



Sentença nº 26/2023 – 3ª Secção

Processo nº 8/2023-JRF/3ª Secção

Sumário

1. Relativamente a despesa que tenha sido autorizada numa determinada fonte de financiamento e numa específica rubrica orçamental, o seu pagamento só pode ser autorizado por essa fonte de financiamento e rubrica orçamental.
2. As autorizações de pagamento por conta de rubrica orçamental e fonte de financiamento diferente das constantes da autorização da despesa, configuram violação de normas sobre a “execução dos orçamentos”, bem como violação de normas legais relativas à “gestão e controlo orçamental”, sendo suscetíveis de integrar a previsão objetiva da infração financeira sancionatória, prevista nas alíneas b) e d), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC.
3. Não é possível proceder à execução de despesa, sem prévia decisão de autorização da mesma e sem a sua cabimentação e emissão de compromisso válido e sequencial, sendo que uma atuação dessa natureza é suscetível de configurar a previsão objetiva das alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por violação de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, assim como por violação de normas legais relativas à gestão e controlo orçamental.
4. A competência para proceder à relevação da responsabilidade financeira é da 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas, na fase da auditoria, não sendo possível operar tal instituto na fase jurisdicional de julgamento da responsabilidade financeira.

INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA – AUTORIZAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO – GESTÃO E CONTROLO ORÇAMENTAL – RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA - COMPETÊNCIA

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

3.^a Secção

Data: 21/12/2023

Processo: 08/2023-JRF

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADA EM JULGADO

*

I – Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira contra 1.º demandado ou D1, 2.º demandado ou D2, 3.ª demandada ou D3 e 4.º demandado ou D4 melhor identificados nos autos, pedindo a condenação dos 1.º 2.º e 4.º demandados, pela prática, a título negligente, na forma continuada, de uma infração financeira sancionatória, prevista e punida (p. e p.), no art.º 65º, n.º 1, alíneas b) e d) e n.º 2, da Lei nº 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas-LOPTC), diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, na multa de 25 UC cada um e, ainda, a condenação da 3.ª demandada por duas infrações da mesma natureza, em multa de igual montante por cada infração e, em cumulo material, na multa de 50 UC.

Alega, em resumo, que em 2019 o Camões-Instituto da Cooperação e da Língua, I. P. (doravante Camões, I. P. ou Instituto) procedeu à contratação de agentes de cooperação afetos a vários projetos de cooperação, para exercerem funções na sede daquele Instituto, tendo a despesa sido autorizada e cabimentada numa determinada rubrica e com base numa específica fonte de financiamento. Porém, a execução da correspondente despesa, cerca de 95 M€, foi efetuada através de rubrica diversa e alguns desses pagamentos foram ainda contabilizados numa fonte de financiamento diferente daquela que fora indicada no cabimento, tendo sido a D3 a autorizar os correspondentes pedidos de autorização de pagamento (doravante PAP) dessas despesas, à exceção de um PAP.

Mais alega que a D3 agiu livre, voluntária e conscientemente, sem o cuidado devido e a diligência necessária, não observando as devidas normas legais e, assim, dando ordens de pagamento por rubricas orçamentais e fontes de financiamento, diversas da informação de cabimento orçamental, concluindo que tal configura um ilícito financeiro, a título negligente, na forma continuada.

Alega, ainda, que o Camões, I. P. celebrou um contrato com um perito financeiro, para vigorar entre 16.12.2019 e 31.12.2020, tendo sido prevista e cabimentada a despesa apenas para o período de 16 a 31.12.2019, tendo ocorrido omissão de autorização de despesa, cabimento e compromisso para o ano de 2020, período durante o qual foram pagos cerca de 22 m€ ao referido perito.

Imputa a responsabilidade por aquela omissão aos membros do Conselho Diretivo (doravante CD) do Camões, I. P., os quatro demandados, por terem agido sem o cuidado devido e sem a diligência necessária, não observando as normas legais que estabelecem a prévia autorização da despesa para o ano económico de 2020 e a cabimentação e assunção de compromissos prévia ao pagamento de despesas, concluindo que os demandados incorreram em infração financeira, a título negligente, na forma continuada.

*

2. Contestaram os 1.º, 3.º e 4.º demandados, contestação a que aderiu o 2.º demandado, pedindo: a absolvição quanto à infração imputada a cada um dos demandados e, se assim se não entender e sucessivamente, a relevação da responsabilidade financeira, a dispensa do pagamento de multa e a atenuação especial da multa; no que tange à infração imputada à D3, pede a relevação da responsabilidade financeira e, se assim se não entender e sucessivamente, a dispensa do pagamento de multa e a atenuação especial da multa.

Estribam as suas defesas começando por invocar o circunstancialismo de desenvolvimento da atividade no Camões, IP e dos seus dirigentes, em 2019, em face da escassez e rotatividade de recursos humanos e de alterações legislativas, com reflexo na orgânica e repartição de competência internas.

Mais alega, a D3, quanto à infração que apenas a si lhe é imputada, que só tais circunstâncias explicam o ocorrido, tendo a alteração de categorização de parte da despesa resultado não de qualquer decisão sua mas dos próprios serviços, não se tendo apercebido disso quanto da subscrição dos PAP em questão, por estes não identificarem então o agente de cooperação a quem os pagamentos diziam respeito, admitindo que houve alteração da fonte de financiamento, em parte da despesa, a qual tinha, porém, cabimento orçamental.

No que tange à infração imputada a todos os demandados, alegam que houve apenas um erro material ou lapso de escrita na informação que esteve na base da contratação do perito financeiro, sendo manifesto que a vontade do CD do Camões, I.P. foi autorizar a despesa para todo o período do contrato, concluindo que não ocorreu o ilícito financeiro imputado.

Finalmente alegam os demandados diversas circunstâncias, justificativas em seu entender, da verificação dos pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira, de dispensa da multa ou de atenuação especial da mesma.

*

3. O Tribunal é competente, o processo é o próprio, não enfermando de nulidade total que o invalide e o Ministério Público e os demandados têm legitimidade.

Não se verificam nem foram arguidas nulidades secundárias, exceções dilatórias ou outras exceções perentórias que obstem ao prosseguimento dos autos ou ao conhecimento do mérito da causa.

Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como das atas consta.

