



# Tribunal de Contas

---

## ACORDÃO N.º 2/2019.21.FEV– 3ª SECCÃO/PL

**Conselheiro Relator: Alziro Cardoso**

ENTIDADES REGULADORAS – SISTEMA REMUNERATÓRIO – USO DE VEÍCULO –  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA  
REINTGRATÓRIA

### Sumário

1. As entidades reguladoras regem-se, quanto à sua gestão financeira e patrimonial, pelos respetivos estatutos e, supletivamente, pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais.
2. O sistema remuneratório dos titulares de órgãos de administração ou gestão daquelas entidades, assim como do restante pessoal, é composto pela remuneração principal, respetivos suplementos, prestações sociais e subsídio de refeição, desde que previstos na lei ou em instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho, sendo proibida a atribuição aos mesmos de quaisquer regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, em dinheiro ou espécie, diretos ou indiretos, que acresçam às componentes remuneratórias referidas.
3. O artigo 33.º do Estatuto do Gestor Público aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, prevê explicitamente a atribuição de viaturas para uso individual aos gestores públicos, mas para utilização em serviço, e não para uso particular.
4. As deslocações só são suscetíveis de serem consideradas como “em serviço” quando aqueles tiverem de se deslocar da localidade onde habitualmente exercem as respetivas funções para uma localidade diferente onde devam ir efetuar serviço, estando por isso excluídas as deslocações de e para a residência.
5. A circunstância de a lei relevar como deslocações em serviço ou por conta do serviço as deslocações entre a residência e o local de trabalho, não decorre o dever de fornecimento de transporte por parte da entidade patronal, nomeadamente veículo da empresa e o direito do trabalhador a usá-lo.



## Tribunal de Contas

---

6. Assim apenas pode utilizar a viatura nas deslocações motivadas pelo serviço, não existindo base legal para a utilização e pagamento dos custos das portagens e de combustível, nas deslocações entre o local de trabalho e a residência.
7. A alteração legislativa decorrente da Lei n.º 12/2017, de 2 de maio (Lei Quadro da Entidades Reguladoras), estabelecendo que «*A utilização de cartões de crédito e outros instrumentos de pagamento, viaturas, comunicações, prémios, suplementos e gozo de benefícios sociais pelos membros do conselho de administração obedece ao disposto no Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, e constitui remuneração para efeitos fiscais*» apenas consagrou a consagrado a possibilidade do uso da viatura poder ser considerada como complemento remuneratório e assim é qualificado como tal, expressamente, para efeitos fiscais..

Secção – 3.ªS/PL  
Data: 21/02/2019  
Recurso Ordinário: 4/2018  
Processo: 1/2017

RELATOR: Alziro Antunes Cardoso

Transitado em julgado

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

## I – RELATÓRIO

1. **A.** veio interpor, ao abrigo dos artigos 97.º e 109.º da LOPTC e 635.º n.º 2 e 638.º n.º 7 e 640.º do CC (*ex vi* art.º 80.º LOPTC), recurso ordinário, para o plenário da 3.ª secção do Tribunal de Contas, da sentença n.º 3/2018, proferida em 31 de janeiro que, julgando procedente ação proposta pelo Ministério Público, o condenou pela prática de:
  - a) Uma infração de natureza sancionatória, p. e p. no artigo 65º, n.ºs 1, al. b), 2 e 4 da LOPTC (violação de normas sobre a assunção e autorização de despesas públicas, com autorização de pagamentos indevidos relativos à utilização de viatura), na multa de 30 (trinta) UC;
  - b) Uma infração de natureza sancionatória, p. e p. no artigo 65º, n.ºs 1, al. b), 2, 4, e 7 da LOPTC (violação de normas sobre a assunção e autorização de despesas públicas, com autorização de pagamentos indevidos na atribuição de apoios financeiros a trabalhadores), na multa de 12,5 (doze unidades e meia) UC;
  - c) Uma infração de natureza reintegratória, p. e p. no artigo 59.º, n.ºs 1, 4 e 6 da LOPTC, na reposição da quantia de € 17 117,54 (dezassete mil, cento e dezassete euros e cinquenta e quatro cêntimos), acrescida de juros de mora, à taxa de juros civis, previstos no artigo 559.º do Código Civil, em conjugação com as portarias emitidas ao abrigo deste normativo, desde 31.12.2016.
2. Inconformado, interpôs recurso ordinário para o plenário da 3.ª secção, ao abrigo dos artigos 97.º e 109.º da LOPTC e 635.º n.º 2 e 638.º n.º 7 e 640.º do CC (*ex vi* art.º 80.º LOPTC),

circunscrito à condenação na multa de 30 UC e na reposição da quantia de €17.117,54, pela infração de natureza sancionatória e reintegratória fundada na violação de normas sobre a assunção e autorização de despesas públicas, com autorização de pagamentos considerados indevidos relativos à utilização da viatura que lhe estava afeta nas deslocações entre o local de trabalho e a sua residência e nas deslocações à Universidade de Aveiro (a que se referem as alíneas a) e c) do antecedente ponto 1), concluindo a sua alegação com as seguintes **conclusões**:

