

Secção – 3.ª Secção
Data: 22/03/2023
RO n.º 04/2022-3.ª Secção
Processo JRF n.º 2/2022-3.ªS

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

SUMÁRIO

- 1 O regime legal sobre utilização de veículos aplicável ADSE desde a criação do «Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I. P.» pelo Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9/01 é conformado pelo seguinte silogismo:
 - 1.1 Premissa maior: os institutos públicos integrados na administração indireta do Estado são entidades sujeitas ao regime jurídico do parque de veículos do Estado (PVE) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 170/2008.
 - 1.2 Premissa menor: a ADSE é um instituto público integrado na administração indireta do Estado (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 7/2017).
 - 1.3 Conclusão: a ADSE encontra-se sujeita ao regime jurídico do PVE aprovado pelo Decreto-Lei n.º 170/2008.
- 2 O regime jurídico do PEV apenas permite a atribuição às entidades constantes do elenco taxativo do artigo 8.º, n.º 1, alínea a), de veículo de serviço para o seu transporte, designadamente, para a deslocação entre o domicílio e o local de trabalho.
- 3 No caso de institutos públicos sujeitos a regime próprio segundo o qual o Estatuto de Gestor Público (EGP) é aplicável aos membros do Conselho Diretivo (CD) podem ser afetas viaturas de serviço ao transporte dos titulares desse órgão social desde que, nomeadamente, estejam previamente preenchidas as seguintes condições:
 - 3.1 Despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças publicado no *Diário da República* com orientações genéricas sobre o valor máximo das viaturas de serviço afetas a membros do CD de institutos públicos a que se aplique o EGP (artigo 33.º, n.º 2, do EGP);

- 3.2 Despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças publicado no *Diário da República* sobre o valor máximo das viaturas de serviço afetas ao transporte de membros do CD do concreto instituto público (artigo 33.º, n.º 1, do EGP).
- 4 Os institutos públicos que não tenham sido objeto de específico despacho proferido ao abrigo do artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, do EGP estão sujeitos exclusivamente ao regime jurídico do PVE cujo artigo 8.º determina a inadmissibilidade de atribuição de viaturas de serviço ao transporte de membros do CD pois apenas admite a afetação a essas pessoas coletivas de três categorias de veículos em função da sua utilização: *de serviços gerais, de serviços extraordinários e especiais*.
- 5 A afetação de viatura de serviço ao transporte de membro de CD de instituto público abrangido pelo EGP, nomeadamente, para efeitos de deslocação entre o domicílio e o trabalho, sem que previamente tenha sido proferido despacho pelo membro do Governo responsável pela área das finanças ao abrigo do artigo 33.º, n.º 1, do EGP constitui:
- 5.1 Uma conduta que preenche os pressupostos objetivos da infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *b*), e 2 da LOPTC;
- 5.2 Um ato gerador de «pagamentos indevidos» para efeitos de responsabilidade financeira reintegratória ao abrigo do artigo 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, da LOPTC.
- 6 É irrelevante para aplicação no tempo do regime sobre responsabilidade financeira sancionatória por atos praticados em violação do estabelecido nos artigos 8.º, n.º 1, alínea *b*), do regime legal sobre utilização de veículos do PVE e/ou do artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, do EGP a circunstância de posteriormente à prática dos atos ilícitos passar a ser legalmente possível a afetação de viatura de uso pessoal a membro do CD em causa pois esse facto posterior não altera os pressupostos jurídico-normativos da infração e, conseqüentemente, não tem enquadramento nas normas dos n.ºs 2 e 4 do artigo 2.º do Código Penal (aplicáveis subsidiariamente às infrações financeiras sancionatórias por força do disposto no artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC).
- 7 A norma do n.º 2 do artigo 182.º da Lei n.º 12/2022 que aprovou o Orçamento do Estado de 2022 não alterou o disposto no artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, do EGP e as exigências aí estabelecidas para atribuição de veículos de serviço ao transporte (nomeadamente, para deslocação entre o domicílio e o trabalho) de membros de CD de institutos públicos abrangidos pelo EGP.

Secção – 3.ª Secção

Data: 22/03/2023

RO n.º 04/2022-3.ª Secção

Processo JRF n.º 2/2022-3.ªS

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADO EM JULGADO

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 3.ª Secção:

I. Relatório

- 1 O Demandado D1 interpôs *recurso ordinário* de Sentença que no processo jurisdicional de responsabilidade financeira n.º 2/2022 julgou parcialmente procedente a ação proposta pelo Ministério Público (MP) e condenou o Demandado em duas multas de 25 (vinte e cinco) UC pela prática de três infrações de natureza sancionatória (duas delas na forma continuada) e na reposição de nove quantias discriminadas no dispositivo dessa sentença acrescidas de juros de mora à taxa dos juros civis¹ pela prática de quatro infrações de natureza reintegratória².
- 2 O recorrente formulou alegações que culminam nas seguintes conclusões:
 - «I – Decorre do n.º 2 do artigo 182.º da LOE 2022 que “[é] considerada em serviço, para efeitos do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, a utilização de viatura

¹ Nos montantes e termos que se passam a indicar: « b.1) €19,57 (dezanove euros e cinquenta e sete cêntimos), acrescida de juros de mora a partir de 31.05.2017; b.2) € 178,21 (cento e setenta e oito euros e vinte e um cêntimos), acrescida de juros de mora a partir de 30.06.2017; b.3) € 296,00 (duzentos e noventa e seis euros), acrescida de juros de mora a partir de 31.07.2017; b.4) € 177,29 (cento e setenta e sete euros e vinte e nove cêntimos), acrescida de juros de mora a partir de 30.11.2017; b.5) € 281,21 (duzentos e oitenta e um euros e vinte e um cêntimos), acrescida de juros de mora a partir de 31.12.2017; b.6) € 435,57 (quatrocentos e trinta e cinco euros e cinquenta e sete cêntimos), acrescida de juros de mora a partir de 31.03.2018; b.7.) € 200,78 (duzentos euros e setenta e oito cêntimos), acrescida de juros de mora a partir de 31.07.2018; b.8.) € 345,50 (trezentos e quarenta e cinco euros e cinquenta cêntimos), acrescida de juros de mora a partir de 22.12.2015; b.9.) € 1600,00 (mil e seiscentos euros), acrescida de juros de mora a partir de 22.12.2016».

