



Secção: 3.^a – S/PL
Data: 19/12/2018
ROM N.º 4/2018
PAM: 6/2018

RELATOR: Conselheiro José Mouraz Lopes

TRANSITADO EM JULGADO

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

I – RELATÓRIO

1. ANTÓNIO AUGUSTO MAGALHÃES CUNHA, na qualidade de Ex-Reitor da Universidade do Minho (UM), tendo sido notificado do teor da sentença proferida nos autos em que foi condenado no pagamento de uma multa de 5 UC, a que corresponde o valor de 510,00€, por via de uma infração p.p. no 66.º, n.ºs 1, alínea *b*), 2 e 3 da LOPTC veio apresentar recurso da mesma, pedindo que a decisão recorrida seja revogada, dispensando-se o Recorrente do pagamento da multa aplicada ou relevando a sua responsabilidade sancionatória.

2. O recorrente, nas suas alegações, apresentou as seguintes conclusões:

2.1. A decisão recorrida é omissa quanto à devida e necessária fundamentação para sustentar o indeferimento do pedido de relevação da multa, formulado pelo Recorrente, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, sustentando-se tão só no período do atraso da remessa do documento e na vasta experiência do Recorrente, desconsiderando-se todas as restantes circunstâncias que rodearam a atuação do Recorrente e que estão documentalmente comprovadas nos autos.

2.2. O Recorrente, atentas as circunstâncias do caso em concreto que resultaram provadas, atuou de forma diligente, apenas podendo a sua culpa ser graduada em negligência levíssima, o

que demonstra à sociedade o preenchimento do primeiro requisito a que alude a alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

2.3. De resto, atento o grau diminuto da culpa do Recorrente, sempre o mesmo poderia ter sido dispensado do pagamento da multa, nos termos do previsto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

2.4. Os factos provados demonstram a inexistência de uma recomendação relativamente ao procedimento em concreto, ficando demonstrado que Recorrente não atuou em sede de reação a uma recomendação não cumprida, o que demonstraria — em tese que incumpria os seus deveres legais, mas sim atuou de forma diligente, com vista a sanar a irregularidade que ele próprio detetou e fê-lo de forma espontânea, sem esperar que uma auditoria lho recomendasse.

2.5. Ficou assim demonstrado que o requisito previsto na alínea b) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC está também preenchido.

2.6. Durante os 8 anos de mandato exercidos pelo Recorrente como Reitor da UMinho e após inúmeras auditorias, executadas pelas mais diversas entidades fiscalizadoras, nunca estas detetaram este tipo de irregularidades nem sequer emitiram recomendações com vista à correção deste (ou de outro) procedimento.

2.7. Esta foi a primeira vez que o Recorrente foi objeto de censura e, reitera-se foi o Recorrente quem detetou a existência do lapso e diligenciou pela sua eliminação, mediante a remessa do documento em falta ao Tribunal de Contas.

2.8. Acresce que o Recorrente diligenciou pela criação de procedimentos concretos, a adotar pelos serviços, com vista a obstar que este tipo de irregularidades se repetisse, ficando assim claramente demonstrado o preenchimento do requisito previsto na alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

2.9. O Recorrente sempre pautou a sua conduta por rigorosos critérios de legalidade, atuando em obediência a critérios de interesse público e cuidadosa gestão dos recursos económicos que foram colocados à disposição da Universidade do Minho.

2.10. Pelo que, atento o exposto, se impunha que fosse relevada a responsabilidade sancionatória do Recorrente.

3. O Ministério Público emitiu parecer no sentido do não provimento do recurso, alegando essencialmente que a «gradação da culpa mostra-se realizada, com a consideração de diversos elementos que a diminuem, mas não ao ponto de a classificar como levíssima, face a outros elementos ponderados, em particular o lapso de tempo decorrido e a experiência do recorrente»