- A) Como melhor resulta do presente Recurso, da conjugação dos artigos 39.º n.º 5 dos Estatutos da B. aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 26 de Agosto (em vigor à data da infração), e 33.º do Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, resulta que as deslocações entre a residência e o local de trabalho (e bem assim, as deslocações que fez à Universidade de Aveiro em trânsito dessas deslocações), são legalmente entendidas como deslocações em serviço ou por conta do serviço;
- B) Nos termos da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, que estabelece as regras para a determinação de acidentes de trabalho, ficou estabelecido que é acidente de trabalho aquele "que se verifique nos trajetos normalmente utilizados e durante o período de tempo habitualmente gasto pelo trabalhador (...) entre a sua residência habitual ou ocasional e as instalações que constituem o seu local de trabalho;" (cf. artigo 8.º n.º 2, alínea b) do referido diploma);
- C) No Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (CRCSPSS), para que possa ser considerada de uso pessoal, exige-se a menção expressa da possibilidade de utilização para fins pessoais ou da possibilidade de utilização durante vinte e quatro horas por dia e o trabalhador não se encontre sob o regime de isenção de horário de trabalho;
- D) Atentos os critérios supra definidos, a utilização da viatura de serviço pelo Demandado para as deslocações entre a residência e o local de trabalho (seja a B., seja outro local decorrente das funções, seja ainda as deslocações que fez à Universidade de Aveiro em trânsito para a sua residência ou para a sede da B.) deve ser qualificada como uma utilização em serviço ou por conta de serviço;
- E) Isto porque, de acordo com as referidas regras, a utilização que o Demandado fez da viatura não é qualificável como uma utilização pessoal, e como tal não necessitava de acordo escrito para que pudesse ocorrer;

- F) A utilização da viatura para as deslocações da residência para o local de trabalho e do local de trabalho para a residência não constituem, à luz dos citados normativos, uma utilização pessoal da viatura;
- G) Mesmos os desvios que o Demandado fazia nesses trajetos para se deslocar à Universidade de Aveiro não constituem uma utilização privada da viatura, atendendo a que se tratavam de pequenos desvios e não de deslocações dedicadas, deve entender-se que cabem ainda naquele conceito;
- H) Mas caso assim não se entenda, o que é certo é que as deslocações e, conseqüentemente, os quilómetros percorridos e respetivos custos entre a sua residência e a B. (e vice-versa) não poderiam constituir infração e, bem assim resultar em responsabilidade financeira e reintegratória, remanescendo apenas aquelas deslocações de e para a Universidade de Aveiro;
- I) Ademais, sempre se diga que o regime de utilização de viatura no Estatuto da B. apresenta uma natureza privada;
- Por outro lado,
- J) O veículo em causa era bem próprio da B., tendo sido adquirido por receitas próprias e, por isso, sujeito a um regime de direito privado;
- K) Pelo menos desde 2015, a utilização da viatura pelo Demandado regeu-se pelo regulamento aprovado pelo Conselho de Administração que, com a habilitação prevista no n.º 3 do artigo 33.º do Estatuto do Gestor Público, fixou o valor mensal das despesas dos membros do Conselho de Administração com comunicações, combustível e portagens, bem como o valor máximo de aquisição de viaturas, tratando-se de um verdadeiro sistema *forfait*, através do qual se estabelece um limite máximo, mas se prescinde da concreta demonstração de cada uma das despesas;
- L) O Demandado jamais ultrapassou os limites assim fixados pelo Regulamento e pelo Estatuto do Gestor Público;
- Acresce que,
- M) Ainda que se possa persistir na (errada) definição de viatura de serviço que moldou a decisão de imputar ao Demandado a responsabilidade financeira e sancionatória em causa, o que apenas teoricamente podemos conceber, o certo é que as alterações à Lei Quadro das Entidades Reguladoras, designadamente sobre o artigo 25.º n.º 6, aprovada pela Lei n.º 12/2017, eliminaram quaisquer dúvidas que pudessem subsistir quanto ao tema;

- N) Com estas alterações não sobrevivem dúvidas que a utilização do veículo por parte do Demandado nas deslocações suprarreferidas não podem ser consideradas como utilização pessoal do veículo;
- O) De acordo com o conceito tributário de utilização pessoal, as deslocações entre o local de trabalho e a residência são consideradas deslocações em serviço;
- P) Logo, à luz da lei atualmente aplicável, que remete os termos da utilização dos veículos afetos ao Conselho de Administração para o regime fiscal previsto para o efeito (ao determinar que o mesmo é sujeito a tributação por constituir remuneração), as deslocações que o Demandado realizou entre a sua residência e a B. e vice-versa não seriam, de acordo com aquele critério, passíveis de ser consideradas como uma utilização pessoal do veículo e, logo, aquela utilização não constituiria remuneração para efeitos fiscais;
- Q) Nos termos do disposto no atual artigo 25.º da Lei Quadro das Entidades Reguladoras, a utilização do veículo por parte do Demandado nas deslocações da sua residência para o local de trabalho e vice-versa não podem ser consideradas como utilização pessoal do veículo e, por essa razão, não poderiam ser tributadas, devendo antes ser consideradas deslocações em serviço;
- R) Se nesta data a conduta do Demandado (as deslocações B.-Residência-B.) não pode ser subsumível na remuneração em espécie que a lei passou a expressamente permitir, então haverá que concluir que se trataria de uma utilização legítima enquanto viatura exclusivamente de serviço (logo, não sujeita a tributação por não ser considerada remuneração);
- S) Portanto, por força do artigo 2.º, n.º 4, do Código Penal, aplicável aqui como lei geral, a conduta do demandado inequivocamente deixou de ser passível de gerar infração financeira;