² Importa referir que a ação tinha sido proposta pelo MP contra o Demandado ora recorrente (D1) e três outros Demandados (D2, D3, D4) tendo o procedimento sido julgado extinto quanto aos três outros Demandados antes da prolação da sentença como se esclarece no respetivo relatório: «No decurso do prazo para contestar os D2, D3 e D4 procederam ao pagamento voluntário das multas e, ainda, à reposição das quantias peticionadas a cada um a título individual ou solidário, tendo sido proferidas decisões (cf. fls. 108, 109 e 123) julgando extinto quanto a eles e, ainda quanto ao D1, mas quanto a este apenas na parte em que era demandado solidariamente, o procedimento pelas infrações financeiras sancionatórias e reintegratórias que lhes vinham imputadas, referidas nas alíneas *iii) a ix)* do ponto 1 supra (e parcialmente quanto a uma das infrações reintegratórias indicadas na alínea *ii)* do ponto 1 supra, conforme adiante melhor se explicitará)».

no tempo de trabalho além do período normal de trabalho, nos termos definidos na alínea b) do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 98/2009, de 4 de 4 de setembro;

II – O que ali, de forma absolutamente clara, se pretende estabelecer é que a utilização de viaturas de serviço por parte de gestores públicos, tal como prevista no artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, é considerada em serviço no tempo de trabalho além do período normal de trabalho, ou seja, naquele período que precede o início do trabalho, em actos de preparação ou com ele relacionados, e o que se lhe segue, em actos também com ele relacionados, e ainda as interrupções normais ou forçadas de trabalho;

III – Foi essa intenção, aliás, que presidiu à introdução desse artigo na LOE 2022, na sequência de proposta de alteração apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista, onde se afirma, entre o mais, que “[p]ara debelar dúvidas interpretativas, com a presente proposta explicita-se que compete aos órgãos de administração das entidades visadas pelo Estatuto do Gestor Público a aprovação dos regulamentos internos relativos ao modo de utilização das viaturas de serviço, bem como que as deslocações casa – trabalho – casa, nas condições acima referidas, se consideram realizadas em serviço, em consonância com o estabelecido pela Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, na sua redação atual, que estabelecendo o conceito de «acidente de trabalho» passou a incluir o trajeto de ida para o local de trabalho ou de regresso deste;

IV – O artigo 182.º da LOE 2022 não tem ínsito qualquer propósito de aplicar o regime dos acidentes de trabalho aos gestores públicos, mas, sim, o de explicitar que a utilização de viaturas de serviço se considera em serviço (e não, portanto, uso pessoal) no trajeto casa – trabalho – casa;

V - O alcance do artigo 182.º da LOE 2022 é absolutamente diverso do que na sentença recorrida se lhe pretende dar, sendo evidente que há, por via dele, uma eliminação da ordem jurídica da infracção que vem imputada ao demandado;

VI - Estando em causa a eliminação da dimensão ilícita que conforma a infracção financeira, há que lançar mão, no caso vertente, do artigo 2.º, n.º 2, do Código Penal, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC, o que a sentença recorrida não faz;

VII - A sentença recorrida, ao decidir como decidiu, além de fazer errada interpretação e aplicação do artigo 182.º da LOE 2022, do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 71/2007 e da alínea b) do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 98/2009, viola o n.º 4 do artigo 29.º da CRP e o artigo 2.º, n.º 2, do Código Penal, aplicáveis *ex vi* do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC, uma vez que o entendimento nela plasmado consubstancia preterição da aplicação do princípio da lei mais favorável.»

3 Na fase processual de recurso:

- 3.1 O MP teve oportunidade de se pronunciar sobre o recurso, ao abrigo do artigo 99.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), concluindo a sua pronúncia defendendo «que o recurso apresentado não merece provimento, devendo nessa parte manter-se a sentença recorrida», depois de ter culminado a sua apreciação do objeto do recurso com os seguintes considerandos:

«8. Verifica-se, deste modo, que neste art.º 182.º, n.º 2, da LOE de 2022, o que o legislador fez foi utilizar uma técnica legislativa de remissão, mandando aplicar uma norma contida noutro diploma legal (o art.º 8.º, n.º 2, alínea b) da Lei n.º 98/2009), em vez de regular diretamente a questão em causa - vide a propósito BAPTISTA MACHADO, Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, Almedina, Coimbra, 1990, p. 105).

9. Ora, quando assim é, o que o legislador pretende é estender a disciplina jurídica já existente própria de um instituto (no caso o regime de caracterização de acidente de trabalho) para aplicação a outro facto (no caso a utilização de viaturas no âmbito do ESTATUTO DO GESTOR PÚBLICO) – vide J. DIAS MARQUES, Introdução ao Estudo do Direito, Lisboa, 1979, p. 199.

10. Ou seja, com esta remissão para a REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE REPARAÇÃO DE ACIDENTES DE TRABALHO E DE DOENÇAS PROFISSIONAIS o legislador mais não quis do que alargar a aplicação de tal regime de caracterização dos acidentes de trabalho à utilização de viaturas no âmbito do ESTATUTO DO GESTOR PÚBLICO, e, nessa medida, considerar, tal como se evidencia na sentença recorrida, constituir acidente de trabalho a utilização da viatura *“no tempo de trabalho além do período normal de trabalho”*.

11. A não ser essa a intenção legislativa, e a ser outra, não se perceberia a referida remissão expressa do legislador para o regime dos acidentes de trabalho.

12. E, uma vez que o intérprete deve presumir que o legislador consagrou as soluções mais acertadas (artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil), também por aqui somos levados a concluir que essa foi a única pretensão do legislador e que ir muito mais longe do que isso, como o pretende o recorrente, não é, assim, a correta a interpretação.

13. De resto, como se refere no Acórdão deste Tribunal de Contas, n.º 2/2019, proferido em 21/02/2019 no âmbito do Recurso Ordinário n.º 4/2018 da 3.ª Seção, a norma do artigo 8.º n.º 2, alínea b) da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, *“ (...) que rege apenas no âmbito dos acidentes de trabalho, alargando a proteção do trabalhador nas deslocações entre a residência e o local de trabalho, não permite concluir que o Recorrente tinha o invocado direito de utilizar a viatura de serviço nas deslocações entre a sua residência e o local de trabalho”*.

14. Acrescentando-se no mesmo acórdão, que *“O artigo 33.º do Estatuto do Gestor Público aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, prevê explicitamente a atribuição de viaturas para uso individual aos gestores públicos, mas para utilização em serviço, e não para uso particular. (...) Entendemos, pois, que as deslocações só são suscetíveis de serem consideradas como “em serviço” quando aqueles tiverem de se deslocar da localidade onde habitualmente exercem as respetivas funções para uma localidade diferente onde devam ir efetuar serviço, estando por isso excluídas as deslocações de e para a residência. “>*

3.2 O recorrente foi notificado do parecer do MP.

4 Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II. Fundamentação

II.1 Objeto do recurso

5 As conclusões das alegações de recurso (cf. *supra* § 2) delimitam o respetivo objeto, atentas as disposições conjugadas do artigo 97.º, n.º 1, da LOPTC e dos artigos 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC), supletivamente aplicável nos termos do artigo 80.º da LOPTC, no contexto da regulação do recurso enquanto instrumento de impugnação de decisões jurisdicionais configurado como remédio jurídico que permite uma reapreciação delimitada de

algumas das questões, seleccionadas pelas partes, que integraram o decidido pela primeira instância.

- 6 No caso concreto, o poder de cognição do tribunal *ad quem* reporta-se exclusivamente a matéria de direito, sem prejuízo das questões cujo conhecimento oficioso se imponha (artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* do artigo 663.º, n.º 2, do CPC), não havendo lugar à apreciação de questões cuja análise se torne irrelevante por força do tratamento jurídico empreendido no aresto (cf. artigos 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, do CPC), devendo-se, metodologicamente, começar por enunciar a factualidade julgada provada pela decisão recorrida com relevo para a apreciação do recurso e depois intentar a apreciação jurídica das questões suscitadas pelo recorrente.

