigada a pagar pela violação de normas financeiras e da contratação pública. (artº 59º-nº 5).

\*

O Ministério Público, sustenta que os pagamentos ordenados pelos Demandados relativamente a uma funcionária aposentada da função pública no âmbito de vários contratos de avença, para além de ilegais, são pagamentos indevidos, pelo que só nos iremos referir, a esta fonte geradora de responsabilidade reintegratória.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

A análise incidirá sobre a redacção à altura dos factos do artº 59º da Lei nº 98/97 uma vez que o conceito de "*pagamentos indevidos*" expresso no nº 2 daquele preceito veio a ser alterado pela Lei nº 48/06, de 29 de Agosto.

Na verdade, a Lei nº 48/06 alargou o conceito, que reproduzimos na página anterior, passando a integrar os pagamentos que, apesar de corresponderem a uma contraproposta efectiva, esta "*não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade*".

No caso dos autos, as situações ocorreram antes da entrada em vigor da nova redacção do preceito, mais desfavorável para os Demandados, pelo que nos pronunciaremos com base na norma em vigor à altura dos factos praticados:

*" pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública, por não terem contraprestação efectiva".*

Assim e quando os pagamentos tivessem sido feitos com violação das normas legais, mas não tivessem causado dano efectivo ao património público, já não haveria lugar a reposição, sem prejuízo de eventual responsabilidade sancionatória.

Anote-se que só no domínio da Lei n.º98/97, no referido art.º59.º-n.º2, se definiu o conceito de "*pagamentos indevidos*": até então, e, designadamente, na vigência da Lei n.º86/89, de 8 de Setembro, o conceito não tinha definição legal, embora justificasse a reposição dos dinheiros públicos. Assim, no art.º49.º-n.º1 da Lei n.º86/89, estatua-se que:



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*“ No caso de alcance ou de desvio de dinheiros ou outros valores, ou de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar os responsáveis a repor nos cofres do Estado as importâncias abrangidas pela infracção, sem prejuízo de efectivação da responsabilidade criminal e disciplinar a que eventualmente houver lugar”.*

Ora, a jurisprudência do Tribunal era pacífica e uniforme no entendimento de que a reposição só era exigível se os pagamentos ilegalmente efectuados não tivessem uma contrapartida para o património público, ou seja, a responsabilidade reintegratória e a reposição consequente só ocorreria se, tendo o pagamento sido feito em violação de lei, também daí tivesse ocorrido um dano para o património público, por ausência de contraprestação<sup>4</sup>.

O pedido formulado pelo Recorrente – a revogação da sentença da 1ª instância e subsequente condenação na reposição dos pagamentos efectuados – impõe, “*prima facie*” que se analise e decida se as referidas autorizações de pagamentos são ilegais. Só após tal decisão é possível analisar se os pagamentos daí resultantes foram indevidos, por ausência de contraprestação efectiva.

---

<sup>4</sup> Ver, por todos, o Acórdão n.º213/95, da 2ªSecção, de 20.10.95, in Colectânea de Acórdãos 1995-1996, pág.381 e segs, em que se consignava : “Quando os pagamentos indevidos correspondam a contraprestações efectivas fundamentadas em reais necessidades de Serviço Público e não se evidenciando nos autos um propósito de favorecer injustificadamente os beneficiários dos pagamentos, nem que aos gerentes tenha advindo vantagens ilícitas ou ilegítimas, é relevada a responsabilidade”.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **B) DA ILICITUDE DOS FACTOS**

Comecemos, então, por analisar se ficou provada materialidade susceptível de integrar as infracções financeiras indicadas pelo Ministério Público no seu requerimento inicial.

Está provado que a funcionária Maria de Fátima A. M. Barreira era funcionária do IPL (Instituto Politécnico de Lisboa) até 14 de Julho de 2003, data em que passou à situação de aposentada, por despacho da Caixa Geral de Aposentações;

(facto nº 4)

Ficou também provado que a referida funcionária passou a ser abonada da pensão mensal (14 meses) de 2.700,52€ ilíquidos a partir de Outubro de 2003.