Por fim,

- T) Como se demonstrou à sociedade, o Demandado atuou com culpa diminuta, estando reunidas condições para aplicar a atenuação especial de pena, reduzindo-se o montante mínimo da coima a metade.
- U) Não se justificando que tal multa não seja fixada no seu mínimo legal, neste caso 12, 5 UC;
- V) Quanto à responsabilidade reintegratória, a mesma não poderá subsistir, aceitando-se que não existe responsabilidade sancionatória ou que a aplicação da lei mais favorável a afasta;
- W) Assim não se entendendo, a responsabilidade reintegratória apenas poderá corresponder aos custos e despesas relativas às deslocações que não correspondam às deslocações B.-

Residência-B., ou seja, os desvios feitos para se deslocar à Universidade de Aveiro, pois só estas podem sustentar a responsabilidade sancionatória;

- X) Por fim saliente-se ainda que, atento o diminuto grau de culpa, pode, no limite, ser imputado ao Demandado, sempre se justifica a relevação da responsabilidade reintegratória, à luz do artigo 64.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, devendo a quantia exigida pelo Douto Tribunal *a quo* ser reduzida a montante equitativo; Aqui chegados,
- Y) Resta, pois, reafirmar, por fim, a convicção adiantada logo no início deste recurso, de que o Demandado não praticou qualquer infração financeira sancionatória, nem se justificando qualquer responsabilidade reintegratória decorrente da sua conduta enquanto Presidente do Conselho de Direção/Administração da B., tendo exercido o seu mandato com plena conformidade com os parâmetros legais exigíveis;
- Z) Não se justificando, destarte, a aplicação do disposto, nos termos em que vem de se explicar, nos artigos 59.º n.ºs 1, 4 e 6 e 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2, 4 e 7, ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Termos em que, com o Douto suprimento de V.Exas., deve ser concedido provimento ao presente recurso, revogando a decisão recorrida e;

- Absolvendo-se, por conseguinte, o Demandado dos pedidos;
- Caso assim não se entenda, deverá a multa aplicada ser reduzida a 12,5 UC e reduzida a responsabilidade reintegratória do Demandado aos montantes correspondentes às deslocações que não fossem entre a B. Residência-B.;
- ou, assim não se entendendo, ser esta reduzida em montante equitativo.

3. O Ministério Público emitiu parecer no sentido do provimento parcial do recurso, invocando a seguinte argumentação:

«1. É indubitável que a matéria de facto dada como provada na dita sentença recorrida integra a previsão dos artigos 65.º, n.º 1, alínea b), e 59.º, n.ºs. 1 e 4 da LOPTC.

2. A graduação das multas aplicadas mostra-se, a nosso ver, efetuada de acordo com a factualidade dada como provada e os parâmetros legais vertidos nos artigos 65.º, n.ºs. 2 e 5, e 67.º n.º 2, da LOPTC.

3. Quanto à pretensão de redução do montante da reposição:

3.1 A fundamentação apresentada na sentença para o não uso do poder reductivo (cf. ponto n.º 5, alínea b), último § - pág. 25, da sentença) não se coaduna nem com a delimitação do objeto processual, nem com os factos julgados provados (artigos 94.º, n.º 3 da LOPTC),

devendo, conseqüentemente, considerar-se não pertinente e ferida de vício formal por excesso de pronúncia, atento o pedido de reposição concretamente formulado pelo Ministério Público no requerimento inicial (artigo 90.º, n.º 1 alínea d), da LOPTC).

3.2 Afigura-se-nos que o Tribunal *ad quem* poderá, em seu duto critério, usar do instituto da redução da responsabilidade financeira reintegratória consagrado no artigo 64.º, n.º 2 da LOPTC, porquanto:

- verifica-se que a infração foi praticada com negligência;
- o Demandado atuou num contexto de sucessivas alterações normativas sobre a utilização e afetação das viaturas de serviço, que constituíam uma dificuldade acrescida de aplicação do quadro legal;
- quando iniciou o mandato na B., já os anteriores membros do Conselho Diretivo faziam uso da viatura nas deslocações da residência para a B. e desta para a residência, não tendo os serviços administrativos questionado a legalidade de tal prática (vide factos 8, 9 e 11).»