II.2 Factos relevantes

- 7 São os seguintes os factos essenciais julgados provados pela sentença recorrida (cf. artigo 663.º, n.º 6, do CPC):

«5. 1. Os ora demandados ocuparam os cargos diretivos de Diretor Geral e Presidente do Conselho Diretivo (CD) o D1, vogal e Presidente do CD a D2, e vogais os demais demandados, na Direção-Geral de Proteção Social dos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE-DG) e no Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I. P. (ADSE, I. P.), durante os seguintes períodos temporais: 1.01.2015 a 31.12.2016 e de 17.03.2017 a 5.07.2018 o D1, enquanto Diretor Geral e Presidente, respetivamente; 17.03.2017 a 12.07.2018 e 13.07.2018 a 31.12.2018 a D2, enquanto vogal e Presidente, respetivamente; 1.06.2018 a 31.12.2019 o D3 e de 27.07.2018 a 31.12.2019 o D4;

5. 2. O Tribunal de Contas, através da 2.ª Secção procedeu a uma auditoria de conformidade a processos de despesas da ADSE-IP, que abrangeu os anos de 2017 a 2019, a qual deu origem ao Relatório n.º 13/2020, aprovado em sessão de Subsecção de 24.09.2020;

1. Utilização particular de viaturas de serviço

5. 3. A ADSE, IP, não deu cumprimento ao Regulamento de Uso de Veículos, aprovado pelo então Diretor-Geral da Direção-Geral de Proteção Social dos Trabalhadores em Funções Públicas, em julho de 2012, nos mesmos moldes da minuta disponibilizada no sítio da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP (ESPAP, IP).

5. 4. O artigo 17.º do mencionado Regulamento explícita que a frota da ADSE não inclui qualquer veículo de representação de uso pessoal.

5. 5. Não obstante, um dos veículos dos serviços gerais da ADSE (cf. Tabela I, a fls. 20 do Relatório), o Seat Leon 1.6 TDI, 53-SD-48, foi atribuído à vogal do CD, nomeada a 17.03.2017, ora 2.ª demandada, que o utilizou entre 23.03.2017 e 30.07.2018.

5. 6. Com a nomeação da então vogal para o cargo de Presidente do CD, com efeitos a partir de 13.07.2018, e simultaneamente ocorrendo o termo do contrato de aluguer de uma das viaturas da frota da ADSE (Skoda Octavia, 97-oV-23), foi deliberado pelo Conselho adquirir um novo veículo, de marca e modelo VW Passat, com matrícula 90-TN-35, que ficou atribuído à então Presidente.

5.7. A justificação apresentada à ESPAP, para esta nova aquisição, residiu na premência de colmatar necessidades de deslocação "maioritariamente na região metropolitana de Lisboa, com pontuais deslocações a outros distritos onde se situam Juntas Médicas da

ADSE, IP, e outras deslocações de representação", com indicação dos trajetos a efetuar nos distritos de "Porto, Coimbra, Évora e Faro, 2 a 3 vezes por mês, e pontualmente, deslocações para reuniões de serviço a qualquer distrito do continente".

5.8. Através do Despacho n.º 1093/2019, de 22 de janeiro, da Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público e do Secretário de Estado Adjunto da Saúde, foi dada permissão genérica de condução de viaturas oficiais, afetas à ADSE, à então Presidente do CD, ora 2.ª demandada, ficando expresso no n.º 2 do despacho que "A permissão conferida nos termos do número anterior destina-se exclusivamente à satisfação das necessidades de transporte do serviço, por estas se entendendo as que são determinadas por motivos de serviço público, não abrangendo, de acordo com a legislação aplicável, a utilização de uso pessoal das referidas viaturas".

5.9. Todavia, apurou-se que as viaturas afetas à então Vogal CD, posteriormente Presidente (Seat Leon com matrícula 53-SD-48 e VW Passat com matrícula 90-TN-35) foram utilizadas pela própria em deslocações diárias entre o local de residência, no concelho de Mafra, e o local de trabalho, a sede da ADSE, IP, em Lisboa, entre março de 2017 e abril de 2019.

5.10. A análise das faturas de combustível e de sistemas eletrónicos (Via Verde), portagens e parques de estacionamento confirma a sua utilização de forma continuada, quase exclusivamente, entre março de 2017 e abril de 2019, em percursos e horários não compatíveis com uma utilização de serviço, nomeadamente os movimentos pendulares diários de e para a residência, cada um com cerca de 46 km de distância.

5.11. A utilização pessoal daquelas viaturas de serviço representou um custo acrescido para a ADSE, IP (em combustível, portagens, manutenção e desgaste dos veículos).

5-12. As despesas efetuadas com tais deslocações em utilização pessoal, designadamente com portagens e com o combustível associado aos quilómetros percorridos, atingiram o montante de € 4.647,96, entre março de 2017 e abril de 2019, conforme melhor se explicita no quadro seguinte:

Tabela 2 – Despesas com deslocações em utilização pessoal das viaturas de serviço

Mês fatura	Km percorridos	Preço médio gasóleo	Valor combustível	Valor portagens	Valor total	N.º de pedido de autorização de pagamento	Data autorização
mar/ 17	184	1,274	€ 7,97	€ 11,60	€ 19,57	2000000282	17/05/2017
abr/ 17	1 702	1,266	€ 73,26	€ 104,95	€ 178,21	2000000361	16/06/2017
mai/ 17	1 794	1,241	€ 75,70	€ 113,00	€ 188,70	2000000532	09/08/2017
jun/ 17	1 840	1,214	€ 75,95	€ 113,80	€ 189,75	2000000600	28/08/2017
jul/ 17	1 334	1,214	€ 55,06	€ 80,65	€ 135,71	2000000693	02/10/2017
ago/ 17	1 518	1,232	€ 63,59	€ 96,70	€ 160,29	2000000769	30/10/2017
set/ 17	1 702	1,25	€ 72,34	€ 104,95	€ 177,29	2000000848	29/11/2017
out/ 17	1 610	1,272	€ 69,63	€ 100,10	€ 169,73	2000000920	18/12/2017
nov/ 17	1 058	1,295	€ 46,58	€ 64,90	€ 111,48	2000000989	29/12/2017
dez/ 17	2 254	1,299	€ 99,55	€ 133,80	€ 233,35	2000000195	12/03/2018
jan/ 18	1 886	1,336	€ 85,67	€ 116,55	€ 202,22		
fev/ 18	1 748	1,307	€ 77,68	€ 108,55	€ 186,23	2000000404	11/05/2018
mar/ 18	2 116	1,29	€ 92,81	€ 134,55	€ 227,36	2000000417	18/05/2018
abr/ 18	1 886	1,326	€ 85,03	€ 115,75	€ 200,78	2000000667	04/07/2018
mai/ 18	2 070	1,381	€ 97,19	€ 135,15	€ 232,34		
jun/ 18	1 104	1,395	€ 52,36	€ 70,15	€ 122,51	2000000952	26/09/2018
jul/ 18	1 794	1,384	€ 84,42	€ 112,00	€ 196,42		
ago/ 18	2 070	1,387	€ 111,78	€ 134,90	€ 246,68	2000001047	26/10/2018
set/ 18	2 070	1,408	€ 116,58	€ 128,15	€ 244,73	2000001083	09/11/2018
out/ 18	2 024	1,446	€ 117,07	€ 126,50	€ 243,57	2000001167	05/12/2018
nov/ 18	1 702	1,421	€ 96,74	€ 116,00	€ 212,74	2000001245	26/12/2018
dez/ 18	1 794	1,333	€ 95,66	€ 119,20	€ 214,86		
jan/ 19	1 380	1,34	€ 73,97	€ 83,05	€ 157,02	2000000316	29/04/2019
fev/ 19	1 610	1,373	€ 88,42	€ 101,50	€ 189,92	2000000266	04/04/2019
mar/ 19	1 610	1,406	€ 90,55	€ 99,50	€ 190,05	2000000381	27/05/2019
abr/ 19	138	1,406	€ 7,76	€ 8,70	€ 16,46	2000000473	05/07/2019
Total	41 998		€ 2 013,31	€ 2 634,65	€ 4 647,96		

Fonte: Elaboração própria com base nas faturas de portagens e nas autorizações de pagamento.