*

II – Fundamentação

A - De facto

A.A. Produzida a prova e discutida a causa, julgam-se como **factos provados (f. p.)**¹, os seguintes:

4. Do requerimento inicial e da discussão da causa:

4.1. O Tribunal de Contas, através da 2.ª Secção, realizou a auditoria n.º 11/2020 ao Camões, I.P., que visou proceder ao acompanhamento do acolhimento das recomendações formuladas no Relatório n.º 17/2015 e, complementarmente, na auditoria, foram examinadas

¹ Esclareça-se que apenas se consideraram como provados ou não provados os “factos”, entendendo-se como tal os “estados” ou “acontecimentos” da realidade e não considerações, ilações ou conclusões e, muito menos, alegações, na medida em que o que é objeto de prova, nos termos do art.º 341º, do Código Civil, é a “demonstração da realidade dos factos”.



operações com aspetos conexos às recomendações formuladas, nomeadamente os relacionados com a Cooperação Delegada e com a contratação de agentes de cooperação, a qual culminou com a aprovação do Relatório n.º 8/2022, aprovado em sessão daquela secção, em 07.04.2022.

4.2. Em 2019, verificou-se a contratação de agentes de cooperação afetos a vários projetos de cooperação e a exercer funções na sede do Camões, I.P. (DSPG), a qual foi autorizada e cabimentada na rubrica 01.01.09 – “Pessoal em qualquer outra situação” e com base na Fonte de Financiamento (doravante FF) 488 – Saldos de Fundos Europeus (Fontes de Financiamento - Anexo XIV da Circular DGO n.º 1392/Série relativa a instruções aplicáveis à execução orçamental de 2019), com recurso a “remuneração/custos indiretos”.

4.3. Através da Informação n.º CICL-I/2019/1995 - DSPG/DAJC, de 27 de março de 2019, foi feita uma proposta de aprovação para efeitos de contratação, de seis agentes de cooperação-peritos (interveniente A, interveniente B, interveniente C, interveniente D, interveniente E e interveniente F) para ações programas e projetos de cooperação ao abrigo da Lei n.º 13/2014, de 14 de abril, para exercerem funções na sede do Camões, I. P., bem como o correspondente pedido de autorização de despesa.

4.4. Aí se previa a proposta de autorização de tal despesa para 2019, no valor de € 120.746,16, através das referidas FF 488 e Rubrica de cabimentação 01.01.09, tendo sido juntos 3 anexos (n.º 1- Termos de Referência; n.º 2 - Minutas dos Contratos; n.º 3 - Cabimento).

4.5. Tal proposta, veiculada pela mencionada Informação n.º CICL-I/2019/1995, foi autorizada nos precisos termos pelo CD do Camões, I. P. na referida data.

4.6. Nesse seguimento, foram celebrados em 01-04-2019 os contratos com os referidos agentes de cooperação, com início de funções na mesma data.

4.7. No entanto, na execução da correspondente despesa foi utilizada a rubrica de classificação económica da despesa “01.01.06-Pessoal contratado a termo” e os pagamentos foram contabilizados em fontes de financiamento diferentes: dois meses (abril e maio de 2019) foram pagos pela FF 488 e os restantes meses através da FF 311, conforme se evidencia no quadro seguinte, constante de fls. 489 da pasta 2/3 anexa ao Relatório.

PAP's										
2019	Data	Número do PAP	Número de documento "Linhas de afetação"	Número de compromisso	FF	CE	Act	Descrição da Act	Montante	OBS
	16/05/2019	651	160000815	8551901098	488	01.01.06	178	Cooperação Internacional	10 916,28 €	Informação de Serviço N.º CICL-I/2019/1995-DSPG/DAIC
	17/05/2019	663	160000648	8551901098	488	01.01.06	178	Cooperação Internacional	10 916,28 €	Informação de Serviço N.º CICL-I/2019/1995-DSPG/DAIC
	12/06/2019	827	1600001007	8551901728	311	01.01.06	178	Cooperação Internacional	10 916,28 €	Informação de Serviço N.º CICL-I/2019/1995-DSPG/DAIC
	09/07/2019	968	1600001167	8551901728	311	01.01.06	178	Cooperação Internacional	10 916,28 €	Informação de Serviço N.º CICL-I/2019/1995-DSPG/DAIC
	12/08/2019	1167	1600001390	8551901728	311	01.01.06	178	Cooperação Internacional	10 916,28 €	Informação de Serviço N.º CICL-I/2019/1995-DSPG/DAIC
	17/09/2019	1380	1600001606	8551901728	311	01.01.06	178	Cooperação Internacional	10 916,28 €	Informação de Serviço N.º CICL-I/2019/1995-DSPG/DAIC
	16/10/2019	1628	1600001886	8551901728	311	01.01.06	178	Cooperação Internacional	10 916,28 €	Informação de Serviço N.º CICL-I/2019/1995-DSPG/DAIC
	26/11/2019	1894	1600002130	8551901728	311	01.01.06	178	Cooperação Internacional	9 096,90 €	Informação de Serviço N.º CICL-I/2019/1995-DSPG/DAIC
	18/12/2019	2140	1600002451	8551901728	311	01.01.06	178	Cooperação Internacional	9 096,90 €	Informação de Serviço N.º CICL-I/2019/1995-DSPG/DAIC
									94 607,76 €	Valor PAGO em 2019

4.8. O pagamento destas despesas, no montante de cerca de 95 m €, foi realizado por conta de rubrica orçamental e, parcialmente, de FF diferentes das que foram objeto da informação de cabimento orçamental.

4.9. Foi a Vogal do CD, a 3.^a D, quem autorizou os correspondentes pedidos de autorização de pagamento destas despesas, à exceção do PAP n.º 1380.

4.10. A 3.^a D agiu livre, voluntária e conscientemente, não tendo tido o cuidado de autorizar os pedidos de pagamento daquelas despesas em conformidade com a rubrica orçamental e a FF constantes da autorização daquelas despesas.

4.11. Com base na informação CICLI/ 2019/8804 DSPG/DAJC, de 11 de dezembro, foi autorizado pela Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (SENEC), em 13/12/2019, o recrutamento do perito financeiro G, ao abrigo de um processo excecional de seleção (nos termos do n.º 3 do artigo 4.º-A do DL n.º 13/2004, de 14 de abril, na sua redação atual).

4.12. Nos termos da referida Informação foram cabimentadas despesas relativas ao período de 16 a 31 de dezembro de 2019 respeitantes a remuneração (no montante de 970,33 €, calculada com base na Lei n.º 13/2004, de 14 de abril, alterada pelo DL n.º 49/2018, de 21 de junho, e em cumprimento do disposto no n.º 1 do Despacho n.º 6986/2018, de 23 de julho), proteção social (seguro social voluntário) - artigo 17.º da Lei n.º 13/2004, de 14 de abril, com as alterações subsequentes - e seguro, no montante total de 1 571,99 €.

4.13. Em 17/12/2019 foi outorgado o contrato de cooperação entre o Camões, I.P. e aquele perito financeiro, entre 16 de dezembro de 2019 e 31 de dezembro de 2020, com possibilidade de renovação, através de adenda, por sucessivos períodos de 12 meses até agosto de 2022, data a que corresponde o termo dos projetos GESTDOC e PROCULTURA, cuja minuta de contrato, de igual teor, se encontrava anexa à referida Informação.