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### -DE FACTO

4. A matéria de facto julgada provada e não provada pela sentença recorrida, e a sua motivação, é a seguinte:

#### «A – De facto

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

1. O 1.º demandado A. exerceu as funções de presidente do Conselho Diretivo (doravante CD), depois designado CA, da B., no período de 30.09.2010 a 14.06.2016, auferindo, em 2015, o vencimento líquido mensal de € 3 188,74, acumulando funções docentes remuneradas na Universidade de Aveiro e, no ano de 2015, proferiu algumas conferências na Universidade Católica Portuguesa (Lisboa), na Universidade de Coimbra e no Instituto de Medicina Tropical (Lisboa);
2. O Tribunal de Contas realizou, em 2016, uma auditoria de verificação externa das contas da B., no final da qual foi aprovado, na sessão plenária de 13.12.2016, o Relatório VEC nº 5/2016-2ª Secção;

3. Na sequência de tal relatório, foram os demandados notificados do despacho do Ministério Público, junto a fls. 6/7, na sequência do que o 2º e 3º demandados procederam ao pagamento voluntário das respetivas multas e à reposição parcial da quantia relativa à concessão de apoio financeiro a três trabalhadores da B.;
4. Entre 30.09.2010 e 14.06.2016 o 1º demandado utilizou a viatura, marca Peugeot, matrícula 22-81-ZD, propriedade da B., para se deslocar entre (e vice-versa) a sua residência na cidade de Coimbra e a sede da B. na cidade do Porto, e a Universidade de Aveiro, onde exercia, em regime de acumulação remunerada, as funções de docência e de coordenação de cursos de formação;
5. A viatura automóvel Peugeot, matrícula 22-81-ZD, estava afeta ao uso do 1º demandado, atentas as suas funções de presidente da B.;
6. Os custos das portagens e de combustível, decorrentes das diversas deslocações do 1º demandado, referidas em 4 supra, atingiram o montante global de € 17 117,54, conforme apurado no processo de auditoria;
7. Os custos das portagens e de combustível, decorrentes das diversas deslocações do 1º demandado, à Universidade de Aveiro, após estar na sede da B., ou antes de para lá se deslocar, atingiram um montante não concretamente apurado;
8. O 1º demandado foi convidado para o exercício do cargo descrito em 1 supra pela então Ministra da Saúde, Dr.<sup>a</sup> Ana Jorge, a quem transmitiu que manteria a sua residência em Coimbra;
9. Quando iniciou o exercício do seu mandato, os anteriores membros do CD faziam uso da viatura nas deslocações da residência para a B. e desta para a residência;
10. Algum tempo depois de iniciar o seu mandato, não concretamente apurado, o 1º demandado dispensou o motorista que lhe estava adstrito, o qual foi colocado a exercer funções administrativas, passando ele próprio a conduzir a viatura nas deslocações que efetuou;
11. Em momento algum os serviços da B. o alertaram para qualquer desconformidade dessa conduta de utilizar a viatura entre a residência e a sede da B. e vice-versa, tendo procedido a tal utilização da viatura convicto de que a mesma era admissível e conforme às regras legais e regulamentares;
12. O 1º demandado agiu livre e conscientemente, não tendo desenvolvido qualquer diligência para saber se o uso da viatura, nas circunstâncias em que a usou, tinha

fundamento legal, apesar de o poder ter feito, pois tinha capacidade e possibilidade para tal;

13. No ano de 2015 os demandados, enquanto membros do CA da B., adotaram, por unanimidade, as deliberações de 11.09, 07.10 e 04.11, concedendo apoios financeiros a três trabalhadores, para pagamento de propinas e reembolso de despesas com matrícula e seguro escolar em instituições de ensino superior, no montante de € 4 722,50;

14. Os 2º e 3º demandados já procederam à reposição deste montante;

15. O CA da B. aprovou planos anuais de formação dos trabalhadores da B., não se integrando no plano anual de 2015 as atividades de frequência apoiadas nos termos descritos em 13 supra;

16. O CA estabeleceu, em 31.10.2012, regras sobre a apreciação dos pedidos dos seus trabalhadores para pagamento, total ou parcial, de formação externa, entre as quais as seguintes:

a) “paralelamente às ações de formação inseridas no plano de formação da B., o trabalhador pode frequentar formações externas para aquisição dos conhecimentos necessários ao exercício das suas funções e de valorização profissional, financiadas pela B. com um limite financeiro anual de € 1 000,00 e total de € 4 000,00”;

b) “a autorização da frequência da formação prevista na cláusula anterior poderá acarretar a celebração de pacto de permanência, nos termos definidos no art.º 137º do Código do Trabalho”;

17. No que tange às despesas referidas em 13 supra, foram celebrados pactos de permanência com duas das trabalhadoras em causa;

18. O 1º demandado participou nas deliberações descritas em 13 supra, tendo por base pareceres preparados pelos serviços internos da B., confiando na análise que aí era feita, quanto à possibilidade de autorização dessas despesas e numa perspetiva de uma boa gestão dos recursos humanos da B.;

19. O pagamento de formação, nestes termos, já ocorria em mandatos de anteriores CD, o que contribuiu para que ao 1º demandado não se tivessem suscitado dúvidas sobre a possibilidade de adotar as deliberações em causa;

20. Ao votar favoravelmente as deliberações, descritas em 13 supra, o 1º demandado agiu livre e conscientemente, não tendo questionado se aqueles apoios - que consistiam em pagamentos de propinas e reembolso de despesas com matrícula e seguro escolar, em estabelecimentos de ensino superior - extravasavam as atribuições legais da B., apesar de o poder ter feito, pois tinha capacidade e possibilidade para tal.

