



**Acórdão n.º 1/2019 – 3.ª Secção**

**Recurso n.º 5/2018-ROM-3.ª Secção**

**Sumário**

1. O art.º 69º, n.º 2, al. a) prevê a prescrição como uma das causas de extinção do procedimento por “responsabilidades sancionatórias”, abrangendo neste conceito não só as expressamente designadas como “responsabilidades financeiras sancionatórias” previstas no art.º 65º, como também as “outras infrações” do art.º 66º, todos da LOPTC.
2. A infração prevista no art.º 66º, n.º 1 al. b), decorrente do incumprimento do prazo estabelecido no n.º 2 do artigo 47º, ambos da LOPTC, consuma-se quando termina este prazo de 60 dias.
3. Não tendo ocorrido qualquer causa de suspensão ou interrupção da prescrição, esta verifica-se quando decorreram 5 anos após a consumação da infração.

PRESCRIÇÃO – OUTRAS INFRAÇÕES – CONSUMAÇÃO DA  
INFRAÇÃO

**Juiz Conselheiro:** António Francisco Martins



Recurso nº 5/2018-ROM-3ª S

Processo Autónomo de Multa nº 2/2018

Recorrente: A

TRANSITADO EM JULGADO

\*

**Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, na 3.ª Secção:**

## **I – Relatório**

1. No processo autónomo de multa nº 2/2018, apenso a estes autos, foi proferida a sentença nº 6/2018, em 18.10.2018, condenando o ali demandado, ora recorrente, tendo “como fundamento o disposto nos artigos 47.º, n.º 2, 66.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 3, e 67.º, n.ºs 2 e 3, todos da LOPTC”, pela “prática de uma infração de natureza sancionatória, decorrente do incumprimento do prazo estabelecido no nº 2 do artigo 47º da LOPTC, no pagamento de uma multa de 5 UC, a que corresponde o valor de 510,00€”.

\*

2. É desta sentença que o demandado interpôs o presente recurso, admitido por despacho de 03.12.2018, pedindo a revogação da decisão recorrida, dispensando-se o recorrente do pagamento da multa aplicada ou relevando a sua responsabilidade sancionatória.

Termina as alegações apresentadas com as seguintes conclusões, que se transcrevem:

a) 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 65º da LOPTC, sendo o único facto concreto invocado o período do atraso da remessa do documento, desconsiderando-se todas as restantes circunstâncias que rodearam a atuação do Recorrente e que estão documentalmente comprovadas nos autos;

b) 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;

c) 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;

d) Os factos provados demonstram a inexistência de uma recomendação relativamente ao procedimento em concreto, ficando demonstrado que o 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;

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

f) 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;

g) 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;

h) 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;

i) 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 UMinho;

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

\*

**3.** O Ministério Público emitiu parecer no sentido de que deve ser declarado extinto, por prescrição, o procedimento por responsabilidade sancionatória, imputado ao recorrente.

**4.** Notificado para o exercício do direito ao contraditório, nos termos do art.º 99º, n.º 3, da LOPTC, o recorrente veio aderir à invocada verificação de prescrição da infração, sem prejuízo do alegado em sede de recurso.

**5.** Corridos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

\*

## II – Fundamentação fáctica

Na sentença recorrida consideraram-se provados os seguintes factos<sup>1</sup>:

1. A Universidade do Minho remeteu ao Tribunal de Contas, ao abrigo do ofício ref.<sup>a</sup> GRT-127/2017, de 05.07.2017, o 1º adicional relativo à execução dos trabalhos de suprimento de erros e omissões no valor de 27.373.71 €, relativo à empreitada “Construção do edifício destinado ao Instituto de Ciências e Inovação para a Bio-Sustentabilidade (IB-S) da Universidade do Minho no Campus de Gualtar”, celebrado em 07.06.2017;

2. Este adicional contempla, ainda, a reposição do equilíbrio financeiro da empreitada, devido pela Universidade do Minho à adjudicatária, no montante de 125.000,00€, e a revisão de preços, no valor de 41 619,34 €;