4.14. Por intermédio da informação CICLI-I/2021/4134-DSPG/DAJC, de 10 de agosto, foi autorizada pelo CD do Camões, I.P., em 12/08/2021, a retificação/aclaração da informação CICLI-I/2019/8804 DSPG/DAJC, por motivo de nesta não se encontrar referido o período de duração do contrato e o valor total dos encargos.

4.15. Em 2020 foram pagos cerca de 22 m€ de remuneração ao referido perito, conforme quadro seguinte, inserto a fls. 710 da pasta 3/3 anexa ao Relatório:



PAP 2020

29/01/2020	53	160000026	8552000183	311	01.01.06	258	Gestão Administrativa	1 819,38 €
19/02/2020	156	1600000325	8552000183	311	01.01.06	258	Gestão Administrativa	1 819,38 €
18/03/2020	340	1600000416	8552001128	311	01.01.06	258	Gestão Administrativa	1 819,38 €
20/04/2020	497	1600000606	8552001128	311	01.01.06	258	Gestão Administrativa	1 819,38 €
18/05/2020	684	1600000806	8552001128	311	01.01.06	258	Gestão Administrativa	1 819,38 €
16/06/2020	887	1600001083	8552001128	311	01.01.06	258	Gestão Administrativa	1 852,14 €
15/07/2020	1090	1600001379	8552001128	311	01.01.06	258	Gestão Administrativa	1 824,84 €
11/08/2020	1255	1600001542	8552001128	311	01.01.06	258	Gestão Administrativa	1 824,84 €
11/09/2020	1447	1600001747	8552001128	311	01.01.06	258	Gestão Administrativa	1 824,84 €
13/10/2020	1594	1600001990						
19/10/2020	1657	1600002024	8552001128	311	01.01.06	258	Gestão Administrativa	1 824,84 €
18/11/2020	1894	1600002425	8552001128	311	01.01.06	258	Gestão Administrativa	1 824,84 €
18/12/2020	2150	1600002704	8552001128	311	01.01.06	258	Gestão Administrativa	1 824,84 €
								21 898,08 €

4.16. Os membros do CD do Camões, I.P. que autorizaram a despesa, nos termos da informação CICLI/ 2019/8804 DSPG/DAJC, de 11 de dezembro, agiram livre, voluntária e conscientemente.

*

5. Da contestação dos demandados e da discussão da causa:

5.1. A atividade do Camões, I.P., no ano de 2019, desenvolveu-se nas seguintes circunstâncias:

a) no ano anterior, houve lugar a mudança de toda a equipa dirigente da área da gestão (Diretora dos Serviços de Planeamento e Gestão, Chefe de Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial, Chefe de Divisão de Planeamento e Recursos Humanos e Chefe de Divisão de Apoio Jurídico e Contencioso), incluindo a vogal do CD que coordena esta área;

b) em 21 de junho de 2018 foi publicado o Decreto-Lei n.º 48/2018, que veio introduzir alterações à orgânica do Camões, I.P., implicando a reestruturação de vários dos seus serviços e o reajustamento de competências entre os mesmos;

c) ocorreu a criação, em 2018, dos Centros Portugueses de Cooperação, com operacionalização efetuada a partir de 2019 e a publicação do Decreto-Lei n.º 49 /2018, que estabeleceu o regime jurídico do pessoal dos Centros Portugueses de Cooperação e alterou a Lei n.º 13/2004, de 14 de abril, que estabelece o enquadramento jurídico do agente da cooperação portuguesa;

d) dos 177 trabalhadores previstos no mapa de pessoal do Instituto, a 31 de dezembro de 2019 apenas 154 se encontravam em funções.

5.2. Estas alterações vieram implicar a necessidade de adaptação, alteração, ajustamento e criação de procedimentos no seio da orgânica do Camões, I.P., processo esse que, em 2019, ainda não estava consolidado;

5.3. A D3 iniciou as suas funções em janeiro de 2018, ficando sob sua responsabilidade:

a) a Direção de Serviços de Planeamento e Gestão, com coordenação da área de Recursos Humanos, Apoio Jurídico e Contencioso e Gestão Financeira e Patrimonial;

b) a coordenação de todas as matérias relacionadas às Tecnologias de Informação e Comunicação, sem estrutura formal no organograma do Instituto;

c) a partir de setembro de 2018, a coordenação do Gabinete de Avaliação e Auditoria.

5.4. A D3 assumiu as funções na sequência da demissão da totalidade dos dirigentes da área de Gestão, sendo necessário reconstruir a equipa, processo que apenas terminou em outubro de 2018.

5.5. Na Direção dos Serviços de Planeamento e Gestão (doravante "DSPG") – área diretamente sob responsabilidade da D3 e que conduziu o processo de contratação ora em análise - dos 58 funcionários previstos contratar no ano de 2019 apenas 49 se encontravam em funções no final desse ano, o que implicou que a D3 tivesse, recorrentemente, jornadas diárias de trabalho de 10 a 12 horas.

5.6. Aquela falta de pessoal determinou também a necessidade de muitas das tarefas da DSPG, e em particular da área da Gestão Financeira e Patrimonial, terem de ser desempenhadas direta e pessoalmente pela D3, assim como pelos dirigentes intermédios da DSPG.

5.7. Desde o início das suas funções, tem vindo a ser assegurada pela D3 todo o processo de preparação do Orçamento do Estado (levantamento das necessidades de financiamento, contributo para o Quadro Plurianual de Programação Orçamental, proposta de distribuição do plafond, preparação de proposta detalhada de orçamento e mapas anexos) e gestão e controlo orçamental (elaboração de pontos de situação regulares sobre o orçamento do Camões IP, identificação de necessidades de financiamento e propostas de soluções, elaboração de propostas de alteração orçamental).

5.8. A isto acresceram outras responsabilidades da D3, nas várias outras áreas sob a sua direção, à data:

a) a Gestão dos Sistemas de Informação e Comunicação, por falta de cargo de direção intermédia específico para a gestão dos Sistemas de Informação;

b) o acompanhamento e articulação com o Encarregado de Proteção de Dados;

c) a coordenação dos trabalhos desenvolvidos pelo Gabinete de Avaliação e Auditoria.

5.9. Tais circunstâncias dificultaram a capacidade, por parte da D3, de controlar eficazmente o cumprimento das normas atinentes à elaboração e execução de orçamentos e controlo orçamental.