\*

**A.2.** E julgam-se como **factos não provados (f. n. p.)**, todos os que, com relevância para a discussão da causa e respeitando a factualidade (excluindo, pois, conclusões e alegações), estejam em oposição – direta ou indireta - com os atrás considerados provados, nomeadamente que:

1. O veículo afeto ao 1º demandado foi um bem adquirido pela B. com receitas próprias;

2. O 1º demandado nunca utilizou a viatura que lhe estava afeta ao fim de semana ou no período de férias e nem tão pouco em deslocações particulares, por pequenas que fossem, na cidade da sua residência nos períodos pós-laborais.

\*

### **A.3. Motivação da decisão de facto**

1. Os factos descritos como provados foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos nºs 4 e 5 do art.º 607º do CPC, aplicável *ex vi* artigos 80º e 94º, nº 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos admitidos por acordo, por não impugnados pelo 1º demandado, nomeadamente os respeitantes aos factos materiais apurados no âmbito da auditoria levada a cabo;

b) os documentos constantes do processo de auditoria, nomeadamente: os discriminados no requerimento inicial e os juntos com este requerimento;

c) os depoimentos das seguintes testemunhas, as quais depuseram com razão de ciência, que lhes advém do conhecimento dos factos, em virtude das funções descritas infra à data dos mesmos e, no essencial, com credibilidade:

1ª – C. (vogal do CA da B. entre 2005 e 2012), o qual deu conta de que, tanto quanto se apercebeu, o 1º demandado “usou a viatura nos mesmos termos em que nós usámos” e sempre “achámos que era pacífico o uso da viatura” nesses termos. Contrapôs esse aspeto “pacífico” do uso do automóvel a uma outra questão que foi colocada, na B., de o 1º demandado ter eventualmente direito a um subsídio de renda de casa pelo facto de residir em

Coimbra e, não havendo acordo no âmbito do CA quanto a esse eventual direito, foi solicitado um parecer à Secretaria Geral do Ministério da Saúde, o qual foi no sentido de não haver direito a tal subsídio, pelo que não foi pago. Igualmente explicou que a ideia de criar este “esquema de formação” (segundo um regulamento, com um limite máximo por pessoa, ser considerada útil a formação pelos serviços e haver uma vinculação para a pessoa se manter na B.) surgiu como forma de ser mais fácil contratar as pessoas, dadas as limitações salariais que havia, e quando o 1º demandado iniciou funções na B., este “esquema de formação” já existia;

2ª – D. (assessora de comunicação na B. desde 2005, que tinha por função também estar presente nas reuniões do CA, com vista à elaboração das atas), a qual deu conta de que naquelas reuniões nunca se discutiu a questão dos termos do uso do automóvel pelos membros do CA e, nesta matéria, tem apenas memória de o 1º demandado ter prescindido de motorista e não ter mudado o veículo quando o restante CA o fez. Foi ainda muito segura ao afirmar que anteriormente ao 1º demandado já eram formulados e aprovados requerimentos de formação similares aos aqui em causa, ou seja, com pagamentos de montantes dessa formação, os quais vinham sempre instruídos com um “parecer favorável da unidade de gestão interna”;

d) as declarações do 1º demandado nos segmentos em que tais declarações foram credíveis, por serem coerentes com as regras de experiência comum e/ou coerentes com outra prova (documental e/ou testemunhal), nomeadamente quanto: (i) à circunstância de a utilização do veículo por parte dos membros do CA nunca ter sido um “tema”, ou seja, não terem sido discutidos os termos da sua utilização, sendo corrente a utilização dos veículos, por parte dos membros do CA, entre a residência e a sede da B., constituindo apenas “atipicidade” o facto de o demandado viver em Coimbra e não na cidade sede da B.; (ii) ao facto de ter apenas dado continuidade a esta forma de “promover a formação contínua dos profissionais” da B. e de dar uma “satisfação adequada a esses profissionais”, na sequência de regulamento já existente e em que os pedidos dos funcionários chegavam ao CA já com informações favoráveis do diretor de departamento e da unidade de gestão interna;

e) as regras de experiência comum, nomeadamente quanto aos f. p. nºs 12 e 20, que vão no sentido de que o 1º demandado, em função das suas qualidades pessoais e condições de exercício da função tinha capacidade e possibilidade para se inteirar da conformidade legal do uso da viatura e do pagamento dos apoios financeiros a trabalhadores da B..

2. Igualmente quanto aos factos julgados não provados se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo, no entanto, certo 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, nomeadamente quanto ao f. n. p. nº 1;

b) os depoimentos das testemunhas acima indicadas e o depoimento do 1º demandado são insuficientes para concluir nesse sentido.