(facto nº 8)

Provou-se, ainda, que:

- Em 4 de Agosto de 2003 e sob proposta do 5º Demandado, o 1º Demandado autorizou a celebração, entre a funcionária e o IPL, de um contrato de avença por 2 meses, com uma remuneração de 4.500,00€, contrato que veio a ser firmado em 30 de Outubro de 2003 com efeitos a 1 de Setembro;

(factos nºs 3, 6, 7)



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- No mesmo dia 30 de Outubro, foi celebrado novo contrato de avença, com início em 2 de Novembro de 2003, por um ano e com a remuneração mensal de 1.700,00€ contratação proposta pelo 5º Demandado e autorizada pelo 2º Demandado;  
(factos nº 9 e 10)
- Em 25 de Outubro de 2004 o contrato de avença foi renovado por mais um ano – de Novembro de 2004 a Novembro de 2005 – sob proposta do 5º Demandado e autorização do 2º Demandado;  
(facto nº 11);
- Em 11 de Outubro de 2005 foi celebrado novo contrato de avença com a funcionária já referida, com a remuneração mensal de 1.020,00€, pelo prazo de um ano, sob proposta do 5º Demandado e autorização dos 2º, 3º e 4º Demandados;  
(factos nºs 12, 13,14 e 15)
- Este último contrato de avença iniciou-se em 1 de Novembro de 2005 e cessou em 1 de Agosto de 2006 por rescisão unilateral da funcionária Maria de Fátima Barreira;  
(factos nºs 15 e 16)
- Durante a vigência dos contratos de avença, a funcionária aposentada sempre acumulou, na totalidade, quer o montante da respectiva pensão, quer os montantes das remunerações avençadas com o IPL;  
(facto nº 17)



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Como funcionária do IPL, a referida Maria de Fátima Barreira, coordenava a área financeira, recursos humanos e de todo o expediente administrativo;

(facto nº 20)

- As funções exercidas, depois da aposentação pela avençada, eram de assessoria na área dos recursos humanos;

(facto nº 19)

A factualidade apurada na 1ª instância não oferece quaisquer dúvidas quanto à ilegalidade de todos os despachos autorizadores da contratação da funcionária aposentada, face ao regime legal aplicável e que se passa a analisar.

Na verdade, e desde há muito, no nosso ordenamento jurídico vigora o princípio geral da proibição da acumulação de remunerações pelo exercício de funções públicas aos aposentados ao abrigo do Estatuto da Aposentação.

Tal princípio só excepcionalmente poderá ser afastado, exclusivamente, por razões de interesse público.

Assim, o Estatuto da Aposentação aprovado pelo Decreto-Lei nº 498/72, de 09/12, no artº 78º e sob a epígrafe "*Incompatibilidades*", estatuiu, o seguinte:

*"Os aposentados não podem exercer funções remuneradas ao serviço do Estado, dos institutos públicos (...) das autarquias locais e das empresas públicas, salvo em regime de mera prestação de serviços, nas condições previstas na alínea a) do nº 2 do artigo 1º, e nos demais casos permitidos pela lei, quer directamente, quer mediante autorização do Conselho de Ministros"* (sublinhados nossos).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Atenta a excepção acima enunciada, o artº 79º do mesmo Estatuto, sob a epígrafe "*Exercício de funções públicas por aposentados*", determinava que:

*"Nos casos em que aos aposentados seja permitido desempenhar outras funções públicas, é-lhes mantida a pensão de aposentação e abonada uma terça parte da remuneração que competir a essas funções, salvo se lei especial determinar ou o Conselho de Ministros autorizar abono superior, até ao limite da mesma remuneração"* (sublinhados nossos).

A intenção do legislador foi clara: como princípio geral, os aposentados da função pública não podem exercer funções remuneradas nos serviços do Estado.

Este princípio geral admite excepções:

- a) Que as funções sejam exercidas em regime de mera prestação de serviços;
- b) Nos casos permitidos por lei ou mediante autorização do Conselho de Ministros.

