



Secção: 3.<sup>a</sup> S/PL  
Data: 10/04/2018  
Recurso Ordinário de Multa: 2/2018  
Processo: 1/2017-PAM 1.<sup>a</sup>S  
Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

Transitado em julgado em 03/05/2018

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

## I – RELATÓRIO

1. José Agostinho Ribau Esteves, presidente da Câmara Municipal de Ílhavo (até 22.10.2013), não se conformando com a dita sentença, n.º 5/2017, de 29.05.2017, veio interpor recurso para o plenário da 3.<sup>a</sup> Secção, da decisão que o condenou pela prática de uma infração, p. e p. no artigo 66.º, n.º 1, alínea a) e n.º 2 e 3, da LOPTC, na multa de 510,00 € e ainda nos emolumentos.
2. O recorrente, nas suas alegações, apresentou as seguintes conclusões:
  - 2.1. A nova redacção do Art.º 61.º/2 da LOPTC (*introduzida pelo Art.º 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28/12*) deverá determinar a absolvição do Demandado e ora Recorrente, por se tratar de um “*regime despenalizante*” e mais favorável relativamente ao que vigorava à época em que se teria consubstanciado a infração.



- 2.2. Por outro lado, a douda sentença recorrida é omissa quanto a factualidade (*eventualmente*) consubstanciadora do elemento subjetivo da (*apontada*) infração, pelo que também por isso deverá o Demandado e ora Recorrente ser absolvido.
3. O Ministério Público respondeu ao recurso alegando e concluindo o seguinte:
- 3.1. As infrações previstas no artigo 66.º da LOPTC têm natureza compulsória, instrumental, e inscrevem-se na responsabilidade processual dos destinatários, no âmbito dos procedimentos da fiscalização prévia, concomitante e sucessiva do Tribunal de Contas.
- 3.2. A jurisprudência da 3.ª Secção do Tribunal de Contas é constante, pacífica e uniforme, no sentido da inaplicabilidade do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC, às infrações não financeiras, previstas no artigo 66.º da mesma Lei.
- 3.3. Encontram-se reunidos os requisitos legais que permitem a aplicação do instituto da atenuação especial da multa, previsto no artigo 65.º n.º 7 da LOPTC, *por analogia in bonam partem*, pois no artigo 66.º n.º 3 da LOPTC admite-se a relevação da responsabilidade e, por maioria de razão, a norma que admite o mais (relevação) deve ser interpretada no sentido de admitir o menos (atenuação especial).
- 3.4. Em face do exposto, o Ministério Público emite parecer no sentido do provimento parcial do recurso, condenando-se o recorrente na multa de 3 UC, a que correspondem o montante de € 306,00.

## II – FUNDAMENTAÇÃO



4. A matéria de facto em causa dada como assente, a sua fundamentação de facto e jurídica (parcialmente, com interesse para o caso) que consta da decisão recorrida é a seguinte:
- 4.1. Em 25.07.2016, e através do ofício n.º 9968, de 25.07.2016, o Município de Aveiro remeteu ao Tribunal de Contas um único contrato que engloba os 2.º e 3.º adicionais relativos ao contrato de empreitada “Parque da Sustentabilidade/PDS/Ponte Pedonal-Ligação Baixa de Santo António ao Parque Infante D. Pedro”, sendo que tais adicionais reportam-se a trabalhos “a mais” no valor de € 20.565,69 e a trabalhos a “menos” de igual montante.
- 4.2. O contrato referido em 1. foi celebrado em 29.04.2016, sendo outorgantes o Município de Aveiro, representado pelo correspondente Presidente da Câmara Municipal e ora demandado, e a empresa Correcta-Construções, Lda.
- 4.3. O início da execução dos trabalhos previstos nos citados 2.º e 3.º adicionais teve lugar em 31.03.2014. Presentes a data da remessa daqueles 2.º e 3.º contratos adicionais, a data do início da execução dos trabalhos que lhes correspondem e considerado, ainda, o prazo de envio estabelecido no art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, é de concluir que tais adicionais foram remetidos ao Tribunal de Contas com um atraso de 526 dias.
- 4.4. Indiciando-se, assim, a violação do prazo estabelecido no art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, procedeu-se à notificação do demandado para, querendo, e no cumprimento do disposto no art.º 13.º [faculta o exercício do direito ao contraditório], ainda daquele diploma legal, se pronunciar, a propósito. Decorrido o prazo para a junção de resposta ou pronúncia sobre a matéria em causa, o demandado José Agostinho Ribau Esteves nada disse.
- 4.5. Contra o demandado José Agostinho Ribau Esteves, ora Presidente da Câmara Municipal de Aveiro, correram termos neste Tribunal, por factos similares e idênticas infrações, os seguintes processos:
- a. Processos autónomos de multa n.ºs 13, 14 e 15 e 17, do ano 2012, tendo, aí, sido proferida sentença em 13.11.2012 e no âmbito da qual se relevou a responsabilidade, mas com recomendação;
- b. Processo autónomo de multa n.º 74/2010, onde foi proferida sentença que relevou a responsabilidade, mas com recomendação;



- c. Processos autónomos de multa n.ºs 82/2011 e 28 e 29, do ano 2012, relativamente a factos e infrações que se identificam com a materialidade e ilícitos sob apreciação neste processo, tendo, aí, sido proferidas sentenças condenatórias em 19.03.2012, 13.11.2012 e 19.03.2013, respetivamente.