Saliente-se, neste domínio que, pese embora o 1º demandado tenha, no essencial, afirmado o facto descrito no nº 2 dos f. n. p., tal declaração não foi acompanhada de qualquer outra prova que a corroborasse, não tendo sido, por isso, considerada suficiente para dar tal facto como provado.»

## - DE DIREITO

### A) Questão prévia

5. Resulta da alegação do recurso que o Recorrente discorda da decisão sobre a matéria de facto, em relação aos factos considerados não provados. Porém, a impugnação da decisão relativa à matéria de facto acarreta para o recorrente, sob pena de rejeição, o cumprimento de determinados ónus, na alegação de recurso, enunciados no n.º 1 do art.º 640.º do CPC (aplicável “ex vi” do artigo 80.º da LOPTC), entre os quais o da especificação dos “concretos meios probatórios”, que impunham decisão diversa.
6. Ora, no presente caso, o Recorrente não formulou qualquer pedido de alteração, nem deu cumprimento aos ónus a cargo do recorrente que impugne a decisão relativa à matéria de facto. A discordância, nos termos em que foi manifestada, não obedece aos requisitos exigidos pelo citado artigo 640.º do CPC, e ainda que tenha pretendido impugnar a referida decisão quanto aos factos julgados não provados, a impugnação sempre estaria votada ao fracasso, por não ter cumprido os ónus impostos a cargo do recorrente em relação à impugnação da decisão sobre a matéria de facto.
7. Considera-se, pois, assente a matéria de facto que a douda sentença recorrida julgou provada e não provada.

## B) Questões a decidir

8. Face às conclusões apresentadas pelo Recorrente são as seguintes as questões que importa conhecer: **(i)** se as deslocações do recorrente entre a sua residência na cidade de Coimbra e a sede da B. na cidade do Porto (e vice-versa), e a Universidade de Aveiro, onde exercia, em regime de acumulação, as funções de docência e de coordenação de cursos de formação, devem ser consideradas como deslocações em serviço ou por conta do serviço; **(ii)** se tinha direito à utilização da viatura que lhe estava afeta, atentas as suas funções de presidente da B., nas descritas deslocações, e ao pagamento dos custos das portagens e de combustível, decorrentes dessas deslocações; **(iii)** se deve ser absolvido, por não se mostrarem preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da infração que lhe é imputada, respeitante à autorização e pagamento de despesas com a utilização da viatura nas descritas deslocações; **(iv)** ou, assim não se entendendo, se a responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) deve atender apenas aos factos e custos correspondentes às deslocações à Universidade de Aveiro; **(v)** se em face da alteração à LQER, introduzida pela Lei nº 12/2017 de 12.05, a sua conduta deixou de ser passível de constituir infração financeira e, conseqüentemente, por aplicação do regime mais favorável, aplicável por força do disposto no art.º 2º, nº 4, do Código Penal, deve ser absolvido das infração decorrentes da utilização da viatura nas referidas deslocações; **(vi)** no caso de se considerar que incorreu em responsabilidade sancionatória, se a multa deve ser reduzida a metade do limite mínimo, por se verificarem os pressupostos exigidos para a respetiva atenuação especial; **(vii)** se a responsabilidade reintegratória deve corresponder apenas aos custos das despesas com as deslocações à Universidade de Aveiro; **(viii)** ou se a quantia a repor deve ser reduzida a montante equitativo.

## C) (In)verificação dos pressupostos da responsabilidade financeira sancionatória

9. Defende o Recorrente que as deslocações entre a sua residência na cidade de Coimbra e a sede da B. na cidade do Porto (e vice-versa), e à Universidade de Aveiro, onde exercia, em regime de acumulação, as funções de docência e de coordenação de cursos de formação, devem ser consideradas como deslocações em serviço ou por conta do serviço.
10. E que, por deverem ser consideradas deslocações em serviço, tinha direito a utilizar a viatura que estava afeta ao seu uso e ao pagamento da despesa resultante dessa utilização.

11. Como refere a douta sentença recorrida para aferir dos termos em que o recorrente/demandado *“podia, ou não, fazer uso da viatura que lhe estava afeta, enquanto Presidente do CD (depois CA) da B., importa averiguar do seu estatuto, enquanto exerceu aquelas funções, assim como da natureza e regime jurídico da B., especialmente na vertente de afetação e uso dos seus recursos, bem como de realização das suas despesas»*.
12. E, ao contrário do que defende o Recorrente, entendemos que a decisão recorrida procedeu ao correto enquadramento e interpretação do quadro legal aplicável.
13. Resulta da matéria de facto provada que exerceu as funções de presidente do Conselho Diretivo, depois designado CA, da B., no período de 30.09.2010 a 14.06.2016,
14. Á data em que iniciou funções como presidente do então Conselho Diretivo, estava em vigor o Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27.05, diploma que procedeu à reestruturação da B. e definiu as suas atribuições, organização e funcionamento, estabelecendo que se regia pelas normas constantes do referido diploma legal, por outras normas especificamente aplicáveis e, *“subsidiariamente, pelo regime jurídico dos institutos públicos”* (cf. artigo 2.º, n.º 2).
15. Estabelecia no seu artigo 14.º que os membros do Conselho Diretivo estavam sujeitos ao estatuto do gestor público em tudo o que não fosse incompatível com o estabelecido naquele diploma legal (n.º 1), sendo a sua remuneração *“estabelecida por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da administração pública e estabelecida por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da administração pública e da saúde”* (nº 2).
16. O Estatuto do Gestor Público (doravante EGP), aprovado pelo DL 71/2007, de 27.03, no capítulo das remunerações e pensões dos gestores públicos, estabelece no artigo 33º, que dispõe sobre a utilização de viaturas, os termos em que o valor máximo de aquisição das *“viaturas de serviço afetas aos gestores públicos”* deve ser fixado, assim como a fixação do *“valor máximo de combustível”* a utilizar.

