



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Transitado em julgado em 09/03/2015

ACÓRDÃO Nº 08 /2015 – 3ª Secção-PL

Proc. nº 5 ROM – SRA/2014

Proc. de Multa nº 1/2014-M-SRATC

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

I - RELATÓRIO

1. Em 24 de Abril de 2014 foi proferida a douta sentença nº 5/2014 no Processo de Multa nº 1/2014, da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, que condenou Rui António Dias de Câmara de Carvalho e Melo, na multa de 2.500,00€ pela prática de uma infracção prevista no artigo 66º, nº 1, alínea f) e nº 2 da LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.¹
2. Não se conformou com a decisão o Demandado que interpôs o presente recurso.

¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela pelas Leis nº 87-B/98, de 31 de Dezembro; 1/2001, de 4 de Janeiro; 55-B/2004, de 30 de Dezembro; 48/2006, de 29 de Agosto; 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril; 61/2011, de 7 de Dezembro; 2/2012, de 6 de Janeiro.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

3. O Recorrente apresentou as seguintes conclusões:

- *O presente recurso é interposto da douta sentença que condenou o ora recorrente em multa no valor de 2.500,00€ (dois mil e quinhentos euros), julgando preenchido o tipo legal de infracção prevista e punida pelo artigo 66º, nº 1, alínea f) e nº 2 da LOPTC.*
- *O Demandado foi condenado nos presentes autos sem ter sido citado.*
- *A douta sentença recorrida violou o disposto no nº 3 do artigo 76º do Regulamento nº 4/99, de 14 de Julho de 1999, publicado no Diário da República, II Série, de 14 de Julho de 1999, que aprovou o Regulamento Interno do Tribunal de Contas, alterado e republicado pela Resolução do Tribunal de Contas nº 1/2010-PG, de 14 de Abril, publicado no Diário da República, II Série, de 17 de Maio, com o nº 13/2010, adiante designado por Regulamento Interno.*
- *Esta norma determina que "previamente à decisão, é ouvido o responsável pela infracção, a quem serão notificados os factos, a sua qualificação jurídica e respectivo regime legal, devendo, ainda, ser indicada a possibilidade de poder ser posto termo ao procedimento, através do pagamento voluntário da multa, pelo mínimo legal".*
- *O que não sucedeu nos presentes autos.*
- *O processo de multa previsto no artigo 66º da LOPTC é um processo autónomo, como o qualifica o artigo 76º, nº 2 do Regulamento Interno, pelo que é no decurso deste processo autónomo - e antes da decisão - que o eventual responsável tem o direito de se pronunciar quanto aos factos e às imputações subjectivas.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *O processo de aplicação das multas previstas no artigo 66º da L.O.P.T.C., tendo natureza autónoma é um processo de natureza jurisdicional, como resulta da interpretação conjugada dos artigos 57º, nº 5 e 58º, nº 4 da LOPTC, pelo que a expressão "notificação" utilizada no artigo 76º, nº 3 do Regulamento Interno deve entender-se como citação do Demandado.*
 - *Em cumprimento do princípio do contraditório, como resulta do disposto no artigo 3º, nº 1 do NCPC.*
 - *O princípio do contraditório é um princípio fundamental do processo civil.*
 - *O Demandado não foi citado nos presentes autos, pelo que vem arguir a falta da sua citação, nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 188º, nº 1, alínea a) do NCPC, o que determina a nulidade da sentença, nos termos do disposto nos artigos 187º, alínea a) e 195º do NCPC.*
 - *A douta sentença recorrida é nula por violação do princípio do contraditório, consumado na falta de citação do demandado.*
 - *Nulidade que se invoca para todos os efeitos legais, pelo que a douta sentença recorrida deve ser declarada nula.*
- 4.** Por despacho de 14 de Maio de 2014 foi o recurso admitido, por se verificar a legitimidade do Recorrente bem como a tempestividade na apresentação do mesmo, nos termos dos artigos 96º-nº 3, 79º-nº 1-c), 97º, nº 1, e 109º-nºs 1 e 3, da L.O.P.T.C.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

5. O Exmo. Magistrado do Ministério Público, notificado para responder ao recurso, nos termos do artº 99º nº 1 da L.O.P.T.C., apresentou douto parecer que aqui se dá por reproduzido, concluindo que o recurso merece provimento nos termos e com os fundamentos seguintes:

- *Refere o artigo 13.º, nº 2 da LOPTC: «É assegurado aos responsáveis, previamente à instauração de processo de responsabilidades financeiras, bem como do processo de multa, o direito de serem ouvidos sobre os factos que são imputados...»;*
- *Acrescenta o nº 3: «A audição faz-se antes de o Tribunal formular (...) censura ou condenação» ;*
- *No artigo 58º, nº 4 prevê-se uma forma «autónoma» de processo de multa, quando ela não é aplicada directamente nos processos da 1ª ou 2ª secções;*
- *Consta do nº 3 do artigo 76.º do RGTC «Previamente à decisão, é ouvido o responsável pela infracção, a quem serão notificados os factos, a sua qualificação jurídica e respectivo regime legal... »;*
- *Não por acaso, a LOPTC e o RGTC permitem configurar o processo que se destina à aplicação das multas p. no artigo 66º da LOPTC, como um «processo autónomo de multa»;*
- *Fazem-no para que o procedimento para apuramento da responsabilidade do faltoso que há-de ser seguido se possa distinguir das faltas e infracções detectadas no processo de auditoria, que tem trâmites próprios e que, em princípio, não serve para efectivar responsabilidades.*
- *Neste processo – o de auditoria – só devem ser sancionadas directamente as situações previstas, por exemplo, nas alíneas c) e d) do nº 1 do artigo*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

66º da LOPTC, quando ocorram durante e por causa da colaboração (ou falta dela) das entidades e responsáveis visados na própria acção de controlo;

- Com efeito, a aplicação directa de uma multa nos processos de auditoria apenas pode ter lugar quando a falta disser respeito ao desenvolvimento e andamento da acção de controlo;*
- Não é, porém, o caso dos autos, como decorre, claramente, do texto da sentença recorrida que situa a falta noutro momento e relativamente a outro facto;*
- O juiz decidiu e bem, por isso, individualizar o «processo de multa» do processo de auditoria que lhe deu origem;*
- Neste caso, e como decorre da sentença recorrida, a multa foi, por isso, aplicada num processo distinto do de auditoria e não por causa de falta com ele relacionada;*
- O processo de auditoria tinha o nº 13/102.03 e o processo em que foi lavrada a sentença recorrida tem o nº 1/2014-M-SRATC;*
- A audição sobre os factos, sobre a qualificação jurídica e sobre o respectivo regime legal não se pode satisfazer, assim, com o contraditório exercido no processo de auditoria;*
- Exigia-se, pois, a concretização da audição prévia do demandado neste processo relativamente à falta que nele lhe foi imputada.*

6. Obtidos os “Vistos” dos Exmos. Adjuntos nada obsta à prolacção do Acórdão.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

II – OS FACTOS

- 1º.** *Em 8 de Abril de 2014, na Secção Regional dos Açores deste Tribunal foi aprovado o Relatório nº 5/2014 da Auditoria à prorrogação do contrato de prestação de serviços de exploração da Estação de Tratamento de Resíduos Sólidos.*
- 2º.** *No referido Relatório, no ponto nº 11.2 – “Outras Infracções” – era evidenciada uma eventual infracção prevista no artigo 66º-nº 1-f) da L.O.P.T.C. imputável ao ora Recorrente, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração da Associação de Municípios da Ilha de São Miguel (AMISM) e que teria introduzido nos processos elementos susceptíveis de induzir o Tribunal em erro.*
- 3º.** *Na Decisão final do Processo de Auditoria foi, para além do mais, ordenada a abertura de um processo autónomo de multa nos termos do disposto nos artigos 58º-nº 4, 77º-nº 4 e 105º-nº 1 da L.O.P.T.C. na sequência da evidenciação da infracção referida no número anterior.*
- 4º.** *No Processo Autónomo de Multa instaurado consta o relatório produzido e aprovado no Processo de Auditoria nº 05/2014, a sentença ora recorrida e as notificações legais ao Ministério Público e Demandado.*
- 5º.** *O Demandado Rui António Dias da Câmara de Carvalho e Melo não foi ouvido no processo autónomo de multa não se tendo pronunciado sobre os*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

factos, a sua qualificação jurídica e a responsabilidade que lhe era imputada da autoria da infracção.

III – O DIREITO

A questão decisiva e nuclear que se suscita nos autos é a seguinte:

" Nos processos autónomos de multa previstos no artigo 58º-nº 4 da L.O.P.T.C. é sempre, obrigatório observar o cumprimento do princípio do contraditório ouvindo-se o responsável a que a infracção é imputada?"

Vejamos.