II – FUNDAMENTAÇÃO

4. A matéria de facto e a sua motivação que consta da decisão em apreciação é a seguinte, bem como a apreciação efetuada sobre a fundamentação da não aplicação do instituto da relevação:
- 1.1 No ofício (ref.^a GRT-124/2017, de 28-6-2017) em que a UM remeteu ao TdC o 1.º adicional ao contrato visado no processo de fiscalização prévia n.º 1114/2015 (*supra* §§ 1 e 2), o 1.º adicional relativo à execução de trabalhos de suprimentos de “erros e omissões” no valor de 96.947,84 € e de trabalhos a menos no montante de 723,19 €, na empreitada *Construção do edifício destinado à Biblioteca e Centro de Estudos da Universidade do Minho, no Campus de Azurém, em Guimarães*, celebrado em 30-5-2017, a UM informou¹ que o adicional em causa tem como objeto trabalhos iniciados em 14-09-2015.
- 1.2 Desta forma, os trabalhos iniciaram-se em 14-9-2015 e o contrato só foi remetido ao Tribunal em 28-6-2017.
- 1.3 O Professor António Augusto Magalhães da Cunha foi eleitor Reitor da UM para dois mandatos sucessivos, tendo exercido o cargo entre 2009 e 2017.
- 1.4 O atraso ocorrido derivou de falha dos serviços dirigidos pelo então Reitor da UM Professor António Augusto Magalhães da Cunha que tinha conhecimento da necessidade de implementar orientações para acautelar as obrigações de comunicação ao TdC de adicionais a contratos visados em prazos estabelecidos na lei.
- 1.5 O atraso não derivou de qualquer intenção de obstar ao controlo do TdC mas de falha no cumprimento dos deveres de cuidado inerentes à direção dos serviços sobre o acompanhamento de contratos sujeitos a fiscalização pelo TdC e, em particular, das obrigações legais de envio da informação sobre contratos adicionais.
- 1.6 O Professor António Augusto Magalhães da Cunha colaborou com a descoberta da verdade.
- 1.7 O Professor António Augusto Magalhães da Cunha nunca foi condenado pelo TdC por sentença transitada em julgado e apenas foi objeto de um outro processo por violação do

¹ No documento elaborado de acordo com o anexo à Resolução n.º 1/2009, publicada no Diário da República, II Série de 14.01.2009.

artigo 66.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC, tendo sido condenado por sentença n.º 6/2018, de 18-10-2018, proferida no processo autónomo de multa n.º 2/2018 (sentença que ainda não transitou em julgado).

MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 2 A matéria de facto foi considerada provada com base na prova documental fornecida pela UM, informações prestadas pelo seu ex-reitor que ao comunicar o adicional logo informou do atraso ocorrido e análise dos registos do TdC sobre outros processos.
- 3 Fundamentação jurídica
(...)
- 4 Questão central reporta-se à suscetibilidade de relevação da infração ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 65.º, n.º 9, e 66.º, n.º 3, da LOPTC.
- 5 Entende-se que existem motivos que em concreto obstam à referida relevação, em particular o grau de violação objetiva (o atraso muito significativo em face do prazo legal) e a experiência do responsável no exercício do cargo à data dos factos.

Sem embargo, existe um conjunto de atenuantes sobretudo ao nível da culpa em concreto, e a efetiva e leal colaboração com o tribunal, que impõem que a sanção aplicada se situe no limite mínimo da moldura legal estabelecida pelas disposições dos n.ºs 2 e 3 do artigo 66.º da LOPTC, entre 5 e 20 unidades de conta processual (UC) — sendo o valor da UC de 102,00 €»

*
*
*
*

Face às conclusões apresentadas pelo recorrente são as seguintes as questões que importa conhecer: (i) da falta de fundamentação da decisão sobre não relevação da responsabilidade; (ii) da relevação da responsabilidade e da dispensa de multa.

(i) Da falta de fundamentação

5. Sobre esta dimensão o recorrente alega que a decisão recorrida é omissa quanto à devida e necessária fundamentação para sustentar o indeferimento do pedido de relevação da multa, formulado pelo Recorrente, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, sustentando-se tão só no período do atraso da remessa do documento e na vasta experiência do Recorrente, desconsiderando-se todas as restantes circunstâncias que rodearam a atuação do Recorrente e que estão documentalmente comprovadas nos autos.
6. A fundamentação das sentenças decorre do princípio constitucional estabelecido no artigo 205º da CRP sendo, através dela que (i) se possibilita o controlo da sentença por um Tribunal superior, evitando decisões arbitrárias, (ii) se concretiza a garantia de defesa (na medida em que apenas com a fundamentação pode ser concretizado o direito constitucional ao recurso) e (iii) se assume um mecanismo de autocontrolo do próprio Tribunal. Trata-se, essencialmente, com a fundamentação de concretizar o «dever de dar razões» pelas quais se decide.
7. Conforme se referiu em várias e sustentada jurisprudência deste Tribunal, a propósito da fundamentação das decisões, nomeadamente nos Acórdãos n.º 21/2016, 3ªS/PL, de 21 de dezembro e n.º. 21/2018, 3ª S/PL, de 28 de novembro, na fundamentação deve estabelecer-se «o fio condutor entre a decisão sobre os factos provados e não provados e os meios de prova usados na aquisição da convicção (...) dando assim suporte à dimensão da função endoprocessual da fundamentação das decisões». Por outro lado, o artigo 615.º, n.º 1, alínea b), do CPC, aplicável, ao caso, nos termos do artigo 80º da LOPTC, sanciona com a nulidade da decisão as hipóteses de violação grave do dever de fundamentação, quando, como aí se refere, a sentença «não especifique os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão».
8. A falta de fundamentação ocorre quando não se revela qualquer enquadramento jurídico ainda que implícito, de forma a deixar, no mínimo, ininteligível os fundamentos da decisão. Com efeito, a falta ou a ininteligibilidade da fundamentação de uma decisão só releva quando for de tal forma que não permita sequer a formulação de um juízo de mérito sobre a mesma, o que não sucede, por exemplo, em caso de fundamentação reduzida.
9. No caso em apreciação importa referir que está apenas em causa, segundo o recorrente (e segundo a sua conclusão que delimita o objeto do conhecimento do recurso) a omissão