\*

A factualidade tida por apurada e acima descrita assenta em prova documental junta ao processo.

\*

7.a.

Nos termos do n.º 2, do art.º 47.º, da LOPTC [na redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 07.12], os contratos adicionais aos contratos visados referidos na alínea d), do n.º 1, daquela norma, deverão ser remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução.

A remessa não tempestiva e injustificada de tais contratos ao Tribunal de Contas configura a infração prevista no art.º 66.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, que é sancionável com multa e adentro dos limites previstos no n.º 2, desta mesma norma.

b.

No âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, o Tribunal de Contas, estribado no art.º 65.º, n.º 7, 8 e 9, da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 09.03, pode:

- Atenuar especialmente a multa quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa, sendo os respetivos máximos e mínimos reduzidos a metade;
- Dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta;
- Releva [as 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas] a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa quando se evidencie suficientemente que a falta só pode ser imputada a título de negligência, quando não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado, e, por último, se tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou órgão de controlo interno tenha censurado o respetivo autor pela sua prática.

c.

Por outro lado, no respeitante às infrações melhor tipificadas no art.º 66.º, da LOPTC, [na redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 09.03], e caso as mesmas tenham sido cometidas por



negligência, o Tribunal de Contas pode relevar a responsabilidade daí decorrente nos termos referidos em 9., do art.º 65.º, ainda da LOPTC, sendo o limite máximo reduzido a metade [vd., nesta parte, o n.º 3, do mencionado art.º 66.º, da LOPTC].

E, sublinhe-se, a melhor interpretação da normação agora disponível e acima referenciada [sobrevinda às alterações introduzidas à LOPTC pela Lei n.º 20/2015, de 09.03] obriga a concluir que os institutos, com natureza penal, da atenuação especial da multa e da dispensa da aplicação da multa apenas são agora convocáveis no domínio da responsabilidade financeira sancionatória.

8.

Eis, pois, o quadro normativo que norteará a apreciação em curso e que, confrontada com a factualidade tida por apurada, permitirá, a final, concluir ou não pela prática de alguma infração e, inerentemente, da eventual punição.

Exercício a que procederemos.

9.

Da prova junta ao processo resulta, com meridiana clareza [vd. factualidade dada como provada em 2., desta sentença] que os contratos adicionais [2.º e 3.º] em presença se incluem em contrato celebrado em 29.04.2016 e que os correspondentes trabalhos tiveram início em 31.03.2014.

Logo, considerado o prazo de remessa [60 dias sobre o início da execução dos trabalhos] estabelecido no art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, e a data do efetivo envio de tais adicionais [25.07.2016] ao Tribunal de Contas, impõe-se concluir que este último [envio] operou com um atraso de 526 dias.

10.

Resta, assim, infringida a norma constante do art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, infração que é punível nos termos previstos nos n.ºs 1, al. b), 2 e 3 do art.º 66.º, daquele mesmo diploma legal.

E a responsabilidade pela prática de tais infrações, que é pessoal e individual [vd. art.ºs 61.º, 62.º e 67.º, da LOPTC], recai sobre o Presidente da Câmara de Aveiro, José Agostinho Ribau Esteves [vd. art.º 81.º, n.º 4, da LOPTC].

Tal infração é punível com multa, em montante a determinar pelo Tribunal e na observância dos limites e condicionalismos fixados nos n.ºs 2 e 3, do art.º 66.º, ainda da LOPTC.

11.a.



Acentua-se que o demandado não demonstrou ter providenciado, ativamente, e como lhe competia, no sentido de prevenir e evitar incumprimentos de tal natureza [vd. art.º 47.º, n.º 2, deste TC].

Por outro lado, a facticidade disponível nas demais circunstâncias apuradas não sugerem que o demandado, José Agostinho Ribau Esteves, Presidente da Câmara Municipal de Aveiro, tenha agido dolosamente, ou, dito de outro modo, com a intenção deliberada de não remeter, atempadamente, o referido contrato ao Tribunal de Contas.