Nos termos do artº 13º da L.O.P.T.C., estabelece-se como um dos princípios estruturantes da actividade do Tribunal a observação do contraditório, vinculando o Tribunal a ouvir os responsáveis individuais e os serviços, organismos e demais entidades interessadas e sujeitas aos poderes de jurisdição e controlo nos casos sujeitos à sua apreciação (artº 13º-nº 1).

O nº 2 do preceito (redacção da Lei nº 48/06), vem densificar o princípio do contraditório, relevando a sua função garantística nos processos de efectivação de responsabilidades e de multa: é assegurado aos responsáveis o direito de previamente serem ouvidos sobre os factos que lhes são imputados, a respectiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A audição dos responsáveis deve ser feita antes de o Tribunal formular juízos, públicos de simples apreciação, censura ou condenação (nº 3 do artº 13º).

O princípio do contraditório deve ser escrupulosamente observado e garantido a todos os responsáveis financeiros sendo decisivo à concretização do direito constitucional a um processo equitativo (artº 20º-nº 4 da C.R.P.).

Como já em 1998, o Tribunal Constitucional considerava: ²

"O processo de um Estado de Direito (processo civil incluído) tem de ser um processo equitativo e leal. E por isso, cada uma das partes tem o poder de vir ao processo expor as razões de facto e de direito antes que o tribunal tome as suas decisões. É o direito de defesa que as partes hão-de poder exercer em condições de igualdade. Nisso se analisa, essencialmente, o princípio do contraditório, que vai ínsito no direito de acesso aos tribunais, consagrado no artº 20º da C.R.P."

O Tribunal Constitucional, a propósito dos processos previstos no artigo 66º da L.O.P.T.C., em recentes Acórdãos³, considerou que o núcleo essencial de um processo equitativo *"impõe que os regimes adjectivos proporcionem aos interessados meios efectivos de defesa dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, bem como uma efectiva igualdade de armas entre as partes no processo ..."*.

É especialmente gravoso o facto de alguém ser acusado da prática de actos e ou omissões que justifiquem uma censura financeira, um julgamento público com a carga negativa que lhe está associada. No domínio financeiro, os Demandados exercem ou exerceram, por norma, altos cargos na Administração Pública pelo que

² Ac. nº 358/98 in DR-2ª, de 17.07.98

³ Ac. nº 778/2014 e 779/2014, de 12 de Novembro, in Proc. nºs 608/14 e 612/14 da 2ª Secção, juntos a estes autos.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

o desprestígio decorrente de um processo jurisdicional para efectivação de responsabilidades financeiras se repercute de forma bem evidente também no respectivo percurso profissional.

- **Estas considerações evidenciam a absoluta necessidade de os responsáveis serem ouvidos em todos os processos deste Tribunal.**

Os direitos de audição e de defesa assegurados pela L.O.P.T.C. radicam, pois, na protecção dos valores essenciais do indivíduo, do cidadão, do responsável pela administração dos dinheiros públicos. Daí que tais direitos tenham consagração constitucional: o artº 32º-nº 10 da CRP estipula que *"nos processos de contra-ordenação, bem como em quaisquer processos sancionatórios, são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa"*.

Como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira *"trata-se de uma simples irradiação para esse domínio sancionatório de requisitos evidentes do Estado de direito democrático"*.⁴ Requisitos que não se coadunam com entendimentos restritivos em que os direitos de audição e de defesa se bastariam com a intervenção em processo jurisdicional, pois, como já referimos, a intervenção processual não se confunde com a prévia audição dos indigitados responsáveis.

*

Também no domínio do direito comunitário, é pacífico o entendimento de que o respeito dos direitos de audição e de defesa, consagrados no artº 6º da Convenção

⁴ Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª edição – pág. 208.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Europeia dos Direitos do Homem, constituem um "acquis" fundamental e civilizacional inerente aos princípios estruturantes de um Estado de Direito.

A jurisprudência comunitária sedimentou o âmbito do direito de defesa em qualquer procedimento susceptível de vir a afectar os interesses dos visados mesmo que aquele tenha natureza administrativa.