3. O contrato adicional referido em 1. está relacionado com o contrato relativo à “Construção do edifício destinado ao Instituto de Ciências e Inovação para a Bio-Sustentabilidade (IB-S) da Universidade do Minho no Campus de Gualtar, em Braga”, celebrado entre a Universidade do Minho e a C, em 09.04.2013, pelo valor de 2.800.000,00 € (acrescido de IVA), o qual foi visado pelo Tribunal de Contas, em 09.07.2013 (Processo n.º 744/2013);

4. O referido contrato adicional foi celebrado entre a Universidade do Minho e a C, em 07.06.2017;

5. Porém, segundo informou a própria Universidade do Minho, o referido adicional está relacionado com trabalhos iniciados em 16.09.2013, constatando-se, assim, que o mesmo foi remetido a este Tribunal com atraso de 902 dias, em violação do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, segundo o qual *«os atos, contratos ou documentação referidos na alínea d) do número anterior são remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução»*. Com efeito, terminando o prazo legal em 09.12.2013, o adicional apenas foi remetido ao Tribunal em 05.07.2017;

6. Consequentemente, sendo tal atraso suscetível de consubstanciar uma infração, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC, foi o demandado A, então Reitor da Universidade do Minho, notificado por meio do ofício n.º 16699/2018, de 15.06.2018, deste Tribunal, para, querendo, no prazo de 15 dias, exercer o direito de contraditório previsto no artigo 13.º da citada lei ou efetuar o pagamento da respetiva multa, pelo seu valor mínimo, caso em que o procedimento por responsabilidade sancionatória se extinguiria;

7. Por meio de carta datada de 13.07.2018, veio aquele demandado, em síntese, alegar o seguinte:

*«5.º - Não pode – nem vai! – o Requerente negar que o acordo foi remetido ao Tribunal de Contas para além do prazo consagrado no n.º 2 do artigo 47º da LOPTC. Porém,*

---

<sup>1</sup> A decisão sobre a matéria de facto não foi impugnada, pelo que se reproduzem infra tais factos, como provados na sentença recorrida.

6.º - A remessa intempestiva do mesmo teve por fundamento as diversas circunstâncias já descritas pela Universidade do Minho nos esclarecimentos prestados ao Tribunal e para as quais, por motivo de economia processual, ora se remete.

7.º - Foram aquelas circunstâncias – absolutamente excepcionais – que determinaram a conduta do Reitor.

8.º - Isto é e concretamente, que determinaram o Reitor na prática daqueles factos em concreto,

Pelo que,

9.º - Se afigurou – convicção que se mantém – que a remessa atrasada seria justificada e fundamentada com a ocorrência daquelas circunstâncias.

10.º - Porquanto não houve intenção de não cumprir a Lei, violar deveres ou, menos ainda, lesar os valores públicos.

11.º - O que determinaria, e desde logo, o não preenchimento de um dos elementos do tipo incriminador previsto na alínea b) do artigo 66.º do supracitado diploma legal – “injustificada” – e, conseqüentemente, a não qualificação da conduta do Reitor como ilícita.

Assim,

12.º - Afigura-se ao Requerente – tanto mais que está a exercer agora pela primeira vez o contraditório relativamente aos factos que lhe são imputados – que a sua conduta não seria ilícita;

13.º - O que determinaria o arquivamento do presente processo.

Caso assim não venha a ser entendido,

(...)

14.º - O Reitor da Universidade do Minho é um órgão, ainda que o seu titular seja uma pessoa singular.

15.º - Desse facto resulta que, institucionalmente, o Reitor não pode ignorar, por exemplo, a existência de prazos para a prática de actos;

16.º - É verdade que a pessoa que desempenha a referida função de Reitor se rodeia de outras a quem transmite e diligencia para que o auxiliem no cumprimento dos seus deveres funcionais.

No caso em concreto,

17.º - Tratou-se de uma obra complexa, com sucessivos imprevistos, financiada externamente e com prazos de execução curtos, o que sempre implica urgência, e a ocorrência daqueles imprevistos determinou, pese embora todo o cuidado e atenção, o incumprimento deste dever.

18.º - Como se deixou dito, inexistiu por parte do Requerente, qualquer intenção de violação dos seus deveres, incumprimento dos normativos legais, nem ocorreu qualquer risco para os valores públicos e interesse público.

19.º - O Reitor sempre diligenciou para que a sua Equipa – e esta Equipa sempre actuou de forma muito empenhada – o auxiliasse no cumprimento tempestivo de todos os deveres que sobre o mesmo impendem.