No que respeita às prestações de serviços, especifica-se que são as que não se encontram sujeitas, de modo continuado, à direcção e disciplina da respectiva entidade pública, ou se obrigam apenas a prestar-lhe certo resultado do seu trabalho (artº 1º-nº 2-a) do diploma, para onde remete o texto do nº 1 do artº 78º).

A norma não suscita dúvidas, tal a sua clareza e adequação às preocupações e intenções do legislador expressas no nº 6 do respectivo preâmbulo.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Uma vez que o princípio geral da não acumulação admite duas exceções, o artº 79º explicita qual o montante devido aos aposentados:

- a) Totalidade da pensão de aposentação;
- b) Uma terça parte da remuneração que competir às funções exercidas.

E, de novo, estabelece duas exceções, admitindo o pagamento de montante superior à terça parte:

- a) Se lei especial o determinar;
- b) Se o Conselho de Ministros autorizar mas, tendo como tecto e limite, a totalidade da remuneração correspondente às funções exercidas.

\*

Os artigos 78º e 79º do Decreto-Lei nº 498/72 foram alterados pelo Decreto-Lei nº 215/87, de 29 de Maio, sendo este o enquadramento jurídico aplicável à data da contratação da funcionária aposentada e até à entrada em vigor (7 de Novembro de 2005) do Decreto-Lei nº 179/05, de 2 de Novembro, o qual também alterou os artigos em análise.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Anota-se, desde já, que as alterações não vêm introduzir modificações substanciais ao regime jurídico instituído pelo Decreto-Lei nº 498/72 cujos princípios subjacentes se consolidam.

Daí que tenhamos analisado, com detalhe, os normativos daquele diploma apesar das alterações legislativas entretanto introduzidas.

Assim, o Decreto-Lei nº 215/87 veio ampliar a aplicação do regime de incompatibilidades às prestações de trabalho remunerado de aposentados nas empresas públicas e a substituir a necessária autorização do Conselho de Ministros pela autorização do 1º Ministro nesta matéria, em consonância com um dos objectivos do diploma enumerados no ponto nº 4 do preâmbulo:

*"Simultaneamente, e contribuindo para o saneamento do processo de decisão, consagram-se orientação que evitem a "subida" de determinadas matérias ao Conselho de Ministros..."*

Mantém-se a excepção para as prestações de serviço e o tecto máximo remuneratório: um terço da remuneração referente ao exercício de funções mais a totalidade de pensão de aposentação ou de reforma.

\*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

O Decreto-Lei nº 179/2005 veio introduzir algumas alterações relevantes nesta matéria, todas num sentido restritivo quanto à acumulação de funções por apresentados, assinalando-se no preâmbulo que:

*"a existência condigna dos apresentados é garantida pela atribuição das respectivas pensões, pelo que, quando lhes é excepcionalmente autorizado o exercício de funções públicas, de tal situação não deve decorrer a possibilidade de cumulações remuneratórias susceptíveis de pôr em causa elementares princípios de equidade".*

As alterações relevantes introduzidas por este diploma são as seguintes:

- Proibição expressa do exercício de funções públicas ou de prestação de trabalho remunerado, ainda que em regime de contrato de tarefa ou de avença;
- Autorização do 1º Ministro (sob prévia proposta do membro do Governo que tenha o poder de direcção ou tutela sobre o serviço ou empresa onde os aposentados deverão prestar funções remuneradas) cuja decisão deve ser expressa, devidamente fundamentada e com suficiente grau de concretização, na existência de *"interesse público excepcional"*.
- Em nenhum caso de apresentação antecipada ou compulsiva pode ser autorizado o exercício de funções.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- A cumulação de remuneração tem o tecto máximo de um terço da pensão e a totalidade da remuneração ou um terço da remuneração mais a totalidade da pensão consoante o que for mais favorável, sendo as condições fixadas no despacho do 1º Ministro.
- As autorizações anteriores deverão ser objecto de reapreciação, no prazo de 90 dias, se já duravam há mais de um ano.