5.10. No ano de 2019, a D3 coordenou a equipa responsável:

- pelo acompanhamento e monitorização das 28 contas bancárias;

- pela realização de 1003 transferências para 57 países fora do espaço SEPA (Single Euro Payment Area), em 9 moedas diferentes incluindo o Euro, num montante global de 14,6M€;

- pela realização de 1003 Pagamentos de Ordem Externa (POP), numa média de 83 POP mensais, sendo precisamente o mês de dezembro de 2019 aquele em que se registou um aumento mais significativo do número de POP (208 pedidos);

- pela informação da execução orçamental e financeira junto de diversas Entidades Externas, através de reportes mensais, trimestrais e anuais, num total de 342 reportes;

- por 4202 Cabimentos, 5838 Compromissos, 9147 Pedidos de Autorização de Pagamento, 1003 Pagamentos de Ordem Externa, 6584 Pagamentos de Vencimentos (média

anual), 4595 Fornecedores, 153 Reposições Abatidas nos Pagamentos, 172 Reposições Não Abatidas nos Pagamentos e 85 Contratos Plurianuais (SCEP);

5.11. A despesa em causa foi autorizada e sujeita a cabimento orçamental prévio, nos termos da Informação n.º CICL-1/2019/1995, a qual foi aprovada pelo CD do Instituto.

5.12. E tal despesa foi enquadrada no subagrupamento "Remunerações certas e permanentes", tendo sido cabimentada na rubrica 01.01.09 - "Pessoal em qualquer outra situação".

5.13. A alteração de categorização de parte dessa despesa na rubrica 01.01.06- "Pessoal contratado a termo" - o que aconteceu relativamente aos agentes de cooperação que desempenhavam funções ao abrigo de relação jurídica de emprego público - não resultou de qualquer decisão expressa por parte da D3.

5.14. Tal alteração resultou da atividade dos próprios serviços da Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial, não tendo a D3 sido expressamente informada de tal circunstância.

5.15. A D3, no quadro descrito de tarefas e responsabilidades, não logrou detetar tal alteração de categorização da rubrica da despesa, sendo que, à data, os PAP em questão não identificavam os agentes de cooperação a quem os pagamentos diziam respeito.

5.16. Quanto à fonte de financiamento, a despesa foi previamente autorizada com o respetivo cabimento orçamental, nos termos da Informação n.º CICL-1/2019 /1995.

5.17. Tendo-se verificado que não estava disponível o valor de custos indiretos que tinha estado subjacente à aprovação da despesa, foi necessário encontrar fundos para cobertura da referida despesa.

5.18. Existindo saldo em despesas com pessoal, na FF 311 da atividade 258, o pagamento para o remanescente de 2019 foi efetuado em fonte de financiamento distinta, estando assegurado o cabimento orçamental da despesa;

5.19. No final de 2019 as despesas com pessoal (fonte de financiamento 311 da atividade 258), registaram ainda um saldo orçamental positivo.

5.20. Desde a auditoria que deu azo ao presente processo, o Camões, I.P. alterou os seus procedimentos no sentido de impedir que as circunstâncias acima descritas se possam repetir, procurando reforçar os mecanismos de controlo interno associados aos procedimentos do ciclo da despesa.

5.21. Para esse efeito, a partir de 2020, os PAP passaram a ser acompanhados por uma ficha de verificação de processos de despesa, evidenciado os termos da autorização subjacente a tais pagamentos, com vista a asseverar e garantir o respetivo cumprimento.

5.22. Tendo ainda sido instituídos outros mecanismos de controlo interno, nomeadamente, na fase de registo dos cabimentos, os técnicos da DGFP têm vindo a solicitar às Unidades Orgânicas, via email, informação relativa às Informações de Serviço que aprovam ou alteram a despesa/SCEP, no sentido de minimizar o risco de o cabimento ser registado em sistema em natureza de despesa diversa.

5.23. Do mesmo modo, a D3 tem alertado os seus serviços para a necessidade de cumprir, de forma estrita, com as regras orçamentais vigentes.

5.24. Dos factos acima descritos não resultou qualquer aumento de despesa, estando orçamentadas e cabimentadas as despesas assim realizadas.

5.25. Não tinha havido qualquer recomendação anterior, do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno, ao serviço auditado para correção de irregularidade do procedimento adotado.

5.26. É a primeira vez que a D3 é alvo de censura pela prática da infração que lhe é imputada.

5.27. Perante a verificação desta apontada irregularidade, a D3 tomou, de imediato e por iniciativa própria, a decisão de alterar os procedimentos internos do Instituto com vista a impedir novas ocorrências da mesma.

5.28. Por deliberação do CD do Camões, I.P., exarada na referida Informação de Serviço n.º CICL- 1/2019 /8804 - DSPG/DAJC, de 11 de Dezembro, foi autorizada a contratação do agente da cooperação G, na categoria de perito financeiro.

5.30. A autorização da despesa, naquela informação de serviço, tinha por pressuposto a vigência do contrato a celebrar com aquele agente de cooperação;

5.31. No ponto 2.2 da informação ("Contrato"), refere-se que "o contrato será celebrado ao abrigo da lei n.º113/2004, de 14 de abril, na sua redação atual, nos termos da minuta em anexo", resultando da minuta anexa ao contrato que o mesmo teria duração até 31 de dezembro de 2020.

5.32. No que respeita aos encargos financeiros resultantes da contratação, pode ler-se nos pontos 2.3.2. e 2.3.4. da Informação de Serviço n.º CICL- 1/2019 /8804 - DSPG/DAJC, de 11 de Dezembro, que (i) a remuneração é calculada por referência ao montante fixado na tabela anexa ao Despacho n.º 6986/2018, de 13 de julho, indexada aos níveis da tabela remuneratória única para os trabalhadores em funções públicas, isto é, € 1.819,39 (ponto 2.3.2.), e (ii) e, ainda, que "estão previstos os seguintes encargos globais, que deverão iniciar em 2019 e terminar em 2022", nestes se englobando a remuneração mensal, o valor mensal do Seguro Social Voluntário e da Apólice de Seguro (ponto 2.3.4)

5.33. O propósito do CD do Camões, I.P. foi autorizar a despesa pelo período compreendido entre 16 de dezembro de 2019 e 31 de dezembro de 2020;

5.34. Em 15 de janeiro de 2020, foi cabimentada a despesa com essa contratação para o ano de 2020 e em 15.01.2020 e em 10.03.2020 foram emitidos os compromissos n.º 8552000183 e 8552001128, nos montantes de 3 638,77 € e 18 259,32 €, respetivamente.

5.35. Detetada a redação constante da Informação de Serviço n.º CICL- 1/2019 /8804 - DSPG/DAJC, de 11 de Dezembro e o valor inserto no rosto da mesma, foi elaborada a Informação de Serviço n.º 1/2021/4134, de 9 de agosto, com o propósito de clarificar o período abrangido pela decisão de autorização da despesa e sem introduzir qualquer alteração ao quadro orçamental existente.