17. Esses termos mantiveram-se, na redação posterior daquele preceito, introduzida pelo DL 8/2012, de 18.01, com o acrescento de os termos de fixação do valor máximo de combustível se estenderem também às “portagens”.
18. O citado artigo 33.º do EGP não define os termos em que em concreto se pode proceder à utilização das “viaturas de serviço afetas aos gestores públicos”, estabelecendo-se, no entanto, em qualquer das duas referidas versões da norma, que “*O disposto no presente artigo exerce-se em conformidade com as demais normas legais e regulamentares relativas à utilização de viaturas*” (cf. n.º 5 do art.º 33º citado).»
19. Os estatutos da B. vieram a ser posteriormente alterados, pelo DL 126/2014 de 22.08, aliás na sequência de imposição legal, por força da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (doravante LQER), aprovada pela Lei n.º 67/2013 de 28.08.
20. E como também refere a sentença recorrida «Do regime legal destes dois diplomas e relevante para o caso em análise, é de destacar que na LQER se estabeleceu que as entidades reguladoras se regem, quanto à sua “gestão financeira e patrimonial”, pelos “respetivos estatutos e, supletivamente, pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais” (art.º 4º, n.º 2). Por sua vez, nos estatutos da B., aprovados pelo DL 126/2014, o estatuto dos membros do seu CA é definido de forma mais pormenorizada, prevendo-se mesmo regras quanto à “utilização de viaturas” e estabelecendo-se que tal utilização “obedece ao disposto no Decreto-Lei n.º 71/2007 de 27 de março” (art.º 39º, n.º 5), aliás na sequência de disposição semelhante constante da LQER (cfr. art.º 25º, n.º 5). Manteve-se definido o princípio da especialidade nos mesmos termos, ou seja, a B. “não pode...afetar os seus recursos a finalidades diversas das que lhe estão cometidas” (cfr. art.º 8º, n.º 1) e, também nos mesmos termos, o que devem ser consideradas despesas da B., isto é, “as que resultem de encargos decorrentes da prossecução das respetivas atribuições” (cfr. art.º 58º, n.º 1).».
21. Acrescentando que «(...) quanto a normas legais, importa ainda tomar em consideração os termos em que o DL 14/2003 de 30.01, visou “disciplinar a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos ou indiretos, em dinheiro ou em espécie, que acresçam à remuneração principal dos titulares de órgãos de administração ou gestão” (art.º 1º) abrangidos pelo mesmo.

(...)

Como se evidencia, claramente, do preâmbulo daquele DL 14/2003, perante uma realidade marcada por ausência de regulamentação, regulamentação avulsa e *ad-hoc*, sobreposição de regalias e benefícios, entendeu o legislador que se justificava “a definição urgente de regras claras e inequívocas de forma a garantir o respeito por critérios de legalidade, exigência e moralização que assegurem uma uniformidade de procedimentos neste universo e promovam a boa gestão financeira na utilização de fundos públicos”, num quadro em que também considerou “urgente a adoção de medidas no sentido da redução da despesa pública com o objetivo de assegurar uma política orçamental sustentada e de consolidar as nossas finanças públicas, no quadro da participação de Portugal na união económica e monetária” (os sublinhados são da nossa autoria, naturalmente, assinalando-se o facto de já em 2003 se ter a preocupação, legal, da sustentabilidade das finanças públicas, como que antecipando o que viriam a ser os anos posteriores).

Em consonância definiu o legislador de então que o sistema remuneratório daqueles titulares de órgãos de administração ou gestão, assim como do restante pessoal, “é composto pela remuneração principal, respetivos suplementos, prestações sociais e subsídio de refeição, desde que previstos na lei ou em instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho” (art.º 3º, n.º 1) e proibiu a atribuição aos mesmos de “quaisquer regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, em dinheiro ou espécie, diretos ou indiretos, que acresçam às componentes remuneratórias referidas no número anterior” (art.º 3º, n.º 2).

O propósito do legislador de alcançar o objetivo que estabeleceu para o diploma é bem vincado ao abranger as situações existentes (cfr. art.º 6º) e ao estabelecer o dever de comunicação previsto no art.º 7º. Mas é perfeitamente inequívoco ao determinar que aqueles titulares e os dirigentes que “autorizem a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório em violação do disposto no presente diploma incorrem em responsabilidade».