\*

Uma vez descrito o regime legal aplicável reitera-se que, face à matéria de facto provada na 1ª instância, as contratações da funcionária apresentada foram ilegais.

Assim:

- O último contrato de avença não foi reapreciado no prazo máximo de 90 dias previsto no Decreto-Lei nº 179/05 para a eventual renovação de acordo com o regime instituído por aquele diploma, o qual, relembre-se, alargou aos contratos de tarefa ou avença a proibição dos aposentados exercerem funções públicas remuneradas e impôs a autorização expressa do 1º Ministro.
- Nenhuma das contratações respeitou os limites legalmente fixados no artº 79º do Estatuto da Aposentação para a cumulação de remunerações e pensões, uma vez que "durante todo o período de vigência dos contratos de



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*avença referidos, esta funcionária sempre acumulou na totalidade, quer o montante da respectiva pensão, quer os montantes das remunerações avençadas com o IPL”.*

(facto nº 17)

A aplicação do regime concretamente mais favorável instituído pelo Decreto-Lei nº 179/2005 resultaria da opção pela percepção da totalidade da pensão, cujos montante (2.700,52€) – facto nº 8) é superior à avença contratada em 1 de Novembro de 2005 e até à rescisão em 1 de Agosto de 2006 (1.020,00€) – facto nº 15).

**Em síntese: Todos contratos de avença celebrados entre o IPL e a funcionária aposentada Maria de Fátima Barreira são ilegais por violação do disposto nos artºs 78º e 79º do Estatuto da Aposentação (Decreto-Lei nº 498/72; Decreto-Lei nº 215/87; Decreto-Lei nº 179/2005;**

- **Todas as quantias pagas que excederam um terço das remunerações auferidas no âmbito dos contratos de avença são ilegais e indevidas uma vez que aos serviços prestados pela funcionária aposentada só podia corresponder o pagamento de um terço das remunerações acordadas.**
- **Dá-se, assim, por verificada a materialidade integradora da infracção financeira prevista no artº 59º-nº 2 da Lei nº 98/97, por violação do disposto no artº 79º do Decreto-Lei nº 498/72.**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- **A responsabilidade é imputada aos Demandados que propuseram e autorizaram os sucessivos contratos de avença que justificaram a despesas e os pagamentos subsequentes como consta provado na matéria de facto apurada na 1ª instância e nos termos dos artigos 61º-nº 1, 3 e 4, 62º-nº 2 e 63º da Lei nº 98/97.**

(factos nºs 3; 6; 9; 10; 11;12; 13; 14;15; 16 e 17)

\*

Analisemos, agora, se as infracções resultaram de comportamento censurável dos Demandados, pois, como é sabido, a responsabilidade financeira só ocorre se a acção ou omissão foram praticadas com culpa (artº 61º-nº 5) a qual se verifica com a mera negligência do agente e é avaliada de acordo com os critérios estabelecidos no artº 64º da referida Lei.

Relembre-se que, na 1ª instância, os Demandados foram absolvidos, com excepção de um, por se ter entendido que o erro sobre a ilicitude das condutas lhes não era censurável (artº 17º-nº 1 do C. Penal).

Relativamente ao Demandado condenado, a 1ª instância julgou censurável o erro sobre a ilicitude dos factos: sendo jurista reputado era-lhe exigível o conhecimento da proibição legal. (*"... a longa carreira e a reputação de excelência deste jurista, tem de afastar a desculpabilidade do erro substante"* – ponto nº 68 da sentença).

Vejamos:



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Ficou provado que *"nenhum dos decisores votaria se não fosse o parecer do Senhor Dr. António Carvalho Marques"*, (facto nº 39), o qual e que propôs todas as contratações da funcionária.