5.36. Não tinha havido qualquer recomendação anterior, do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno, ao serviço auditado para correção de irregularidade deste tipo de procedimento.

5.37. É a primeira vez que os Demandados são alvo de procedimento pela prática da infração que lhes é imputada.

5.38. Os Demandados exerceram as suas responsabilidades nas circunstâncias descritas em 5.1. supra.

5.40. Da imputada infração não resultou qualquer lesão de valores públicos, em termos económicos, tendo a despesa efetuada sido orçamentada no ano de 2020 e sido objeto de cabimento e assunção de compromissos, anteriores aos diversos pagamentos mensais que ocorreram no ano de 2020.

*

A.B. E julgam-se como **factos não provados (f. n. p.)**, todos os que, com relevância para a discussão da causa, estejam em oposição – direta ou indireta - com os atrás considerados provados, nomeadamente que:

6. Do requerimento inicial:

6.1. Os demandados agiram sem cuidado e sem diligência, quanto à não observância de normas legais, relativamente à autorização da despesa, cabimento, registo de compromisso e pagamento, no ano de 2020, do perito financeiro contratado G.

*

7. Da contestação dos demandados:

7.1. Perante a verificação da omissão aqui em análise, os Demandados, de imediato e por iniciativa própria, tomaram a decisão de retificar o erro material.

7.2. Foi a exiguidade de meios humanos existentes no Instituto, assim como as alterações orgânicas e procedimentais introduzidas em 2018 que estiveram na base do lapso aqui em questão.

*

A.C. Motivação da decisão de facto

8. Os factos dados como **provados** foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos n.ºs 4 e 5 do art.º 607º do Código de Processo Civil (doravante CPC), aplicável, assim como os demais preceitos deste diploma legal adiante citados, *ex vi* artigos 80º e 94º, n.º 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos admitidos na contestação;
b) os documentos constantes dos vários volumes do processo de auditoria n.º 11/2020, apenso a estes autos de julgamento de responsabilidade financeira, bem como os documentos juntos pelos demandados com a contestação e ainda os juntos pelos mesmos através do requerimento de fls. 494, documentos que não foram impugnados, sendo os mesmos relevantes para a prova dos factos provados, nomeadamente:

- a Informação n.º CICL-I/2019/1995 - DSPG/DAJC, de 27 de março de 2019 junta na pasta 2/3 anexa ao Relatório, pág. 307 /314

- os contratos juntos a fls. 223 a 298 da pasta 2/3 anexa ao Relatório.

- a informação CICLI/ 2019/8804 DSPG/DAJC, de 11 de dezembro e anexos, incluindo o anexo 1 contendo a minuta do contrato do agente de cooperação - fls. 503 a 526 da pasta 3/3 anexa ao Relatório.

- a informação CICL-I/2021/4134-DSPG/DAJC, de 10 de agosto, junta a fls. 527 e segs. da pasta 3/3 anexa ao Relatório.

- os documentos juntos a fls. 422 a 431, destes autos, dos quais se conclui o quadro de pessoal do Instituto e a diferença para os trabalhadores em funções em 2019;

- os documentos juntos a fls. 432 a 436, destes autos, dos quais se conclui as diligências levadas a cabo, no Instituto e pela D3, no sentido de implementar boas práticas de gestão orçamental;

- os documentos de fls. 521, 653 e 655, destes autos, os quais comprovam a cabimentação e a assunção de compromissos, no ano de 2020, relativamente à despesa com a contratação do perito financeiro G, sendo os n.ºs de compromisso aí inscritos coincidentes com os constantes do mapa inserto a fls. 710 da pasta 3/3 anexa ao Relatório;

c) os depoimentos das seguintes testemunhas, as quais depuseram com razão de ciência, a qual lhes advém do conhecimento dos factos, em virtude das atividades/funções descritas infra e, ainda, com isenção e credibilidade, na dimensão dos factos infra salientados:

1.^a – testemunha H (auditora no Tribunal de Contas desde 2021, exercendo anteriormente funções de técnica verificadora superior, desde 2003, com formação académica em Organização e Gestão de Empresas, tendo integrado a equipa que procedeu

à realização da auditoria), a qual deu conta das evidências recolhidas relacionadas com as matérias objeto das infrações em causa nos autos, tendo ainda explicado que o objeto inicial da auditoria – verificar o acatamento das recomendações de uma anterior auditoria – foi alargado na sequência de análise de denúncias sobre a matéria de contratação de pessoal e que não resultou prejuízo nem aumento de despesa, por alteração da FF e da rubrica orçamental, nos PAP autorizados pela D3.

2.^a – testemunha I (técnica verificadora superior no Tribunal de Contas há cerca de 10 anos, com formação académica em Contabilidade e Administração e mestrado em Administração Pública, que integrou a equipa que procedeu à realização da auditoria), a qual corroborou o depoimento da testemunha anterior;

3.^a – testemunha J (diretora da Direção de Serviços de Planeamento, Gestão do Instituto desde início de 2018, com formação académica em Economia), a qual, na sequência de exibição de documentos, confirmou o mapa de pessoal do Instituto, descreveu tarefas levadas a cabo pessoalmente pela D3, assim como as suas funções de coordenação; admitiu que houve uma falha, de não se alterar o orçamento de 2019, quanto à FF e rubrica orçamental, no que tange ao pagamento de despesas de contratação de agentes de cooperação nesse ano, tendo os procedimentos internos sido depois alterados e já estão implementados, para que este género de situação não volte a acontecer; explicou que, relativamente à despesa de contratação do perito financeiro, ela foi cabimentada logo no início de 2020, tendo por base a informação de serviço de 2019, em que foi autorizada a despesa e que quando perceberam que a informação de serviço de 2019 não seria “clara”, - na sequência de, no âmbito da auditoria ter havido um pedido de envio de documentação de autorização da despesa – prepararam uma nova informação de serviço, a de 2021, para “esclarecer” a situação, a qual foi levada ao CD do Instituto então em funções, que já não integrava os D1, D2 e D4; deu ainda conta que esta situação não implicou qualquer necessidade de reforço de verba de despesa de pessoal;

4.^a – testemunha K (chefe da Divisão de Apoio Jurídico e Contencioso do Instituto, desde 01.12.2020, com formação académica em Direito) a qual explicou o que esteve subjacente à preparação da informação de serviço de 2021, em função do que considerou que já resultaria da informação de serviço de 2019;

5.^a – testemunha L (funcionária do Instituto desde setembro de 2016, chefe da Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial do Instituto desde 16.04.2018, com formação académica em Contabilidade), a qual, por trabalhar diretamente com a D3, descreveu as atividades e funções da mesma, bem como o volume e horas de trabalho por ela realizadas;

d) as declarações do 1.º demandado, na medida em que se consideraram tais declarações credíveis, por serem coerentes com as regras de experiência comum e/ou coerentes com a prova documental, no que tange aos seguintes aspetos:

i) exercício de funções de Presidente do Instituto entre novembro de 2017 e final de outubro de 2020;

ii) demissão da equipa dirigente do Instituto entre novembro e dezembro de 2017 e nomeação de nova equipa de dirigentes ao longo do ano de 2018;

iii) convicção, enquanto presidente do CD, que estava a dar autorização para a contratação de um perito financeiro, pelo menos durante um ano e não apenas por um mês e confiança que depositou nos serviços, no sentido de que estes tinham preparado a informação para autorização da despesa em conformidade com a prevista contratação para pelo menos um ano, não tendo reparado no valor apostado no rosto da informação,

assumindo que a informação teria o cálculo do valor da despesa inerente à contratação em causa.