«quanto à devida e necessária fundamentação para sustentar o indeferimento do pedido de relevação da multa».

10. A decisão *sub judice*, nesta parte, conforme se pode constatar supra no § 4.5 sobre a questão da não relevação da multa, diz expressamente que «*Questão central reporta-se à suscetibilidade de relevação da infração ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 65.º, n.º 9, e 66.º, n.º 3, da LOPTC. Entende-se que existem motivos que em concreto obstam à referida relevação, em particular o grau de violação objetiva (o atraso muito significativo em face do prazo legal) e a experiência do responsável no exercício do cargo à data dos factos. Sem embargo, existe um conjunto de atenuantes sobretudo ao nível da culpa em concreto, e a efetiva e leal colaboração com o tribunal, que impõem que a sanção aplicada se situe no limite mínimo da moldura legal estabelecida pelas disposições dos n.ºs 2 e 3 do artigo 66.º da LOPTC, entre 5 e 20 unidades de conta processual (UC)*
11. Ou seja é manifesto que a decisão sobre a não relevação da multa está sustentada em razões, justificando a decisão tomada pelo Tribunal e que estão inequivocamente expressas na sentença. Questão diferente é se o recorrente concorda ou discorda das razões. De todo existe qualquer omissão de fundamentação da decisão. Sendo essa a questão que importa, nesta sede do recurso apreciar, é manifesta a improcedência do recurso nesta parte.

(ii) **Da relevação da responsabilidade e da dispensa de multa**

12. Sobre esta dimensão do recurso importa sublinhar que o recorrente, ainda que de forma não totalmente congruente, vem pedir, alternativamente, a relevação da responsabilidade financeira ou a dispensa de multa, alegando, em síntese, que foi a primeira vez que foi objeto de censura, foi o Recorrente quem detetou a existência do lapso e diligenciou pela sua eliminação, mediante a remessa do documento em falta ao Tribunal de Contas e, ainda, foi o Recorrente quem diligenciou pela criação de procedimentos concretos, a adotar pelos serviços, com vista a obstar que este tipo de irregularidades se repetisse.
13. Vejamos, por isso e antes de mais, os regimes da relevação da responsabilidade e dispensa da multa e as suas consequências. Sendo institutos com natureza, finalidades e requisitos distintos, importa atentar na estrutura normativa fixada para a relevação da responsabilidade por infração financeira, a que se refere o artigo 65º n.º 9 da LOPTC e a dispensa da multa a que se refere o artigo 65º n.º 8 da mesma lei.