(factos nºs 3; 9; 11; 12; e 14)

Mais se provou, no que respeita ao 1º Demandado e à celebração da primeira avença que:

*"em pleno período das férias de verão, surgiu-lhe a notícia do reconhecimento C.G.A. da aposentação da Senhora D. Maria de Fátima Barreira", e que "nos serviços centrais do I.P.L. nenhum funcionário havia com conhecimentos e experiência da área financeira para a substituir", pelo que "como solução confiou no parecer favorável do Administrador Senhor Dr. António Carvalho Marques, reputado jurista da Função Pública"*

(factos nºs 24; 25; 26).

- **Entendemos que, embora esta factualidade exclua o dolo, não retira censurabilidade, intensa, na apreciação da culpa dos Demandados.**

Na verdade, exige-se a responsáveis financeiros, designadamente quando, como é o caso, propõem e autorizam contratações das quais resultaram despesas e pagamentos, um cuidado e atenção que não se vislumbram nesta situação. É que os pagamentos afectam o património de todos nós, estão em causa dinheiros públicos, o que deverá exigir um especial cuidado a quem os autoriza.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- **O procedimento adoptado evidencia uma atitude constante contrária à mais elementar prudência que se exige a gestores de dinheiros públicos, uma desconsideração permanente de princípios e normativos há muito sedimentados no ordenamento jurídico, uma confusão inaceitável entre interesses pessoais e o interesse funcional, o interesse público.**

Explicuemo-nos:

- 1) O Estatuto da Aposentação, especificamente, os artigos 78º e 79º, vinha, desde Janeiro de 1973 (artº 132º-nº 1 do Decreto-Lei nº 498/72), regulando de forma muito rigorosa e restritiva, o exercício de funções públicas por aposentados, quer impondo autorizações prévias do Conselho de Ministros ou do Primeiro Ministro, quer limitando o montante global das remunerações e das pensões de aposentação sob pena de procedimento disciplinar bem como da obrigação de reposição aos responsáveis (nº 2 do artº 78º e artº 79º na versão originária).
- 2) O Decreto-Lei nº 179/05, veio, como já referido, impor a todos os responsáveis, a reapreciação das situações de acumulação pendentes, tendo fixado um prazo certo para tal, e nada foi feito pelos Demandados, quando a ilegalidade era evidente até por se tratar de aposentação antecipada, situação em que aquele diploma expressamente proíbe a prestação de funções públicas (nº 4 do artº 78º).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- 3) Os factos provados nos artigos 22º a 34º evidenciam que, contrariamente ao despacho proferido pelo 1º Demandado no requerimento de apresentação da funcionária, havia séria inconveniência para o serviço que aquela fosse já aposentada.

Nenhuma relevância nesta matéria têm considerações extra-profissionais, do foro pessoal e familiar da funcionária porque os interesses e a conveniência para o serviço ficaram, como os factos 22º a 34º elencam, seriamente afectados.

Veja-se, a título exemplificativo:

- ***"nenhum funcionário havia com conhecimentos e experiência da área financeira para a substituir"*** (facto nº 25).
- ***Não se mostrou possível o recurso a formas de mobilidade: o I.P.L. não tinha quadro de pessoal*** (facto nº 30).

Ou seja:

Liberta-se uma funcionária que tinha experiência específica para o exercício das funções de coordenação da área financeira, recursos humanos e de todo o expediente administrativo por não haver inconveniência e, depois, contrata-se a mesma funcionária, já aposentada, para exercer aquelas funções, por não haver nos serviços centrais do I.P.L. funcionário que a pudesse substituir.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- **O circunstancialismo globalmente apurado não permite, seguramente, considerar que os Demandados agiram com o cuidado exigível a um diligente administrador de dinheiros públicos, antes, justifica uma censura elevada pela desatenção, descuido e ligeireza que evidenciaram numa matéria há muito definida por princípios sucessivamente reafirmados ao longo dos anos de uma indiscutível linearidade e clareza, acessíveis a todos e certamente a juristas, mesmo os não reputados.**

Aliás, a impreparação dos responsáveis pela gestão e administração pública não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões. Há muito que este Tribunal, e o Plenário da 3ª Secção vem sustentando tal entendimento, como se evidencia, entre outros, dos seguintes Acórdãos:

*"A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infracções, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão de recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura."*

*(Ac. nº 03/07, de 27.06.07 in [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt) )*

*"Especificamente no que concerne aos eleitos locais, o artº 4º da Lei nº 29/87, de 30 de Junho, define quais os deveres em matéria de legalidade e direito dos cidadãos e em matéria de prossecução do interesse público. Tais deveres são manifestamente violados quando titulares de um órgão executivo de uma autarquia local votam favoravelmente propostas sem se certificarem previamente da sua justificação e legalidade."*

*(Ac. nº 02/08, de 13.03.08 in Rev. Tribunal de Contas nº 49)*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*"Estando em causa, nas decisões que consubstanciam os ilícitos praticados, não aspectos menores ou detalhes insignificantes mas a substância e o núcleo das matérias sobre que havia de decidir, tratando-se, por outro lado, não de aplicar normas erráticas, de difícil indagação ou susceptíveis de suscitarem especiais aporias hermenêuticas, mas normas que era suposto deverem ser conhecidas e cabalmente executadas por pessoas colocadas nas posições funcionais dos agentes e com a experiência que detinham, tendo, além disso, descuidado a consulta da estrutura jurídica de apoio de que poderiam servir-se, há fundamento para concluir pela existência de culpa.*

*(Ac. nº 02/07, de 16.05.07 in Rev. Tribunal de Contas, nº 48).*

A falta de consciência de ilicitude é, pois, injustificada e censurável não se verificando os requisitos de uma recta consciência ético-jurídica elencados pelo Prof. Figueiredo Dias: <sup>5</sup>

- As questões concretas da ilicitude não se revelavam discutíveis e controvertidas;
- A solução dada pelo agente às questões da ilicitude não correspondem a um ponto de vista juridicamente reconhecido ou relevante.

Trata-se de um caso de *"assunção de tarefas ou na aceitação de responsabilidades para as quais o agente não está preparado, porque lhe falta as condições objectivadas, os conhecimentos ou o mesmo o treino necessários ao correcto desempenho de actividades"*  
*"... o que se passa é que a assunção ou aceitação da actividade como tal constitui já uma contradição com o dever objectivo de cuidado referido ao tipo que virá a ser preenchido"*<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>O Problema da Consciência da Ilicitude em Direito Penal-5ª ed.-pág. 363

<sup>6</sup>Figueiredo Dias, Direito Penal, Parte Geral, Tomo I - pag. 445 –Coimbra Editora



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- **Agiram, pois os Demandados com culpa (artº 17º-nº 2 do C. Penal)**

## **C) A EFECTIVAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES**

As infracções financeiras reintegratórias decorrentes das propostas e autorizações para a contratação da funcionária aposentadas e subsequentes despesas e pagamentos da totalidade das remunerações contratadas determinam, nos termos do artº 59º-nº 2 da Lei nº 98/97, a reposição das quantias que excederam o limite legalmente estatuído de um terço das remunerações.

**Atento o enquadramento factual apurado na 1ª instância, julgam-se verificadas as seguintes infracções financeiras:**

**1º Contratação proposta pelo 5º Demandado e autorizada pelo 1º Demandado, relativa aos meses de Setembro e Outubro de 2003**

( facto nº 3)

Remuneração paga — 4.500,00€ - (factos nº 6 e 17)

Remuneração devida — 1.500,00€

**Pagamento indevidos — 3.000,00€**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

A responsabilidade dos 5º e 1º Demandados é solidária (artº 63º da Lei nº 98/97).

**2º** Contratação proposta pelo 5º Demandado e autorizada pelo 2º Demandado com início em 2 de Novembro de 2003 e por um ano.

( factos nºs 9 e 10)

Remuneração Paga — 20.400,00€ (1.700,00 x 12)

(factos nºs 10 e 17)

Remuneração devida — 6.800,00€

**Pagamento indevidos — 13.600,00€**

A responsabilidade dos 5 e 1º Demandados é solidária (artº 63º da Lei nº 98/97).