Da apreciação global e crítica desta prova documental, testemunhal e por declarações, conjugadas com as regras de experiência comum, resultou para o Tribunal a convicção segura quanto aos factos provados, nomeadamente nas seguintes dimensões:

- i) que a D3, enquanto vogal do CD do Instituto e com a responsabilidade de conceder autorização aos pedidos de pagamento, não agiu com atenção e cuidado de aferir se os PAP estavam conformes com as autorizações de despesa, em termos de FF e rubrica orçamental;
- ii) que os demandados, enquanto membros do CD do Instituto, ao autorizarem a realização de despesa na informação CICLI/ 2019/8804 DSPG/DAJC, de 11 de dezembro, estavam convencidos de que estavam a dar autorização para a contratação de um perito financeiro para o período de pelo menos um ano e até finais de 2020, com a assunção e autorização da inerente despesa, em conformidade com a minuta de contrato anexa à referida informação.

*

9. Igualmente, quanto aos **factos julgados não provados**, se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo certo, no entanto, que da ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, nomeadamente porque:

- a) não estão provados documentalmente, no âmbito da auditoria realizada ou pelos documentos juntos aos autos.
- b) os depoimentos das testemunhas acima indicadas e do demandado ouvido não permitiu formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os factos considerados não provados, nomeadamente porque:
 - i) a prova produzida foi no sentido de que os demandados agiram na convicção de que estavam a autorizar a despesa resultante da minuta de contrato do perito financeiro a contratar para pelo menos um ano, até finais de 2020;
 - ii) não foram os demandados que tomaram a iniciativa de “retificar o erro material”, porquanto tal iniciativa terá partido dos serviços, na sequência de um pedido de informação formulado no âmbito da realização da auditoria, sendo certo que foi o CD posterior ao formado pelos demandados – no qual apenas participava a D3 – que procedeu, em 12 de agosto, à retificação/aclaração que foi proposta na informação CICLI-1/2021/4134-DSPG/DAJC, de 10 de agosto.

*

B – De direito

B.A. As questões decidendas

10. Considerando o pedido formulado no requerimento inicial e o seu fundamento, bem como a defesa apresentada na contestação, as questões a decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.^a A 3.^a demandada autorizou em 2019 os PAP de despesas de seis agentes de cooperação, no montante de cerca de 95 m€, por FF e rubrica orçamental diferentes das que tinham sido objeto da informação de autorização dessa despesa, tendo violado o regime legal de execução orçamental, de gestão e controlo orçamental e agido com culpa, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), da LOPTC?

2.^a – Os demandados não procederam à autorização de despesa e não ocorreu cabimento e emissão de compromisso, relativamente à despesa de contratação de um perito financeiro, para

o ano de 2020 e, não obstante, foram pagos a tal perito financeiro cerca de 22 m € naquele ano, tendo sido violado o regime legal de autorização e realização de despesas públicas, bem como gestão e controlo orçamental, tendo os demandados agido com culpa, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, nº 1, alíneas b) e d), da LOPTC?

3ª – Em caso de resposta afirmativa às questões antecedentes, ou a alguma delas, devem os demandados ser condenados nas multas peticionadas pelo Mº Pº ou deve ser relevada a responsabilidade financeira e, se assim se não entender, ser dispensado o pagamento de multa ou proceder-se à atenuação especial da multa?

Vejamos.

*

B.B. Enquadramento

11. O Ministério Público imputa a cada um dos demandados uma infração financeira de natureza sancionatória, na forma continuada, a título negligente, prevista no art.º 65º, nº 1, alíneas b) e d) da LOPTC e, ainda, à 3.ª demandada, uma outra infração financeira de natureza sancionatória, igualmente na forma continuada e a título negligente, prevista no mesmo normativo, tendo por base as condutas sumariamente descritas no relatório supra.

12. Efetivamente, sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias” prevê-se, no nº 1 daquele preceito, que o “Tribunal de Contas pode aplicar multas”:

- “Pela violação das normas sobre a ... execução dos orçamentos, bem como ...autorização ou pagamento de despesas públicas” – cf. alínea b);

- “Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental ...” – cf. alínea d).

13. Por outro lado, no nº 2 do mesmo preceito são estatuídos os limites, mínimo e máximo da multa, sem prejuízo daquele limite mínimo ser igual a um terço do limite máximo no caso de dolo (nº 4 do art.º 65º citado) e, deste limite máximo, ser reduzido a metade em caso de negligência (nº 5 do mesmo preceito).

14. Perante este enquadramento normativo, importa apurar, para responder às duas primeiras questões equacionadas supra, se os demandados, com culpa, incorreram na previsão típica das imputadas infrações financeiras sancionatórias, nos segmentos relevantes das disposições legais acima transcritas, com violação das normas legais ou regulamentares.

15. Posteriormente, no caso de resposta positiva ou parcialmente positiva a estas questões se analisará a seguinte, ou seja, saber se é possível a relevação da responsabilidade, se deve ser dispensada a aplicação de multa ou em que termos se deve proceder à graduação da multa ou multas.

*

B.C. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos das infrações financeiras sancionatórias

1ª - Pressupostos objetivos e subjetivos gerais

16. Temos como certo que a autorização de despesas está sujeita à verificação dos requisitos enunciados no n.º 1 do artigo 22.º do DL 155/92 de 28.07, diploma que estabelece o Regime Jurídico e Financeiro dos Serviços e Organismos do Estado (doravante RAFE), entre eles o requisito da “regularidade financeira”, a qual depende, além de inscrição orçamental e cabimento, de “adequada classificação da despesa” – cf. alínea b) do n.º 1 e n.º 2, do citado artigo 22.º - importando para o efeito ter em consideração, quanto à classificação da despesa o Regime Jurídico dos Códigos de Classificação Económica das

Receitas e das Despesas Públicas, aprovado pelo DL 26/2002 de 14.02, nomeadamente o anexo II deste diploma legal.