20.º - A demonstrá-lo está o facto de que a presente situação é a primeira que ocorre, sendo certo que o Requerente desempenhou funções durante dois mandatos sucessivos (entre 2009 e 2017), sem que situações semelhantes alguma vez tivessem sucedido.

21.º - Até à presente data, o Reitor da Universidade do Minho não foi censurado pelo Tribunal de Contas ou por qualquer outra entidade fiscalizadora.

22.º - Nas sucessivas inspeções e auditorias a que os seus mandatos foram legalmente sujeitos, não tinham sido detetadas quaisquer situações de incumprimento.

23.º - Nem o Tribunal de Contas – ou qualquer outra entidade fiscalizadora do Ensino Superior – tinha emitido qualquer recomendação sobre esta matéria.

Aliás,

24.º - Todas as recomendações emitidas pelos órgãos fiscalizadores e de auditoria foram sempre cumpridas pelo Reitor da Universidade do Minho.

Porquanto,

25.º - O requerente – no exercício dos dois mandatos como Reitor para os quais foi eleito – sempre pautou a sua conduta por estritos critérios de interesse público, empenhando-se no cumprimento escrupuloso de todos os seus deveres e diligenciando para que todas as normas fossem cumpridas.

Do exposto,

26.º - Decorre que, no caso em concreto, o Reitor da Universidade do Minho actuou com o zelo e a diligência que lhe foi possível atentas todas as circunstâncias que rodearam esta situação e que se mostram extensamente fundamentadas e explicadas nos esclarecimentos prestados pela UMinho e para os quais se remete.

27.º - Não tendo, em caso algum, intenção de violar os seus deveres legais.

Pelo que,

28.º - A actuação do Reitor apenas lhe pode ser imputada a título de negligência e, em caso algum, a título de dolo, o que sempre determina a redução do limite máximo da multa.

Ora,

29.º - Atento o grau de culpa (negligência), a inexistência de qualquer recomendação para a correção desta irregularidade e de censura prévia ao Reitor,

30.º - Julgam-se preenchidos os pressupostos previstos no nº 9 do artigo 65.º da LOPTC, aplicável ex vi do disposto no nº 3 do artigo 66º da LOPTC, podendo a multa ser relevada, o que expressamente se requer.

Finalmente,

E sem conceder,

31.º - Nos termos do nº 2 do artigo 67º, também da LOPTC, as multas devem ser graduadas tendo em consideração diversos factores.

In casu,

32.º - O Requerente, logo que detetou a irregularidade, diligenciou pela sua correção,

33.º - Não foram efetuados quaisquer pagamentos irregulares, nem os valores públicos estiveram, em qualquer momento, em risco ou foram, de alguma forma, afectados.

34.º - A conduta apenas pode ser imputada ao Requerente a título de negligência, sendo certo que não tem quaisquer antecedentes de censura e/ou punição,

35.º - Nem o requerente, em caso algum, deixou de acatar recomendações do Tribunal de Contas ou de qualquer outra instituição fiscalizadora.

Pelo que,

36.º - *A não ser relevada a multa – o que apenas se concede para este efeito – a mesma deverá ser graduada no valor correspondente ao seu limite mínimo, o que expressamente se requer.»;*

8. Recorde-se que, no ofício ref<sup>a</sup> GRT/2018, de 29.03.2018, a Universidade do Minho tinha esclarecido que «(...) ocorreu lapso material motivado por um conjunto de circunstâncias que, de forma absolutamente única e não repetida, condicionou o não cumprimento do prazo.

*Com efeito, tratou-se de uma obra extraordinariamente complexa, cuja empreitada foi suspensa por motivos de reanálise estrutural do edifício, devido a profundas deficiências no projeto.*

*Acresceu a isto o facto de, porque se tratou de uma obra financiada, se tornar urgente concluir a mesma, sob pena de perda de vantagens que, em termos finais, seriam absolutamente prejudiciais para o interesse público prosseguido pela Universidade.*

*Foi, pois, este conjunto de circunstâncias que originou o lapso temporal na comunicação ao Tribunal de Contas, sendo certo que esta instituição sempre deu cumprimento às suas obrigações e diligências nesse sentido.*