14. A relevação da responsabilidade por infração financeira, a que se refere o artigo 65º n.º 9 da LOPTC é um instituto particular estabelecido pela LOPTC que obedece a alguns requisitos, nomeadamente: (i) é da competência da 1ª e 2ª secção; (ii) quando a infração financeira for apenas passível de multa; (iii) se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência; (iv) não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção de irregularidade no procedimento adotado; (v) tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.
15. O seu funcionamento, quando está em causa apenas a responsabilidade sancionatória, comporta a extinção do procedimento, nos termos do artigo 69º n.º 2 alínea e), ou seja é uma causa de extinção da responsabilidade.
16. No que respeita à dispensa de multa, nos termos do artigo 65º n.º 8º da LOPTC, o Tribunal pode dispensar a multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada.
17. A dispensa da multa, nos termos em que o instituto foi introduzido na LOPTC, nomeadamente por via da Lei n.º 20/2015, de 9 de março, surge como uma «sanção de substituição» à própria multa aplicável por via de uma determinada infração sancionatória. Ou seja, assume-se como uma declaração de culpa por via da realização de uma infração financeira, sem a conseqüente imputação de uma sanção por não ser, em concreto e em função das circunstâncias, necessária essa concretização e fixação da multa correspondente. As finalidades subjacentes à condenação por via da prática do ilícito ficam satisfeitas por via da declaração da prática desse ilícito financeiro. Não tem como consequência nem qualquer dispensa do caráter ilícito da conduta nem como efeito a extinção da responsabilidade financeira.
18. A diferente concetualização dos institutos impõe, por isso, que, no caso, se efetue uma apreciação lógica do funcionamento dos mesmos, em função dos seus requisitos e do que é suscitado no recurso.
19. Antes, porém, a fim de delimitar concretamente a matéria em apreciação, está em causa, neste recurso, uma multa aplicada no âmbito de infração de natureza processual, concretamente uma infração do artigo 66º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 3 da LOPTC. Como vem

sendo sublinhado pela jurisprudência do Tribunal Constitucional, (cf. o Acórdão n.º 778/2014, de 12.11.2014), no artigo 66º da LOPTC estão em causa “*multas de natureza processual, a exemplo de outras sanções de natureza pecuniária que, não só no âmbito do direito processual civil e processo penal, mas também de outros ramos de direito processual, sancionam comportamentos que, em termos gerais, se traduzem numa falta de colaboração com as entidades jurisdicionais*”. Jurisprudência que o Tribunal de Contas tem igualmente reiterado ao referir, a propósito de inaplicabilidade de alguns regimes, como é o caso do artigo 61º n.º 2 da LOPTC, que as infrações do artigo 66º não são infrações financeiras (assim e neste sentido o Acórdão deste Tribunal n.º. 10/2013, 3ª S/PL).

20. Nessa medida, no seguimento da mesma jurisprudência, é assim 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*».
21. Sendo, claramente, a dispensa de multa um instituto específico da responsabilidade financeira sancionatória, com as características referidas de mecanismo de substituição de multa, mas mantendo a afirmação da infração, ou seja, não dispensando a afirmação do carácter ilícito da conduta, a norma do artigo 65º n.º 8, não pode aplicar-se ao regime das infrações a que se referem o artigo 66º da LOPTC.
22. Situação diferente comporta a matéria do instituto da relevação da responsabilidade e a sua aplicabilidade às infrações de natureza processual, na medida em que, nos termos do artigo 66º n.º 3 da LOPTC, expressamente se refere que «se as infrações previstas no presente artigo forem cometidas por negligência, o limite máximo é reduzido a metade, podendo ser relevada a responsabilidade nos termos do n.º 9 do artigo anterior.
23. Vejamos então a possibilidade e os fundamentos para, no caso *sub judice*, se aplicar a requerida «relevação da responsabilidade».
24. Como se referiu a aplicação do regime da relevação da responsabilidade financeira, a que se alude no artigo 65º n.º 9 da LOPTC, às infrações processuais tipificadas no artigo 66º pode ser efetuada nos termos do artigo 65º. Deve sublinhar-se, no entanto, como se referiu supra, que está em causa neste âmbito das infrações processuais, apenas matéria cuja razão de ser se sustenta, essencialmente, na possibilidade do Tribunal de Contas exercer as suas funções de controlo financeiro público sem entraves e/ou obstáculos. Não está em

causa matéria substantiva de responsabilidade financeira sancionatória ou reintegratória. Por isso, os critérios de fixação de multa ou a sua relevação devem sempre ter isso em atenção, nomeadamente na exigência de fundamentação acrescida, para este último caso.