17. Igualmente se nos afigura acertado afirmar que o pagamento de despesa que tenha sido autorizada numa determinada FF e numa específica rubrica orçamental só pode ser paga por essa fonte e rubrica, devendo proceder-se a uma alteração orçamental se houver fundamento e justificação para a entidade pública alterar a fonte e a rubrica de pagamento dessa concreta despesa.

18. Consequentemente, a 3.^a demandada, enquanto vogal do CD do Instituto, tinha o dever de não dar autorização de pagamento de despesa, por fonte de financiamento e rubrica diversos dos que tinham sido indicados quando da autorização da despesa.

19. Nesta medida, as autorizações de pagamento por conta de rubrica orçamental e FF diferente das constantes da autorização da despesa, configuram a violação de normas sobre a “execução dos orçamentos”, bem como violação de normas legais relativas à “gestão e controlo orçamental”, sendo suscetíveis de integrar a previsão objetiva da infração financeira sancionatória, prevista nas alíneas b) e d), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC.

20. No que tange à outra infração em causa nos autos, imputada a todos os demandados, temos igualmente como certo que a despesa resultante da contratação de um perito financeiro deve ser autorizada, cabimentada e objeto de assunção de compromisso válido e sequencial, de forma a cumprir os princípios estabelecidos no artigo 42.º, n.º 6, alínea b) da Lei 91/2001 de 20.08 (Lei de Enquadramento Orçamental, doravante LEO) e o estatuído nos artigos 22.º e 23.º do RAFE e artigos 3.º, 5.º e 9.º da Lei 8/2012 de 21.02 (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, doravante LCPA).

21. Nesta medida, os demandados tinham o dever, enquanto membros do CD do Instituto, de não procederem à execução de despesa no ano de 2020 sem prévia decisão de autorização da mesma e sem a sua cabimentação e emissão de compromisso válido e sequencial, sendo uma atuação desta natureza suscetível de configurar a previsão objetiva das alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por violação de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, assim como por violação de normas legais relativas à gestão e controlo orçamental.

22. Em termos de responsabilidade financeira sancionatória, importa ainda ter presente que são considerados responsáveis “o agente ou agentes da ação” - cf. art.º 61º, nº 1, aplicável *ex vi* art.º 67º, nº 3, ambos da LOPTC.

23. Ou seja, no caso, poderão ser de considerar como responsáveis os membros do CD do Instituto, caso tenham omitido ou atuado em contrário ao regime legal, supra enunciado, de realização de despesas públicas e aos seus deveres funcionais.

24. Mas não basta uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação. Com efeito, a responsabilidade financeira sancionatória exige a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante a prática de uma infração financeira – cf. artigos 61º, nº 5, 65º, nº 5 e 67º, nº 3, todos da LOPTC.

25. A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tendo o dever de observar e cumprir as normas legais em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação daquele regime legal e, por tal razão, não observando tais normas e regime, agiu com culpa.

26. Quando o agente, ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Já se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado.

*

2.ª – Análise do preenchimento, in casu, dos pressupostos objetivo e subjetivo

27. Considerando a factualidade que vem dada como provada (cf. §§ 4.7 a 4.9 dos f. p.) temos como certa a verificação do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória, prevista na alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, pela “violação das normas sobre ... execução dos orçamentos” e pela “violação das normas legais ... relativas à gestão e controlo orçamental”, atenta a conduta da D3, de autorizar o pagamento de despesas nos termos descritos no referidos n.ºs dos factos provados.

28. E atendendo ainda à factualidade que vem dada como provada (cf. § 4.10 dos f. p.) consideramos que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo daquela infração financeira, na medida em que a conduta da D3 é de qualificar como negligente, porquanto não atuou com o cuidado e a diligência devidos, ou seja, não autorizar pagamentos por rubrica orçamental e FF diferentes das que tinham sido indicadas na autorização da despesa em causa.

29. Cremos, assim, que estando preenchidos os pressupostos objetivo e subjetivo podemos concluir pelo cometimento, por banda da D3, de uma infração financeira sancionatória, p. e p. nas alíneas b) e d), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na forma continuada, porquanto a violação do regime legal ocorreu ao longo do ano de 2020, em vários e sucessivos PAP que autorizou e, assim, embora estejamos perante mais do que uma ação, elas ocorrem no âmbito do mesmo circunstancialismo, podendo assim considerar-se haver uma diminuição considerável da culpa do agente na repetição da conduta e, nessa medida, estarem preenchidos os pressupostos do n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal, aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.

30. No que tange à outra infração imputada a cada um dos demandados, afigura-se-nos, salvo melhor opinião, que a factualidade provada não permite concluir pelo preenchimento dos requisitos objetivo e subjetivo da mesma, como a seguir se procurará evidenciar.

31. Na verdade, a preterição de autorização de despesa que se alegou ter existido e, em preterição dessa autorização, a falta de cabimento e compromisso relativamente ao pagamento, no ano de 2020, de cerca de 22 m€ de remuneração ao perito (cf. artigos 18 e 19 do requerimento inicial), não é suportada pela factualidade provada.

32. Com efeito, considerando esta factualidade, nomeadamente os §§ 5.30 a 5.33, teremos de concluir que aquilo que o CD do Instituto autorizou, na Informação de Serviço n.º CICL- 1/2019 /8804 - DSPG/DAJC, de 11 de Dezembro, foi a contratação de um perito financeiro, nos termos da minuta do contrato anexa a tal Informação, minuta essa que previa a duração do contrato até 31 de dezembro de 2020. Consequentemente, sendo autorizada a contratação por esse período não pode deixar de se concluir que está igualmente autorizada a despesa resultante de tal contratação, ou seja, até 31 de dezembro de 2020.

33. É inquestionável que há um erro naquela Informação de Serviço quando, no rosto da mesma e em termos de valor se refere aí o montante de “1.571.99”, que corresponde apenas à despesa do ano de 2019.

34. Sendo certo, porém, que no ponto 2.3.4. da mesma Informação de Serviço se refere estarem “previstos os seguintes encargos globais, que deverão iniciar em 2019 e terminar em 2022”, e isto considerando que a minuta do contrato previa precisamente a duração do contrato até 31 de dezembro de 2020 e possibilidade da sua renovação, por adenda, até agosto de 2022.

35. Cremos assim que é de concluir que, embora não tenha sido inserido, naquela Informação de Serviço, o cálculo do montante da despesa, do ano de 2020, com a contratação do perito financeiro, o CD do Instituto, naquela Informação de Serviço, autorizou a despesa com tal contratação, quer para o ano de 2019 (valor constante do rosto da Informação) quer para o ano de 2020 (valores mensais insertos no quadro do ponto 2.3.4. da mesma Informação, aí previstos a título de “Remuneração”, “S/SSV” e “Seguro”).