5-13. O apuramento da despesa seguiu a seguinte metodologia:

- a) Identificação dos percursos constantes das faturas do sistema eletrónico de cobrança (via verde), que indiciam não ser compatíveis com uma utilização em serviço, nomeadamente movimentos pendulares entre o local de trabalho e o local de residência, identificados através da seleção de todos os movimentos com origem ou destino na localidade de residência;
- b) Apuramento dos pagamentos de portagens associados aos percursos identificados em a);
- c) Cálculo da distância do movimento pendular entre o local de trabalho e o local de residência, no concelho de Mafra, através das aplicações Google Maps e via Michelin: 46 Km por viagem;
- d) Apuramento das características de consumo oficiais dos veículos utilizados nas deslocações;
- e) Apuramento do custo médio mensal do combustível;
- f) Cálculo dos custos com combustível nos percursos identificados em a), através da fórmula:
$$N.º \text{ km em utilização particular} \times \frac{\text{consumo médio viatura}}{100} \times \text{custo médio do combustível no ano.}$$

5.14. Do montante de despesas referidas em 5.12. supra, o D1, enquanto presidente da ADSE, IP, entre 17.03.2017 a 5.07.2018, autorizou os pagamentos seguintes: em maio (€19,57), junho (€ 178,21), agosto (€ 188,70), outubro (€ 296,00), novembro (€ 177,29) e dezembro (€ 281,21) de 2017, e em março (€ 435,57), maio (€ 413,59) e julho (€ 200,78) de 2018;

5.15. Daqueles pagamentos, os relativos a agosto de 2017 (€ 188,70) e maio de 2018 (€ 413,59), também foram autorizados pela 2.ª demandada, a qual já procedeu, no âmbito dos presentes autos, ao reembolso destes montantes e juros peticionados;

*

II. Despesas com eventos festivos

5.16. Em dezembro de 2017 foi remetido, pela 2.ª demandada, então Vogal do CD da ADSE, IP, um convite a uma empresa de catering com vista a apresentação de proposta para a prestação de serviços de realização de um "jantar de Natal" a ter lugar em 19 de dezembro, no Palácio da Cruz Vermelha, em Santos, para aproximadamente 105 pessoas.

5.17. O convite no âmbito do procedimento de ajuste direto, foi formalizado a 18 de dezembro à empresa "O Pátio da Amália Veloso - Restauração Sociedade Unipessoal, Lda".

5.18. O despacho autorizador do procedimento foi dado nessa mesma data pela 2.ª demandada, sendo que o preço base do procedimento foi estimado em € 5.250,00 (sem IVA).

5.19. A despesa efetivamente realizada e paga foi de € 5.748,00 (IVA incluído), abrangendo 98 funcionários da ADSE, IP.

5.20 Verificou-se que o processo de despesa estava instruído com o convite ao fornecedor efetuado por meio eletrónico, a autorização do procedimento no montante de € 5.748,00, o caderno de encargos, a dotação disponível para a realização da despesa, o despacho de autorização da despesa, datado de 20 de dezembro de 2017, da 2.ª demandada, a notificação de adjudicação ao fornecedor, os documentos de habilitação exigidos, no n.º 1, alínea b) do artigo 81.º do CCP, e a publicitação no portal dos contratos públicos.

5.21. A autorização de pagamento foi proferida a 28 de dezembro de 2017, pelo 1.º demandado, na qualidade de Presidente do CD em exercício de funções naquela data.

5.22. Para a Festa de Natal, que teve lugar a 19 de dezembro de 2017 foi ainda adjudicada a prestação de serviços de entretenimento, na sequência do procedimento de ajuste direto simplificado, à empresa "Andamento Vivo Produções Unipessoal, Lda", para apresentação de um espetáculo de humor.

5.23. A despesa com aquisição destes serviços, que foi também autorizada pela 2.ª demandada, a 14 de dezembro de 2017, ascendeu a € 1.924,95 (IVA incluído), tendo a

autorização de pagamento ocorrido em 19 de dezembro de 2017, pelo 1.º demandado, então Presidente do CD.

5.24. Ainda no âmbito das despesas efetuadas com a realização da Festa de Natal, foi contratada à mesma empresa de serviços de entretenimento, "Andamento Vivo Produções Unipessoal, Ld.a", o serviço de produção audiovisual para suporte ao espetáculo humorístico.

5.25. A aquisição foi precedida de procedimento concursal, por ajuste direto simplificado, tendo a despesa, no valor de € 676,50 (IVA incluído), sido autorizada igualmente pela 2.ª demandada, em 18 de dezembro de 2017.

5.26. O pagamento foi autorizado, em 21 de dezembro de 2017, pelo 1.º demandado.

5.27. Em 18 de dezembro de 2015, teve lugar um jantar de Natal num restaurante de Lisboa, em que participaram 12 dirigentes da Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE-DG).

5.28. A despesa, no montante de € 345,50, foi paga pelo fundo de maneiio da ADSE-DG.

5.29. A despesa foi autorizada pelo 1.º demandado, então Diretor-Geral, em 18 de dezembro, tendo o pagamento sido autorizado pelo mesmo demandado, em 22 de dezembro.

5.30. Em 11 de novembro de 2016 foi solicitada autorização superior para abertura de procedimento de aquisição de serviços, com vista ao aluguer de uma sala.

5.31. O respetivo documento de autorização da despesa mereceu a concordância do Diretor de Serviços Financeiros, em 15 de novembro de 2016, e foi autorizado pelo 1.º demandado, na qualidade de Diretor-Geral na mesma data.

5.32. O pagamento da despesa, no valor de € 1.600,00, foi autorizado pelo mesmo demandado, em 22 de dezembro.

5.33. A despesa em questão (aluguer da sala do Hotel Roma) destinou-se a uma atividade lúdica da Casa de Pessoal e não a uma atividade relativa às atribuições que estavam cometidas à ADSE, IP.

5.34. Em todos os factos supra descritos o 1.º demandado não atuou com o cuidado e a diligência que as situações requeriam e de que era capaz, nas várias funções por si desempenhadas na ADSE-DG e ADSE, IP (de ordenador de despesa pública), atentas as informações, os conhecimentos e as competências de que dispunha.

5.35. Desta forma, as autorizações de despesa e autorizações de pagamento daquelas despesas causaram dano ao erário público, correspondente aos pagamentos dos valores acima indicados, porquanto as atividades relacionadas com os mesmos não se integram nas atribuições da entidade que suportou tais despesas.»

II.3 Apreciação das questões jurídicas suscitadas no recurso

II.3.1 Questões jurídicas relevantes

- 8 Tendo presente a fundamentação e sentido da decisão recorrida, as conclusões das alegações do recorrente (cf. *supra* §§ 1, 2 e 5), a resposta do MP e a análise empreendida pelo tribunal *ad quem*, os temas do presente julgamento reportam-se ao problema da legalidade da autorização de afetação de viatura de serviço a membro do Conselho Diretivo da ADSE, autorização da respetiva utilização entre a sua residência e o local de trabalho e as eventuais responsabilidades financeiras sancionatória e reintegratória do Demandado ora recorrente por força desses atos.