25. Naturalmente que estão em causa, agora, apenas a valoração dos requisitos referentes (i) ao tipo de culpa, [imputação a título de negligência], (ii) à inexistência de recomendação anterior [do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado], (iii) tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor.
26. Deve referir-se também que a aplicabilidade do regime da relevação não constitui uma obrigação *ope legis* do Tribunal, mas um poder dever que depende da análise em concreto e em função das circunstâncias do caso (*ope iudice*). É isso que decorre do inciso «podendo» a que se refere o artigo 66º n.º 3 da LOPTC.
27. No caso em apreço os requisitos objetivos que permitem a utilização do instituto estão verificados, na medida em que se demonstrou que o recorrente agiu de forma negligente, não foi objeto de qualquer recomendação anterior e é a primeira vez que está a ser objeto de censura pelo Tribunal ou por outro órgão de controlo.
28. A restante factualidade permite igualmente ponderar, em concreto, que a ocorrência da infração derivou de falhas de serviços então dirigidos pelo recorrente, nomeadamente para acautelar as exigências de comunicação ao TdC dos adicionais aos contratos que a instituição tinha e tem que fazer. Também ficou demonstrado que o recorrente colaborou com vista à descoberta dos factos ocorridos. Recorde-se o que se diz na motivação da matéria de facto, quanto a esta matéria, nomeadamente que foram as informações prestadas pelo recorrente «*que ao comunicar o adicional logo informou do atraso ocorrido*». Ou seja, decorre de tal factualidade que os fundamentos para uma relevação de responsabilidade referente à multa processual, entendida nos termos supra referidos como mecanismo de exceção para esta sanção, estão verificados, sublinhando-se essencialmente o facto da natureza negligente da conduta, ser a primeira vez que o recorrente é confrontado com uma situação semelhante e sua colaboração para a deteção dos factos.
29. Nesse sentido, entende-se existirem motivos para procedência do recurso e, em consequência, fazendo uso do disposto no artigo 66º n.º 3 da LOPTC, importa relevar a responsabilidade pela infração.

III – DECISÃO

Pelo exposto, acordam os Juízes da 3.^a Secção, em Plenário, em julgar procedente o recurso e nesse sentido decidem relevar a responsabilidade do recorrente ANTÓNIO AUGUSTO MAGALHÃES CUNHA pela infração p.p. no 66.º, n.ºs 1, alínea *b*), 2 e 3 da LOPTC, nos termos do artigo 66º n.º 3 da LOPTC.

Não são devidos emolumentos, nos termos do artigo 17º nº 1 do Regulamento dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Lisboa, 19 de dezembro de 2018

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)

(Helena Ferreira Lopes)

(António Francisco Martins)

ACORDÃO N.º 16/2018.19.DEZ – 3ª SECÇÃO/PL

Processo PAM/6/2018

Sumário

1. A fundamentação das decisões judiciais conforma um princípio fundamental do Estado de Direito, estabelecido no ordenamento jurídico constitucional no artigo 205º da Constituição da República Portuguesa, quando refere que as decisões judiciais, que não sejam de mero expediente, são sempre fundamentadas. O conteúdo essencial do princípio sustenta-se no dever de «dar razões» que assiste a quem julga e decide.
2. Considera-se fundamentada a decisão que explicita os motivos ou a razão que justifica a não relevação da multa quando se refere, de forma clara que existem motivos que em concreto obstam à referida relevação, em particular o grau de violação objetiva, nomeadamente o atraso muito significativo em face do prazo legal e a experiência do responsável no exercício do cargo à data dos factos.
3. A relevação da responsabilidade por infração financeira, é um instituto particular que obedece a alguns requisitos, nomeadamente: (i) é da competência da 1ª e 2ª secção; (ii) quando a infração financeira for apenas passível de multa; (iii) se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência; (iv) não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção de irregularidade no procedimento adotado; (v) tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.
4. A dispensa da multa é uma «sanção de substituição» à própria multa aplicável por via de uma determinada infração sancionatória, assumindo-se como uma declaração de culpa por via da realização de uma infração financeira, sem a consequente imputação de uma sanção por não ser, em concreto e em função das circunstâncias, necessária essa concretização e fixação da multa correspondente.
5. A dispensa de multa sendo um instituto específico da responsabilidade financeira sancionatória, não dispensando a afirmação do carácter ilícito da conduta, não pode aplicar-se ao regime das infrações processuais estabelecidas no artigo 66º da LOPTC.
6. A aplicação do regime da relevação da responsabilidade financeira às infrações processuais tipificadas no artigo 66º pode ser efetuada nos termos do artigo 65º.

7. No âmbito das infrações processuais está em causa matéria cuja razão de ser se sustenta na possibilidade do Tribunal de Contas exercer as suas funções de controlo financeiro público sem entraves e/ou obstáculos. Por isso devem os critérios de fixação de multa ou a sua relevação ter uma exigência de fundamentação acrescida.
8. Tendo ficado demonstrado que o recorrente agiu com negligência, colaborou com vista à descoberta dos factos ocorridos, nomeadamente que quando comunicou o adicional logo informou do atraso ocorrido e foi a primeira vez que o recorrente foi confrontado com uma situação semelhante existe fundamento para relevação da multa.

FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO; MULTA PROCESSUAL; RELEVAÇÃO DA MULTA.

Conselheiro Relator: José Mouraz Lopes