Assim, no Acórdão do Tribunal de Justiça proferido em 15.10.02 considerou-se que:

"A este propósito, importa registar que o Tribunal recordou com razão, no nº 246 do acórdão recorrido, que o respeito do direito de defesa em qualquer processo susceptível de ter como resultado a aplicação de sanções, nomeadamente coimas ou multas, constitui um princípio fundamental do direito comunitário, que deve ser observado mesmo tratando-se de um procedimento de natureza administrativa" ⁵

Também o Tribunal de 1ª instância (2ª Secção alargada), no Acórdão proferido em 06.03.03 reiterou que:

"Segundo jurisprudência bem assente, o respeito dos direitos da defesa em qualquer processo dirigido contra uma pessoa, susceptível de levar à adopção de um acto que lese os interesses desta, constitui um princípio fundamental do direito comunitário e deve ser garantido mesmo na falta de regulamentação específica. Este princípio exige que a pessoa interessada tenha sido posta em condições, desde a fase do procedimento administrativo, de dar a conhecer utilmente o seu ponto de

⁵ Nº 85 do Acórdão, publicado no JOC de 21.12.02, em que são recorrentes Limburgse Vinyl Maatschappij NV e outros e recorrida a Comissão



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

vista sobre a realidade e a pertinência dos factos, acusações e circunstâncias alegadas pela Comissão.”⁶

*

O Processo nº 1/2014 da Secção Regional dos Açores é um Processo Autónomo de Multa instaurado na sequência da aprovação do Relatório de Auditoria nº 05/2014, em sessão de 8 de Abril de 2014.

Como já referimos, este tipo de processo está previsto no nº 4 do artº 58º da L.O.P.T.C., sendo competente o Juiz da Secção Regional nos termos do artº 77º-nº 4, 105º-nº 1 e 107º-nº 1-c) da L.O.P.T.C.

Nos termos do artº 76º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução nº 13/2010, do Plenário Geral do Tribunal na sessão de 14 de Abril de 2010 e publicado no D.R., 2ª Série, nº 95 , de 17 de Maio, as multas previstas no artº 66º da L.O.P.T.C. e a proferir nos processos autónomos de multa são decididas pelos juízes relatores dos processos que tenham relação com as respectivas infracções.

No caso dos autos, o Processo nº 1/2014 foi instaurado na sequência da decisão proferida no Processo de Auditoria nº 05/2014 mas, como consta da matéria de facto provada, não foi ouvido o alegado responsável pela infracção.

(Facto nº 5)

⁶ N° 121 do Acórdão publicado no JOC de 24.05.03 em que são recorrentes Westdeutsche Landesbank Girozentrale e outros e recorrida a Comissão.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Ora, tal procedimento viola o disposto no artº 76º-nº 3 do Regulamento Geral deste Tribunal, o qual impõe que, neste tipo de processos, o responsável indiciado pela infracção seja ouvido, com a indicação e notificação da factualidade em causa bem como a respectiva qualificação jurídica e regime legal, devendo, ainda, ser indicada a possibilidade de poder ser posto termo ao procedimento, através do pagamento voluntário da multa, pelo mínimo legal.

A audição é um acto essencial para que o responsável possa exercer o seu direito de defesa e não se confunde nem se absorve com o exercício do contraditório no âmbito do processo de auditoria.

Aliás, todos os processos jurisdicionais previstos no artigo 58º da L.O.P.T.C. (incluindo-se os processos autónomos de multa) têm o procedimento previsto nos artigos 89º a 104º da L.O.P.T.C. em que, como não poderia deixar de constar, os Demandados são citados para a causa (artº 91º) e já foram ouvidos na auditoria no âmbito do princípio do contraditório previsto no artº 13º da L.O.P.T.C. e a que já aludimos.

O Tribunal Constitucional teve, já, oportunidade de não julgar inconstitucional a norma do artº 76º do Regulamento Geral, como decorre dos Acórdãos nºs 778/2014 e 779/2014 de 12 de Novembro que constam de fls 26 a 40 destes autos.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Em síntese:

- **O Recorrente não foi ouvido no processo autónomo de multa em violação do disposto no artº 76º-nº 3 do Regulamento Geral deste Tribunal.**
- **Esta omissão atinge de forma directa o exercício do seu direito de defesa e a um processo equitativo e justo, legal e constitucionalmente garantidos (artº 20º-nº 4 da C.R.P.).**
- **A falta de citação do Recorrente ocorre quando o acto tenha sido completamente omitido nos termos do disposto no artº 188º-nº 1-a) do C. P. Civil e determina a nulidade da sentença proferida na 1ª instância nos termos do disposto no artigo 187º-a) e 195º do C.P.C.**

IV- DECISÃO

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Julgar procedente o recurso, e em consequência, declarar nula a sentença condenatória proferida em 1ª instância.**
- **Não são devidos emolumentos.**
- **Registe e notifique.**

Lisboa, 18 de Fevereiro de 2015

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes (Relator)

Helena Maria Ferreira Lopes

João Aveiro Pereira