II.3.2 A legalidade da utilização da viatura de serviço atribuída à 2.^a Demandada nas deslocações entre o respetivo domicílio e o local de trabalho e as consequentes infrações financeiras em que foi condenado o 1.^o Demandado ora recorrente

II.3.2.1 Objeto do recurso: a fundamentação da decisão e as posições das partes

9 A questão jurídica objeto de recurso foi apreciada na motivação da sentença recorrida nos seguintes termos:

«24. As despesas em causa nos autos, com combustível e portagens, relativas à utilização das viaturas supra descritas, entre a residência e o local de trabalho da 2.^a demandada, assim como as despesas com a realização de eventos festivos (fornecimento de jantar de Natal em 2017 e prestação de serviços de entretenimento; aluguer de sala para atividade lúdica da Casa de Pessoal da ADSE-DG em novembro/dezembro de 2016), são despesas que não podem considerar-se como da responsabilidade da ADSE-DG ou ADSE, IP, em termos da sua assunção e pagamento.

25. Com efeito, quanto às despesas de utilização de viaturas, é de salientar que o Regulamento de Uso de Veículos então em vigor, na ADSE, IP, não incluía qualquer veículo de representação pessoal e, quanto ao veículo adquirido para ficar atribuído à então Presidente, a 2.^a demandada, expressamente ficou determinado, pelo despacho 1093/2019 de 22.01, subscrito por dois Secretários de Estado, que tal viatura era para “satisfação das necessidades de transporte do serviço, por estas se entendendo as que são determinadas por motivos de serviço público, não abrangendo, de acordo com a legislação aplicável, a utilização de uso pessoal das referidas viaturas” – cf. n.ºs 5.4. e 5.8. dos f. p.

26. Não existia assim qualquer norma legal ou regulamentar que permitisse a utilização das viaturas, que estavam afetas ao serviço público daquela entidade, para deslocação de uso pessoal e particular dos membros do seu CD, como era o caso das deslocações em causa, entre a residência e o local de trabalho de um dos membros do CD da ADSE, IP.

27. A utilização das viaturas, nessas circunstâncias, configura mesmo um benefício suplementar ao sistema remuneratório de um dos titulares daquele órgão da administração, por se traduzir num valor monetário que não era despendido pessoalmente pelo membro do CD da entidade para realizar tais deslocações por essa forma (viatura automóvel), benefício esse em espécie que é proibido nos termos do artigo 3.^o do DL 14/2003 de 30.01.

28. Acresce que os veículos em causa são de classificar como “veículos de serviços gerais” e não “veículos de uso pessoal”, nos termos do artigo 8.^o, n.ºs 1, alínea b) e 2, do DL 170/2008 de 26.08, cuja utilização é regulada pelo estatuído no artigo 33.^o do DL 71/2007 de 27.03 (diploma que regula o estatuto do gestor público), aplicável aos membros do CD da entidade em causa por força do artigo 2.^o, n.º 3, deste último diploma.

29. Nesta medida, quer as autorizações quer as ordens de pagamento de tais despesas, subscritas pelo 1.^o demandado, são de considerar violadoras do disposto na alínea a) do n.º 6 do artigo 42.^o, da Lei n.º 91/2001, de 20.08 (então em vigor), que estabelecia que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, além do mais, “o facto gerador da obrigação da despesa respeite as normas legais aplicáveis”, o que não ocorria porquanto, in casu, não só não respeitava como violava as citadas normas legais aplicáveis.

30. Nem se invoque, como pugnou o demandado nas alegações em audiência, que teria ocorrido uma alteração legislativa que configuraria uma eliminação desta infração e que, por aplicação da lei mais favorável e em obediência ao estatuído no artigo 2.^o do Código

Penal, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC, teria como consequência a absolvição do demandado.

31. Afigura-se-nos, com efeito, que o invocado artigo 182.º, n.º 2, da Lei n.º 12/2022 de 27.06 (diploma que aprova o Orçamento do Estado para 2022), ao prever que é “considerada em serviço, para efeitos do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, a utilização de viatura no tempo de trabalho além do período normal de trabalho, nos termos definidos na alínea b) do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro”, não veio permitir a utilização de viaturas por parte dos dirigentes de institutos públicos para uso pessoal, nomeadamente nas deslocações entre a residência e o local de trabalho.

32. Tal norma, conjugada com a alínea b) do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 98/2009, onde se estabelece o que se deve entender por «Tempo de trabalho além do período normal de trabalho», apenas veio permitir enquadrar como “acidente de trabalho”, aquele que ocorre quando há uma utilização da viatura, “no tempo de trabalho além do período normal de trabalho” (sublinhado da nossa autoria).

33. Ora, como resulta dos próprios termos da lei, esta utilização da viatura, a enquadrar como acidente de trabalho, é aquela que é feita “no tempo de trabalho”, embora fora do período normal deste, e não a utilização da viatura para uso pessoal, pelo que não estamos perante qualquer alteração legislativa que retire eficácia e validade às referidas normas, que não permitem a utilização de viaturas de institutos públicos para uso pessoal dos membros dos seus Conselhos Diretivos.»

- 10 O entendimento antagónico ao decidido preconizado pelo recorrente foi devidamente sintetizado nas conclusões da motivação de recurso transcritas supra no § 2.
- 11 Por seu turno, o MP defendeu o decidido pela sentença recorrida apresentando, nomeadamente, os argumentos transcritos supra no § 3.1.

II.3.2.2 Julgamento do recurso em matéria de direito

- 12 Na apreciação do recurso em matéria de direito deve estar presente, além da delimitação do objeto do recurso (*supra* §§ 2, 5, 6 e 8), o princípio de que o tribunal *ad quem* pode apreciar todas as questões selecionadas pelas partes não estando sujeito às respetivas alegações quanto à interpretação e aplicação das normas jurídicas (artigo 5.º, n.º 3, do CPC).
- 13 Contexto em que se impõe identificar as normas que o tribunal *ad quem*, no exercício da sua independência hermenêutica, considera centrais para julgamento do recurso:
 - 13.1 No Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9/01, que criou o «Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I. P.»:
 - a) O artigo 1.º estabelece que a «ADSE, I. P., é um instituto público de regime especial e de gestão participada, nos termos da lei e do presente Decreto-Lei, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio»;