É, pois, seguro que o demandado agiu negligentemente, pois não diligenciou, de modo bastante, por forma a assegurar o bom cumprimento da norma contida no art.º 47.º, n.º2, da LOPTC, remetendo os adicionais contratuais em apreço a este Tribunal no prazo aí estabelecido. Obrigação que, e repete-se, sobre si impendia.

(...)».

\*

5. Tendo em contas as conclusões formuladas pelo recorrente, que delimitam o conhecimento do recurso, está em causa: (i) aplicação do regime mais favorável introduzido pela nova redação do artigo 61º n.º 2 da LOPTC, pelo artigo 248º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro; (ii) inexistência de factos consubstanciadores do elemento subjetivo da infração.
  - (i) **Da aplicação do regime mais favorável introduzido pela nova redação do artigo 61º n.º 2 da LOPTC, pelo artigo 248º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.**
6. Sobre esta dimensão do recurso o recorrente conclui que a «nova redação do Artº 61º/2 da LOPTC (*introduzida pelo Artº 248º da Lei nº 42/2016, de 28/12*), interpretada à luz do Artº 29º da CRP e conjugada com o Artº 2º do CP (*este último aplicável “ex vi” Artº 67º/4 da LOPTC*), determina a absolvição do Demandado e ora Recorrente, por se tratar de um “*regime despenalizante*” e mais favorável relativamente ao que vigorava à data em que se teria consubstanciado a infração, não havendo na fundamentação de facto da douta Sentença recorrida, e nem sequer constando dos Autos,



qualquer matéria que permitisse concluir pela verificação do *(novo)* elemento demandado por aquela (nova) redação».

7. O recorrente foi condenado por uma infração do artigo 66º da LOPTC, essencialmente por ter remetido ao Tribunal de Contas, com um atraso, informação sobre o início da execução de trabalhos previstos num determinado contrato. A infração em causa é uma infração de natureza processual, destinando-se, como outras, a sancionar o incumprimento do dever de colaboração com o Tribunal.
8. Como é hoje jurisprudência pacífica, quer deste Tribunal de Contas, quer do Tribunal Constitucional, «(...)as sanções processuais são cominadas para ilícitos praticados no processo, visando assegurar a normal tramitação deste e obter uma justa decisão da lide, pretendendo-se, nomeadamente, com a sua estatuição obter a cooperação dos particulares com os serviços de justiça» (assim o Acórdão n.º 778/2014, de 12 de Novembro deste último Tribunal).
9. A violação do dever de colaboração para com um órgão de soberania é um dever de natureza adjetiva a que qualquer entidade pública ou privada está obrigada, visando a sanção correspondente constranger ao cumprimento dos deveres inerente.
10. Trata-se, assim, de uma infração específica estabelecida na LOPTC em que o responsável pode não ser um responsável financeiro e que de todo se confunde com as infrações decorrentes de responsabilidade financeira sancionatória a que se refere o artigo 65º da LOPTC.
11. A Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, alterou o artigo 61º n.º 2 da LOPTC, estabelecendo agora que «a responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil



e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933».

12. A partir de 2 de janeiro de 2017, nos termos do artigo 276º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, exige-se como elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) dos responsáveis autárquicos referidos [titulares dos órgãos executivos das autarquias locais] os mesmos requisitos até agora exigidos para a responsabilização financeira dos membros do Governo. Ou seja, (i) a não audição das estações competentes ou (ii) quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, hajam adotado resolução diferente.
13. Conforme foi decidido por este Tribunal no Acórdão n.º 24/2016, de 21 de dezembro, 3ª secção-PL, «o Decreto n.º 22.257, de 25/02/1933, quando diz que os membros do Governo são responsáveis *“por todos os atos que praticarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado”*, desde que se verifiquem os pressupostos no n.º 1 do referido Decreto, está a referir-se exclusivamente a atos administrativos de natureza financeira praticados exclusivamente por responsáveis financeiros, e, por esta via, a infrações financeiras, e nunca a “infrações” por violação do dever de colaboração com o Tribunal».
14. Nesse sentido e de acordo com a jurisprudência citada, no artigo 66º da LOPTC estão em causa infrações que estão fora do âmbito de previsão do disposto no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, não lhe sendo, por essa via, aplicável o disposto no Decreto 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933.
15. É neste contexto que deve ser interpretado o disposto n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, quando refere que o artigo 62.º é aplicável à responsabilidade sancionatória, com as devidas adaptações.



16. Assim e em conformidade não é de aplicar à infração em causa nos autos o regime previsto no artigo 61º n.º 2 da LOPTC, nomeadamente a sua versão após a Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

17. Improcede, por isso nesta parte, o recurso.

**(ii) inexistência de factos consubstanciadores do elemento subjetivo da infração.**

18. Sobre esta dimensão do recurso, o recorrente vem concluir que «a sentença recorrida é omissa quanto a factualidade (*eventualmente*) consubstanciadora do elemento subjetivo da (*apontada*) infração, pelo que também por isso deverá o Demandado e ora Recorrente ser absolvido».