**3º** Renovação proposta pelo 5º Demandado e autorizada pelo 2º Demandado, por um ano, da contratação da funcionária avençada, com início em Novembro de 2004.

(facto nº 11)

Remuneração paga — 20.400,00€

(factos nºs 11 e 17)

Remuneração devida — 6.800,00€

**Pagamentos indevidos — 13.600,00€**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

A responsabilidade dos 5º e 1º Demandados é solidária (artº 63º da Lei nº 98/97).

4º Contratação proposta pelo 5º Demandado e autorizada pelos 2º, 3º 4º e 5º por um ano, com início em 1 de Novembro de 2005 e que finalizou, por iniciativa da funcionária, em 1 de Agosto de 2006.

(factos nºs 12, 13, 14, 15 e 16)

Remuneração paga — 9.180,00€ (1.020,00€ x 9)  
(factos nºs 15 e 17)

Remuneração devida — 3.060,00€

**Pagamentos indevidos — 6.120,00€**

A responsabilidade dos 2º, 3º, 4º e 5º Demandados é solidária (artº 63º da lei nº 98/97).

Dada a elevada censurabilidade das condutas dos Demandados entende-se que não se justifica relevar e ou reduzir as responsabilidades financeiras apuradas (artº 64º-nº2 da Lei nº 98/97).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## IV – DECISÃO

**Pelos fundamentos expostos, os Juizes da 3ª Secção, em Plenário, acordam em:**

- **Julgar procedente o recurso quanto ao pedido de revogação da decisão proferida em 1ª instância;**
- **Condenar, solidariamente, os Demandados Alberto Augusto Antas de Barros Júnior e António José Carvalho Marques pela prática de uma infracção financeira reintegratória p. e p. nos termos do artº 59º-nº 1 e 2 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na versão originária, na reposição nos cofres públicos (Instituto Politécnico de Lisboa) do montante de 3.000,00€ (três mil euros) e juros de mora desde 31 de Dezembro de 2003 (artº 59º-nº 6 e 94º-nº 2 da Lei nº 98/97).**
- **Condenar, solidariamente, os Demandados Luís Manuel Vicente Ferreira Simões e António José Carvalho Marques, pela prática de duas infracções financeiras reintegratórias p. e p. nos termos**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

do artº 59º-nº 1 e 2 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na versão originária, na reposição nos cofres públicos (Instituto Politécnico de Lisboa) do montante de 13.600,00 ( treze mil e seiscientos euros) por cada infracção e juros de mora desde 31 de Dezembro de 2004 e 31 de Dezembro de 2005, respectivamente por cada infracção (artº 59º-nº 6 e 94º-nº 2 da Lei nº 98/97).

- **Condenar, solidariamente, os Demandados Luís Manuel Vicente Ferreira Simões, Fernando Leopoldo Severino Otero, Jorge Manuel Pereira Martins e António José Carvalho Marques, pela prática de uma infracção financeira reintegratória p. e p. nos termos do artº 59º-nº 1 e 2 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na versão originária, na reposição nos cofres públicos (Instituto Politécnico de Lisboa) do montante de 6.120,00€ (seis mil cento e vinte euros) e juros de mora desde 31 de Dezembro de 2006 (artº 59º-nº 6 e 94º-nº 2 da Lei nº 98/97).**
- **Não homologar o saldo de encerramento da conta de gerência de 2005 nos termos do artº 94º-nº 4 da Lei nº 98/97;**
- **Não são devidos emolumentos pelo recurso (artº 16º-nº 2 e 20º do Regime Jurídico dos emolumentos deste Tribunal, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio);**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- **São devidos emolumentos pelos Recorridos, pela condenação no processo de julgamento de conta (artº 14º daquele regime);**
- **Registe e Notifique.**

Lisboa, 6 de Outubro de 2010

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes (Relator)

Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

Manuel Roberto Mota Botelho