- b) O artigo 12.º prescreve que «aos membros do conselho diretivo é aplicável o regime fixado no Estatuto do Gestor Público e, subsidiariamente, o previsto na lei-quadro dos institutos públicos».
- 13.2 O regime jurídico do parque de veículos do Estado (PVE) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26/08, regula «a aquisição ou locação de veículos, em qualquer das suas modalidades, a sua afetação e utilização, manutenção, assistência e reparação, bem como o seu abate e alienação ou destruição» e compreende, nomeadamente, as seguintes normas:
- a) O artigo 2.º, n.º 1, alínea b), segundo o qual são considerados serviços e entidades utilizadores do PVE e como tal sujeitos ao disposto nesse regime legal «os institutos públicos, independentemente da sua natureza, integrados na administração indireta do Estado».
- b) O Capítulo III (Organização e utilização do PVE) do regime jurídico do PVE compreende como primeiro preceito o artigo 8.º, com a epígrafe *classificação de veículos*, que prescreve:
- «1 - Os veículos do PVE são classificados, em função da sua utilização, nas seguintes categorias:
- a) Veículos de representação, os quais se destinam à execução de serviços cuja solenidade justifique o seu uso, bem como ao transporte das seguintes entidades, ou de entidades oficiais estrangeiras equiparáveis:
- i) Presidente da República;
- ii) Presidente da Assembleia da República;
- iii) Primeiro-Ministro;
- iv) Outros membros do Governo ou entidades que por lei lhes sejam equiparáveis;
- v) Presidentes do Supremo Tribunal de Justiça, do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal de Contas;
- vi) Procurador-Geral da República;
- vii) Provedor de Justiça;
- viii) Representantes da República para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;
- ix) Presidentes dos Tribunais da Relação e dos tribunais equiparados;
- x) Governadores civis;
- b) Veículos de serviços gerais, os quais se destinam a satisfazer as necessidades de transporte, normais e rotinadas, dos serviços;
- c) Veículos de serviços extraordinários, os quais são atribuídos temporariamente a um serviço ou entidade para reforço do contingente ou desempenho de missões concretas temporalmente delimitadas;
- d) Veículos especiais, os quais se destinam à satisfação de necessidades de transporte específicas e diferenciadas, designadamente os afetos aos sistemas de defesa nacional, de segurança interna, de proteção civil, de proteção e socorro e à segurança prisional.
- 2 - Os veículos de uso pessoal atribuídos nos termos da lei integram o parque de veículos do Estado e estão sujeitos ao regime previsto no presente decreto-lei.»

- c) Por seu turno, o n.º 1 do artigo 9.º determina que «os critérios de composição das frotas dos serviços e entidades utilizadores, designadamente os relativos aos limites máximos de consumo de combustível e de emissões de dióxido de carbono por quilómetro para cada categoria de veículos, são estabelecidos por despacho dos membros do Governo responsável pelas áreas das finanças, dos serviços partilhados da Administração Pública e do ambiente, a publicar no Diário da República, 2.ª série».
- d) O artigo 11.º, com a epígrafe *Identificação e regime de utilização de veículos*, estabelece no n.º 2 que «os serviços e entidades utilizadores devem elaborar um regulamento de uso dos veículos sob a sua utilização, tendo, nomeadamente, em conta as obrigações legais e as decorrentes de contrato, bem como, quanto aos veículos de serviços gerais, os critérios de utilização definidos em portaria do membro do Governo responsável pela área dos serviços partilhados da Administração Pública».
- 13.3 O artigo 33.º do Estatuto do Gestor Público aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007 na versão revista pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, com a epígrafe *Utilização de viaturas*, estabelece:
- «1 - O valor máximo das viaturas de serviço afetas aos gestores públicos é fixado por deliberação em assembleia geral, no caso das sociedades anónimas, ou por despacho, publicado no Diário da República, do membro do Governo responsável pela área das finanças, no caso das entidades públicas empresariais.
- 2 - O valor previsto no número anterior é fixado à luz das orientações que venham a ser estabelecidas para o efeito pelos acionistas ou por despacho, publicado no Diário da República, do membro do Governo responsável pela área das finanças.
- 3 - O valor máximo de combustível e portagens afeto mensalmente às viaturas de serviço é fixado em um quarto do valor do abono mensal para despesas de representação.
- 4 - É vedado o exercício de qualquer opção por parte dos gestores para aquisição de viaturas de serviço que lhes tenham sido afetas.
- 5 - O disposto no presente artigo exerce-se em conformidade com as demais normas legais e regulamentares relativas à utilização de viaturas.»
- 13.4 No regime de reparação de acidentes de trabalho e de doenças profissionais aprovado pela Lei n.º 98/2009, de 4/09:
- a) O artigo 3.º determina que a regulamentação legal em causa abrange «o trabalhador por conta de outrem de qualquer atividade, seja ou não explorada com fins lucrativos».
- b) O artigo 8.º é o primeiro preceito da Secção II (intitulada *Delimitação do acidente de trabalho*) do Capítulo II (*Acidentes de trabalho*) com a epígrafe *Conceito*, na versão atualmente em vigor (que compreende a alínea c) do n.º 2 introduzida pela Lei n.º 83/2021, de 06/12) tem o seguinte teor:

«1 - É acidente de trabalho aquele que se verifique no local e no tempo de trabalho e produza direta ou indiretamente lesão corporal, perturbação funcional ou doença de que resulte redução na capacidade de trabalho ou de ganho ou a morte.

2 - Para efeitos do presente capítulo, entende-se por:

a) “Local de trabalho” todo o lugar em que o trabalhador se encontra ou deva dirigir-se em virtude do seu trabalho e em que esteja, direta ou indiretamente, sujeito ao controlo do empregador;

b) “Tempo de trabalho além do período normal de trabalho” o que precede o seu início, em atos de preparação ou com ele relacionados, e o que se lhe segue, em atos também com ele relacionados, e ainda as interrupções normais ou forçadas de trabalho.

c) No caso de teletrabalho ou trabalho à distância, considera-se local de trabalho aquele que conste do acordo de teletrabalho.»

13.5 O artigo 182.º da Lei n.º 12/2022, de 27/06 (que aprovou o orçamento de Estado para 2022), com a epígrafe *Utilização de viaturas de serviço*, tem o seguinte teor:

«1 — É da competência do órgão de administração a aprovação do regulamento relativo à utilização de viaturas, a que se refere o n.º 5 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, com os limites fixados nesse artigo.

2 — É considerada em serviço, para efeitos do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, a utilização de viatura no tempo de trabalho além do período normal de trabalho, nos termos definidos na alínea b) do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro.

3 — O disposto no número anterior aplica-se aos órgãos de direção dos institutos públicos de regime especial, nos casos em que os respetivos diplomas orgânicos prevejam expressamente a aplicabilidade do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março.»

14 Em sede de alegações do recorrente e no parecer do MP o enfoque foi colocado na interpretação do artigo 182.º, n.º 2, da Lei n.º 12/2022 e eventual efeito jurídico superveniente à data dos factos em termos de aplicação da lei no tempo (hipotética eliminação de infrações em que o recorrente foi condenado), contudo, no plano metodológico afigura-se fundamental identificar o problema de legalidade da utilização da viatura de serviço nos trajetos entre o domicílio e o trabalho por membro do CD da ADSE tendo por referência o direito aplicável à data dos factos, domínio jurídico em que, como se referiu acima (supra § 12), o Tribunal de recurso não está vinculado a nenhuma das posições precedentemente assumidas no processo.

15 A matéria de facto julgada provada que não foi objeto de impugnação e não pode ser alterada pelo tribunal de recurso (supra § 6) deve destacar-se com particular relevo para o presente julgamento os factos constantes dos pontos 5.4, 5.5 e 5.8 transcritos supra no § 7:

«5. 4. O artigo 17.º do mencionado Regulamento [Regulamento de Uso de Veículos, aprovado pelo então Diretor-Geral da Direção-Geral de Proteção Social dos Trabalhadores em Funções Públicas, em julho de 2012] explícita que a frota da ADSE não inclui qualquer veículo de representação de uso pessoal.

5. 5. Não obstante, um dos veículos dos serviços gerais da ADSE (cf. Tabela I, a fls. 20 do Relatório), o Seat Leon 1.6 TDI, 53-SD-48, foi atribuído à vogal do CD, nomeada a 17.03.2017, ora 2.ª demandada, que o utilizou entre 23.03.2017 e 30.07.2018. [...]