19. Deve começar por enfatizar-se que está em causa neste processo, conforme refere no § 7 supra uma infração de natureza processual, destinando-se a sancionar o incumprimento do dever de colaboração com o Tribunal.

20. A natureza pecuniária e processual que a sanção estabelecida por via da violação das normas estabelecidas no artigo 66º da LOPTC comporta, não omite a exigência da sua prática ter que pressupor um grau de imputação subjetiva (culpa, dolosa ou negligente) a quem é o seu autor. Isso mesmo decorre, nos artigos 66º n.º 3 e 67 n.º 2 e 3 e 61º n.º 5 da LOPTC.

21. Tal exigência impõe, no âmbito procedimental, a configuração factual de elementos que evidenciem a culpa dos responsáveis pela infração. Por outras palavras, ainda que se trate de uma infração processual, as exigências sobre a imputação subjetiva (e os graus que comportam) devem subsumir-se em factos determinados e concretamente identificados.

22. Nos termos do artigo 94º n.º 3 da LOPTC, na fundamentação da sentença, o juiz deve «discriminar os factos que julga provados e os que julga não



provados, analisando criticamente e de forma concisa as provas que serviram para fundar a sua convicção, bem como os fundamentos de direito».

23. A estrutura da decisão e sobretudo a fundamentação da sentença, ainda que seja no âmbito de um processo autónomo de multa, deve seguir a dimensão normativa referida naquele artigo, de modo a que todas as finalidades referentes à fundamentação das decisões sejam atingidas. Nomeadamente as garantias de impugnação, através do duplo grau de jurisdição por via da dimensão da apreciação do recurso pelo Tribunal superior.
24. No caso em apreço, na fundamentação da sentença, nomeadamente na matéria de facto provada, não se encontra qualquer referência aos factos referentes à dimensão da culpa que consubstanciam a eventual comissão da infração imputada. Mas, ao contrário e de forma contraditória, na fundamentação jurídica são efetuadas referências a essa dimensão factual [cf. supra, o ponto 11.a) da sentença, onde se diz que «*o demandado não demonstrou ter providenciado, ativamente e como lhe competia, no sentido de prevenir e evitar incumprimentos de tal natureza*», referentes ao artigo 47º n.º 2 da LOPTC] e mais à frente, se refere expressamente que o demandado «*não diligenciou, de modo bastante, por forma a assegurar o bom cumprimento de norma contida no artigo 47º n.º 2 da LOPTC, remetendo os adicionais contratuais em apreço a este tribunal no prazo aí estabelecido. Obrigação que, e repete-se, sobre si impendia*]. Daí se retira, aliás, a conclusão da conformação e da prática da infração pelo recorrente.
25. Ou seja, a sentença, por via dessa contradição na sua estrutura interna, decorrente de um facto que não está dado como provado ou não provado, sobre matéria essencial para o julgamento da causa, exige que se amplie a referida matéria de facto.



26. Nos termos do artigo 662º n.º 2 alínea c) do CPC, aplicável, nos termos do artigo 80º da LOPRC, deve o Tribunal de recurso determinar nestes casos a ampliação da referida matéria de facto.
27. Ainda que neste tipo de processo (Processo Autónomo de Multa) não tenha ocorrido qualquer gravação ou registo da prova, esta encontra-se nos autos e é passível de ser apreciada e ampliada, para aquele efeito, pela 1ª instância, corrigindo-se, nos termos que for entendido, a fundamentação e, a partir daí decidir em conformidade.
28. Saliente-se que só assim, se permite, garantir ao recorrente o eventual recurso e reapreciação da decisão, se assim for entendido.
29. Assim sendo, de acordo com o disposto no artigo 662º n.º 2 alínea c) e 3 do do CPC, *ex vi* do artigo 80º da LOPTC do CPC, decide-se anular a decisão proferida em primeira instância e, em consequência, determinar a ampliação da matéria de facto dando-se como provado ou não provada a factualidade referentes à dimensão culposa da infração, fundamentando a decisão.

### III – DECISÃO

Pelo exposto, acordam os Juízes da 3.ª Secção, em Plenário, em anular a decisão de primeira instância, ordenando que seja efectuada nova decisão ampliando-se a matéria de facto, contendo a pronúncia probatória sobre os factos referentes à dimensão da imputação subjectiva da infração e, com base nisso, seja efectuada nova decisão.

Não são devidos emolumentos, nos termos do artigo 17º do Regulamento dos Emolumentos do Tribunal de Contas.



Lisboa 10 de abril de 2018

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)

(Helena Maria Ferreira Lopes)

(António Francisco Martins)