*Não se tratou, neste caso, como noutro, de obstar ao cumprimento das obrigações que esta Instituição tem para com as entidades fiscalizadoras, nem, de resto, de obstar à atividade de fiscalização. Por isso mesmo, logo que possível, tratou de enviar os documentos, ainda que com o referido lapso temporal (...).».*

\*

### **III – Fundamentação de direito**

#### *1. As questões decidendas*

Considerando as conclusões das alegações, que delimitam, em princípio, o objeto do recurso, as questões a decidir nestes autos, em face de tais conclusões, podem enunciar-se nos seguintes termos:

*1ª - A sentença recorrida é omissa quanto à devida e necessária fundamentação?*

*2ª - Impunha-se que fosse relevada a responsabilidade sancionatória do recorrente?*

*3ª - O recorrente deveria ter sido dispensado do pagamento de multa?*

Porém, como se deu nota no relatório supra, o Ministério Público, quando da emissão do parecer previsto no art.º 99º da LOPTC, suscitou uma outra questão, a de se dever determinar o arquivamento dos autos, por extinção do procedimento, dada a prescrição do mesmo.

Esta questão, por preceder, logicamente, o conhecimento daquelas outras, na medida em que tem como consequência o arquivamento dos autos e o não se conhecer da verificação ou não da infração, deve ser conhecida em primeiro lugar. Aliás, daquelas outras questões, só será de conhecer no caso de improcedência da questão suscitada pelo Ministério Público e que, em suma, pode sintetizar-se assim:

*4ª - Mostra-se extinto, por prescrição, o procedimento pela responsabilidade sancionatória imputada ao recorrente?*

Vejamos.

\*

## 2. Prescrição

A infração em causa, imputada ao recorrente, prende-se com o incumprimento do prazo de 60 dias, previsto no art.º 47º, n.º 2, da LOPTC, para remessa do contrato adicional, relacionado com o contrato inicial de “Construção do edifício destinado ao Instituto de Ciências e Inovação para a Bio-Sustentabilidade (IB-S) da Universidade do Minho no Campus de Gualtar, em Braga”.

Na medida em que os trabalhos daquele contrato adicional se iniciaram em 16.09.2013, aquele prazo legal, a contabilizar em dias uteis, terminou em 09.12.2013, pelo que, conforme bem alega o M.º P.º, a infração em causa, prevista na al. b) do n.º 1 do art.º 66º da LOPTC, consumou-se a 10.12.2013.

A lei prevê, no art.º 69º, n.º 2, al. a), ainda da LOPTC, a prescrição como uma das causas de extinção do procedimento por responsabilidades sancionatórias, abrangendo neste conceito, não só as expressamente assim designadas na epígrafe do art.º 65º, como também as “outras infrações” do art.º 66º.

Considerando o disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 70º da LOPTC, ou seja, que o prazo de prescrição das infrações sancionatórias é de 5 anos e que se conta a partir da data da infração e, outrossim, que não ocorre qualquer causa de suspensão ou interrupção da prescrição previstas nos n.ºs 3 e 5 do mesmo preceito, assiste inteira razão ao M.º P.º ao alegar que a prescrição do procedimento, em relação à infração em causa, ocorreu em 10.12.2018.

Em consequência, impõe-se conhecer de tal prescrição, declarar a extinção do procedimento em relação à infração imputada ao demandado e determinar o arquivamento dos autos.

\*

3. Considerando a conclusão a que atrás se chegou, da prescrição do procedimento, mostra-se prejudicado o conhecimento das questões suscitadas pelas conclusões das alegações do recurso e, nessa medida, atento o disposto nos art.ºs 608º, n.º 2 e 663º, n.º 2, ambos do CPC, aplicáveis *ex vi* art.º 80º da LOPTC, não há que conhecer de tais questões.

\*

## IV – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, *acordam os juízes que integram a 3ª Secção, em julgar extinto, por prescrição, o procedimento por infração sancionatória, imputada ao recorrente e, conseqüentemente, determinam o arquivamento dos autos.*

Não são devidos emolumentos.

Registe-se e notifique-se.

\*



Lisboa, 30 de janeiro de 2019

(António Francisco Martins)

(José Mouraz Lopes)

(Helena Ferreira Lopes)