5.8. Através do Despacho n.º 1093/2019, de 22 de janeiro, da Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público e do Secretário de Estado Adjunto da Saúde, foi dada permissão genérica de condução de viaturas oficiais, afetas à ADSE, à então Presidente do CD, ora 2.ª demandada, ficando expresso no n.º 2 do despacho que "A permissão conferida nos termos do número anterior destina-se exclusivamente à satisfação das necessidades de transporte do serviço, por estas se entendendo as que são determinadas por motivos de serviço público, não abrangendo, de acordo com a legislação aplicável, a utilização de uso pessoal das referidas viaturas".

- 16 A matéria de facto revela assim que à data dos factos relativos aos pagamentos pelos quais foi responsável o Demandado ora recorrente, ocorridos entre 17/03/2017 e 5/07/2018, não se aplicava o superveniente Despacho n.º 1093/2019, de 22/01, da Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público e do Secretário de Estado Adjunto da Saúde, mas, apenas, o estabelecido no Regulamento de Uso de Veículos, aprovado em julho de 2012 pelo Diretor-Geral da Direção-Geral de Proteção Social dos Trabalhadores em Funções Públicas.
- 17 O regime legal sobre utilização de veículos aplicável ADSE desde a criação do «Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I. P.» pelo Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9/01 é conformado pelo seguinte silogismo:
- 17.1 Premissa maior: os institutos públicos integrados na administração indireta do Estado são entidades sujeitas ao regime jurídico do parque de veículos do Estado (PVE) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 170/2008.
- 17.2 Premissa menor: a ADSE é um instituto público integrado na administração indireta do Estado (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 7/2017).
- 17.3 Conclusão: a ADSE encontra-se sujeita ao regime jurídico do PVE aprovado pelo Decreto-Lei n.º 170/2008.
- 18 Passando ao regime legal aplicável à utilização de viatura relevada para a condenação do recorrente, impõe-se ter presente que o artigo 8.º, n.º 1, do regime jurídico do PVE divide os veículos em quatro categorias: veículos de representação, veículos de serviços gerais, veículos de serviços extraordinários e veículos especiais.
- 19 Os «veículos de representação» destinam-se «à execução de serviços cuja solenidade justifique o seu uso» bem como «ao transporte» das entidades indicadas no elenco taxativo da alínea a) do regime jurídico do PVE ou de «entidades oficiais estrangeiras equiparáveis».
- 20 No caso dos veículos afetos a institutos públicos integrados na administração indireta do Estado atendendo a que não compreendem nenhuma entidade subsumível ao elenco taxativo constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º do regime jurídico do PVE, relativo aos veículos de representação, apenas podem ser enquadrados em três das categorias legalmente relevantes

para efeitos de utilização: veículos de serviços gerais, veículos de serviços extraordinários e veículos especiais.

- 21 O artigo 8.º, n.º 1, alínea *b*), do regime jurídico do PVE estabelece que os «veículos de serviços gerais» «se destinam a satisfazer as necessidades de transporte, normais e rotinadas, dos serviços» não podendo destinar-se ao destino de pessoas no percurso entre a casa e o trabalho por contraponto aos «veículos de representação» que se podem destinar ao «transporte» de determinadas entidades.
- 22 À luz do regime legal sobre utilização de veículos do PVE os veículos atribuídos a institutos públicos integrados na administração indireta do Estado não podem ser utilizados para o transporte de membros dos respetivos órgãos, nomeadamente, para a sua utilização sistemática na deslocação entre o domicílio e o trabalho.
- 23 Importará, ainda, referir que a norma do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 7/2017 estabelece que «aos membros do conselho diretivo é aplicável o regime fixado no EGP e, subsidiariamente, o previsto na lei-quadro dos institutos públicos» o que compreende uma diferenciação relativamente ao que consta no artigo 25.º, n.º 1, da Lei Quadro dos Institutos Públicos aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15/01, na versão atualmente em vigor estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17/01, segundo a qual aos «membros do conselho diretivo é aplicável o regime definido na presente lei e, subsidiariamente, o Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública».
- 24 No caso de institutos públicos sujeitos a regime próprio segundo o qual o EGP é aplicável aos membros do CD (como sucede no caso da ADSE por via do disposto no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 7/2017) viaturas de serviço podem ser afetas aos titulares desse órgão social desde que, nomeadamente, estejam previamente preenchidas as seguintes condições:
 - 24.1 Despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças publicado no *Diário da República* com orientações genéricas sobre o valor máximo das viaturas de serviço afetas a membros do CD de institutos públicos a que se aplique o EGP (artigo 33.º, n.º 2, do EGP);
 - 24.2 Despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças publicado no *Diário da República* sobre o valor máximo das viaturas de serviço afetas aos membros do CD do concreto instituto público (artigo 33.º, n.º 1, do EGP).

- 25 A afetação de viatura de serviço a pessoa abrangida pelo EGP, nomeadamente, para efeitos de deslocação entre o domicílio e o trabalho, sem que esse ato esteja legitimado nos termos dos números 1 e 2 do artigo 33.º do EGP:
- 25.1 Constitui uma conduta que preenche os pressupostos objetivos da infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), e 2 da LOPTC;
- 25.2 Sendo as despesas geradas por esse uso «pagamentos indevidos» para efeitos de responsabilidade financeira reintegratória ao abrigo do artigo 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, da LOPTC.
- 26 Os institutos públicos que não tenham sido objeto de específico despacho proferido ao abrigo do artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, do EGP estão sujeitos exclusivamente ao regime jurídico do PVE cujo artigo 8.º apenas admite a afetação a essas pessoas coletivas de três categorias de veículos em função da sua utilização: *de serviços gerais, de serviços extraordinários e especiais*.
- 27 O artigo 8.º do regime legal sobre utilização de veículos do PVE não permite que veículos atribuídos a institutos públicos integrados na administração indireta do Estado sejam afetos ao transporte de membros dos respetivos órgãos, nomeadamente, para deslocação entre o domicílio e o trabalho.
- 28 A atribuição de veículo de serviços gerais a membro do CD de instituto público sem que o membro do Governo responsável pela área das finanças tenha previamente proferido despacho ao abrigo do artigo 33.º, n.º 1, do EGP constitui uma conduta abusiva e ilegal.
- 29 Sublinhe-se que mesmo tendo sido afeta «viatura de serviço» a membro de CD no respeito do estabelecido pelo artigo 33.º do EGP o respetivo uso para fins particulares também é ilegítimo e pode ser gerador de responsabilidades financeiras sancionatória e reintegratória, como se destacou na Sentença n.º 3/2018-3.ª S., de 31/01/2018 e no Acórdão n.º 2/2019-3.ª S., de 21/02/2019 — em particular no § 26 desse aresto, de qualquer modo, no caso concreto a questão controvertida deve ser resolvida com fundamento na circunstância de o artigo 33.º do EGP não ser aplicável à atribuição e utilização da viatura em causa por falta do ato imposto pelo artigo 33.º, n.º 1, do EGP.
- 30 No caso concreto, à data dos factos na base da condenação do recorrente não havia despacho proferido ao abrigo do artigo 33.º, n.º 1, do EGP, pelo que, era grosseiramente abusiva a atribuição de «veículo de serviços gerais» para o transporte de membro do CD da ADSE, nomeadamente, para as deslocações entre o respetivo domicílio e o local de trabalho.
- 31 Em conclusão, a afetação de viatura de serviço para transporte de membro de CD de instituto público abrangido pelo EGP, nomeadamente, para efeitos de deslocação entre o domicílio e o

trabalho, sem que previamente tenha sido proferido despacho pelo membro do Governo responsável pela área das finanças ao abrigo do artigo 33.º, n.º 1, do EGP constitui:

- 31.1 Uma conduta que preenche os pressupostos objetivos da infração financeira sancionatória prevista e punível pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), e 2 da LOPTC;
 - 31.2 Um ato gerador de «pagamentos indevidos» para efeitos de responsabilidade financeira reintegratória ao abrigo do artigo 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, da LOPTC.
- 32 Importa, ainda, referir que em face da factualidade provada, mesmo depois da autorização manifestamente ilícita no plano jurídico-financeiro de utilização de «veículo de serviços gerais» para transporte pessoal de membro do CD da ADSE continuou a não ser proferido qualquer ato por órgão competente que legitimasse a afetação daquela viatura ou de outra para uso pessoal.
- 33 De qualquer modo, é irrelevante para aplicação no tempo do regime sobre responsabilidade financeira sancionatória por atos praticados em violação do estabelecido nos artigos 8.º, n.º 1, alínea b), do regime legal sobre utilização de veículos do PVE e/ou do artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, do EGP a circunstância de posteriormente à prática dos atos ilícitos passar a ser legalmente possível a afetação de viatura de uso pessoal a membro do CD em causa pois esse facto posterior não altera pressupostos jurídico-normativos da infração e, conseqüentemente, não tem enquadramento nas normas dos n.ºs 2 e 4 do artigo 2.º do Código Penal (CP), aplicáveis subsidiariamente às infrações financeiras sancionatórias por força do disposto no artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.
- 34 Retornemos, por fim, à tese defendida pelo recorrente a qual se sustenta em três asserções com suporte na sua interpretação da norma do n.º 2 do artigo 182.º da Lei n.º 12/2022 para defender que a mesma:
- a) Determina «que a utilização de viaturas de serviço se considera em serviço (e não, portanto, uso pessoal) no trajeto casa – trabalho – casa»;
 - b) Faz operar «uma eliminação da ordem jurídica da infração que vem imputada ao demandado»;
 - c) Impõe a aplicação «do artigo 2.º, n.º 2, do Código Penal, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC».
- 35 Começando pelo primeiro tópico, importa captar o sentido do texto da norma do n.º 2 do artigo 182.º da Lei n.º 12/2022 atendendo ao elemento sistemático tendo por referência as previsões e estatuições das normas convocadas (o artigo 33.º do EGP e o artigo 8.º, n.º 2, alínea b), do regime

de reparação de acidentes de trabalho e de doenças profissionais), o qual se entende ser o seguinte:

A utilização de viatura de serviço atribuída a gestor público no tempo de trabalho além do período normal de trabalho quando o mesmo precede o seu início, em atos de preparação ou com ele relacionados, e o que se lhe segue, em atos também com ele relacionados, e ainda as interrupções normais ou forçosas de trabalho é considerada em serviço para efeitos de acidente de trabalho.

36 No Acórdão n.º 2/2019-3.ªS. foi destacada a destrição analítica entre os regimes legais relativos ao direito de utilização de viatura de serviço para efeitos do artigo 33.º, n.º 3, do EGP e o preenchimento do conceito de acidentes de trabalho em percursos com a viatura de serviço para efeitos do artigo 8.º, n.º 2, alínea b), do regime de reparação de acidentes de trabalho e de doenças profissionais (cf. §§ 23 a 30 do referido aresto) relativamente a uma situação em que, ao invés do julgamento do caso *sub judice*, o TdC considerou ser aplicável o artigo 33.º do EGP — valoração que subsiste válida (e tem de se respeitada pelos órgãos que aprovelem regulamentos internos e não podem transformar veículos de serviço em viaturas para usos particulares), não tendo sido alterada pelo artigo 182.º, n.º 2, da Lei n.º 12/2022, independentemente da irrelevância deste preceito para o julgamento do caso *sub judice* (irrelevância que decorre de o requisito legal do artigo 33.º, n.º 1, do EGP não ter sido objeto de qualquer alteração por via do artigo 182.º, n.º 2, da Lei n.º 12/2022 e, ainda que o fosse, essa circunstância não iria alterar a ilicitude dos factos praticados pelo 1.º Demandado e consequentes responsabilidades financeiras como se destaca infra nos §§ 40 e 41).

37 O sentido normativo mencionado no § 35 é confirmado no plano sistemático-teleológico por uma análise complementar que integre o preceito em termos unidade de sentido com outros do regime jurídico aplicável, nomeadamente, o n.º 1 do artigo 182.º da Lei n.º 12/2022 que complementa do artigo 33.º, n.º 5, do EGP, que, por seu turno, está vinculado ao que se encontra prescrito nos números 1 e 2 do artigo 33.º do EGP.

38 Consequentemente, o artigo 182.º, n.º 1, da Lei n.º 12/2022 enfatiza o carácter imperativo das estatuições que acima foram determinantes para julgar a conduta do recorrente sem suporte no regime do artigo 33.º, na medida em que estabelece o seguinte:

O disposto no artigo 33.º do EGP aplica-se em conformidade com as demais normas legais e regulamentares relativas à utilização de viaturas competindo ao órgão de administração a aprovação do regulamento relativo à utilização de viaturas de serviço

da concreta pessoa coletiva em obediência ao que tenha sido previamente fixado pelos órgãos competentes ao abrigo dos n.ºs 1 e 2 do referido artigo 33.º.

- 39 Em conclusão, a norma do n.º 2 do artigo 182.º da Lei n.º 12/2022 que aprovou o Orçamento do Estado de 2022 não alterou o disposto no artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, do EGP e as exigências aí estabelecidas para atribuição de veículos de serviço ao transporte de membros de CD de institutos públicos abrangidos pelo EGP.
- 40 Deve, ainda, sublinhar-se que ainda que a norma do artigo 182.º, n.º 2, da Lei n.º 12/2022 tivesse alterado o regime do artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, do EGP, tal não afetava a justiça da condenação do recorrente pois não eliminava a infração em que foi condenado, apenas alterava para futuro regras administrativas que não integravam os pressupostos jurídico-normativos da infração financeira para efeitos do n.º 2 do artigo 2.º do CP, aplicável à responsabilidade sancionatória (e não à responsabilidade reintegratória) por força do disposto no artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.
- 41 Com efeito, uma modificação do regime legal sobre viaturas de serviço utilizadas pela ADSE não alteraria a matéria de facto provada na decisão recorrida, em particular, que no momento dos factos relevantes o automóvel em causa estava afeto à pessoa coletiva como *veículo de serviços gerais* e não podia ser atribuído para transporte de membro do CD da ADSE, o que, por si só, implica o imperativo da condenação do recorrente pela sua conduta integradora de responsabilidades financeiras sancionatória e reintegratória à luz da análise jurídica acima desenvolvida (*supra* §§ 12 a 34).
- 42 O recurso interposto pelo 1.º Demandado deve, assim, ser julgado totalmente improcedente.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Julgar improcedente o recurso interposto pelo Demandado *D7*;
- 2) Condenar o recorrente nos emolumentos estabelecidos pelo artigo 16.º, n.º 1, alínea *b*), do Regulamento dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

*

Registe e notifique. DN.

Lisboa, 22 de março de 2023.



Os Juízes Conselheiros,

Paulo Dá Mesquita – Relator

José Mouraz Lopes

Cristina Flora