36. Aliás, o procedimento administrativo interno subsequente vai nesse sentido, pois em 15.01.2020 os serviços financeiros do Instituto procederam ao cabimento da despesa para todo o ano de 2020 e, em 15.01.2020 e 10.03.2020, procederam à emissão de compromissos válidos para a despesa desse ano de 2020, com a contratação daquele perito financeiro (cf. § 5.34 dos f. p.).

37. Nesta medida cremos que não é possível concluir pelo preenchimento do elemento objetivo da infração em causa, na medida em que não se verifica o pressuposto invocado, ou seja, preterição de autorização de realização da despesa e realização de pagamentos com omissão dessa autorização e falta de cabimento e de compromisso, não podendo assim afirmar-se ter havido violação de normas sobre a autorização e pagamento de despesas públicas ou violação de normas relativas à gestão e controlo orçamental.

38. Acresce, considerando o f. n. p. sob o n.º 6.1, que não é possível afirmar o preenchimento do elemento subjetivo da infração imputada aos demandados, ainda que na forma negligente.

39. Nestes termos e em *conclusão*, pelos fundamentos expostos, é positiva a resposta à primeira questão e negativa a resposta à segunda questão, equacionadas supra, *concluindo-se que*:

- *estão preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da infração financeira sancionatória imputada à 3.ª demandada, na forma continuada, prevista nas alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, com referência ao artigo 22.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2 do RAFE e anexo II do Regime Jurídico dos Códigos de Classificação Económica das Receitas e das Despesas Públicas, aprovado pelo DL 26/2002 de 14.02;*

- *não se mostram preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo da outra infração financeira, imputada a cada um dos quatro demandados, devendo os mesmos dela ser absolvidos.*

*

B.D. Relevação da responsabilidade, dispensa de multa/graduação das multas

40. Impõe-se agora analisar e decidir os aspetos da 3ª questão atrás enunciada (cf. § 10), considerando as respostas dadas às demais questões e tendo presente o pedido do demandante de condenação na multa peticionada e a pretensão da 3ª demandada de ser relevada a responsabilidade, dispensada a aplicação de multa ou de se proceder à sua atenuação especial.

41. Os pressupostos exigidos para a possibilidade de relevação são os constantes das diversas alíneas do n.º 9 do artigo 65º da LOPTC e, como temos repetidamente

afirmado², é da competência da 1ª e 2ª Secções deste Tribunal operar tal relevação, na fase de auditoria, ou seja, em fase anterior à atual fase jurisdicional de julgamento de responsabilidades financeiras, esta no âmbito da competência da 3.ª Secção.

42. Consequentemente, não é possível nesta fase de julgamento fazer operar o instituto da relevação da responsabilidade financeira, pelo que se torna despiendo analisar se estariam ou não preenchidos os diversos pressupostos enunciados nas alíneas do citado n.º 9 do artigo 65.º.

43. Assim, a questão imediata que cumpre equacionar é a de saber se se verificam os pressupostos exigidos pelo art.º 65º, n.º 8 da LOPTC, para, no âmbito do instituto de dispensa de aplicação da multa, o Tribunal “pode[r] dispensar a aplicação da multa”.

44. Prevê-se, efetivamente, no n.º 8 do art.º 65º da LOPTC que o “Tribunal pode dispensar a aplicação de multa” (sublinhado nosso), “quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada”.

45. Como decorre do inciso “pode” da norma em causa, a dispensa de aplicação de multa não é automática. Crê-se assim, como se fundamentou na Sentença n.º 5/2020-3.ª Secção³, que a aplicação deste regime “não pode entender-se como uma obrigação *ope legis* do Tribunal, mas antes como um poder/dever, a operar em função de todas as circunstâncias do caso concreto”.

46. Acresce que este Tribunal «tem efetivamente perfilhado um entendimento exigente quanto à qualificação de “culpa diminuta”», no sentido de não ser «de qualificar como “diminuta” uma simples e comum negligência porquanto, em regra, estas infrações são cometidas apenas na forma negligente»⁴.

47. Embora não se vislumbrando razões para alterar este entendimento, afigura-se nos que, *in casu*, procedendo à análise e ponderação de toda a factualidade pertinente, atinente à conduta da 3.ª demandada, cremos que é de concluir pela verificação daqueles pressupostos, nomeadamente uma “culpa diminuta”, nos termos exigidos pelo preceito citado, como correspondendo a uma “quase ausência de culpa”.

48. Com efeito, o que ressalta da globalidade dos factos é que estamos perante uma situação em que a alteração da categorização da rubrica da despesa e da FF resultou da atividade dos serviços financeiros do Instituto e a D3, no quadro de exercício das suas múltiplas tarefas e responsabilidades e múltiplos PAP que autorizava, não logrou detetar tal alteração de categorização da rubrica da despesa, confiando naturalmente que os serviços não iriam alterar a categorização que estava na autorização da despesa, pelo que se pode concluir que a conduta da 3.ª demandada é de reputar de culpa muito diminuta.

49. Acresce ser de considerar como verificado o outro requisito exigido pela parte final do n.º 8 do artigo 65.º, ou seja, não há lugar a reposição.

50. *Conclui-se*, assim, que se mostra ajustado dispensar a aplicação de multa em relação à infração em que incorreu a 3.ª demandada.

*

² Cf. , por todas, a Sentença n.º 22/2002, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2022/sto22-2022-3s.pdf>

³ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/sto05-2020-3s.pdf>

⁴ Cf. Acórdão n.º 36/2020-3.ª Secção, de 23.09.2020, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2020/aco36-2020-3s.pdf>

III – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, julgo a presente ação parcialmente procedente, por apenas parcialmente provada e, em consequência:

a) *Julgo a demandada D3 incurso, como autora, na prática de uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, prevista nas alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (violação de normas sobre “execução dos orçamentos” e violação de normas legais “relativas à gestão e controlo orçamental”), com referência ao artigo 22.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2 do RAFE e anexo II do Regime Jurídico dos Códigos de Classificação Económica das Receitas e das Despesas Públicas, aprovado pelo DL 26/2002 de 14.02, dispensando-a da aplicação de multa;*

b) *Absolvo os demandados D1, D2, D3 e D4, da outra infração financeira de natureza sancionatória, na forma continuada, p. e p. no art.º 65º, nº 1, alíneas b) e d), da LOPTC, que lhes vem imputada.*

Não são devidos emolumentos – cf. artigo 14º nº 1, à *contrário sensu*, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do DL 66/96 de 31.05 e em anexo a este diploma legal.

D. n., incluindo registo e notificações.

Oportunamente abra conclusão, tendo em vista a determinação de publicação desta sentença no sítio do Tribunal de Contas.

*

Lisboa, 21 de dezembro de 2023