22. Sem pôr em causa o enunciado quadro legal, o Recorrente defende que resulta da conjugação dos artigos 39.º n.º 5 dos Estatutos da B. aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 26 de agosto, e 33.º do Estatuto do Gestor Público aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, que as deslocações entre a residência e o local de trabalho (e bem assim, as deslocações que fez à Universidade de Aveiro), são legalmente entendidas como deslocações em serviço ou por conta do serviço.

23. Alega em defesa da sua posição que o artigo 8.º n.º 2, alínea b) da Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, considera que é acidente de trabalho aquele *“que se verifique nos trajetos normalmente utilizados e durante o período de tempo habitualmente gasto pelo trabalhador (...) entre a sua residência habitual ou ocasional e as instalações que constituem o seu local de trabalho”*.
24. Porém, a citada norma, que rege apenas no âmbito dos acidentes de trabalho, alargando a proteção do trabalhador nas deslocações entre a residência e o local de trabalho, não permite concluir que o Recorrente tinha o invocado direito de utilizar a viatura de serviço nas deslocações entre a sua residência e o local de trabalho e muito menos nas deslocações à Universidade de Aveiro.
25. Concordamos inteiramente com a sentença recorrida no sentido de que a *“circunstância de a lei relevar como deslocações em serviço ou por conta do serviço as deslocações entre a residência e o local de trabalho, daí não decorre o dever de fornecimento de transporte por parte da entidade patronal, nomeadamente veículo da empresa e o direito do trabalhador a usá-lo.”*
26. O artigo 33.º do Estatuto do Gestor Público aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, prevê explicitamente a atribuição de viaturas para uso individual aos gestores públicos, mas para utilização em serviço, e não para uso particular.
27. Entendemos, pois, que as deslocações só são suscetíveis de serem consideradas como “em serviço” quando aqueles tiverem de se deslocar da localidade onde habitualmente exercem as respetivas funções para uma localidade diferente onde devam ir efetuar serviço, estando por isso excluídas as deslocações de e para a residência.
28. Não se questiona a alegação do Recorrente no sentido de que a viatura que ao mesmo estava afeta não integra a definição de viatura para uso pessoal, constante do artigo 46.º-A do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.
29. Porém, ao contrário do que defende, o facto de não poder ser considerada viatura para uso pessoal, reforça a posição defendida na sentença recorrida, no sentido de que apenas podia

utilizá-la nas deslocações motivadas pelo serviço, não existindo base legal para a utilização e pagamento dos custos das portagens e de combustível, nas deslocações entre o local de trabalho e a residência.

30. E muito menos nas deslocações de e para a Universidade de Aveiro, para aí exercer funções de docência.
31. Defende ainda que o veículo afeto ao Recorrente, tal como os demais veículos da B., são bens próprios, adquiridos por receitas próprias e, por isso, sujeitos a um regime de direito privado.
32. O invocado n.º 2 do artigo 35.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei Quadro das Entidades Reguladoras) prescreve que *"As entidades reguladoras regem-se pelos regimes jurídicos do património imobiliário público, dos bens móveis do Estado e do parque de veículos do Estado, relativamente aos bens que lhe tenham sido afetos pelo Estado, e pelo direito privado em relação aos demais bens"*.
33. Porém, foi julgado como facto não provado que o veículo afeto ao recorrente tenha sido adquirido pela B. com receitas próprias.
34. E, conforme já referido, não foi dado cumprimento aos ónus a cargo do recorrente, em relação à impugnação da decisão sobre a matéria de facto, pelo que improcede a alegada sujeição da viatura em causa a um regime de direito privado.
35. Alega ainda que, pelo menos desde 2015 a utilização da viatura que lhe estava afeta regeu-se pelo regulamento aprovado pelo Conselho de Administração que fixou o valor mensal das despesas dos respetivos membros com comunicações, combustível e portagens, bem como o valor máximo de aquisição de viaturas.
36. E que o referido regulamento não é aquele a que se refere a sentença recorrida, mas sim o regulamento que emana da deliberação aprovada pelo Conselho de Administração nos termos do n.º 3 do artigo 33.º do EGP.

37. Porém, o regulamento junto a fls. 308/311 do processo de auditoria, como bem refere a sentença recorrida, exclui expressamente a aplicação do mesmo às viaturas de serviço afetas aos membros do Conselho de Administração.
38. Alega o Recorrente que o regulamento que invocou não é o mencionado na sentença. Porém, o regulamento a que se refere a sentença é o único que se mostra junto ao processo de auditoria. Além do referido regulamento, consta, a fls. 357 a 360 do referido processo, apenas uma proposta de fixação do valor máximo das despesas de combustível e portagens das viaturas de serviço afetas a cada um dos membros do CA, que terá sido calculado nos termos previstos no citado n.º 3 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março (EGP), na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, a que já fizemos referência. A referida proposta não se mostra acompanhada de qualquer ata comprovativa da respetiva aprovação pelo Conselho de Administração e ainda que tenha sido aprovada, nunca poderia estabelecer regime diverso do que resulta da LQER e do EGP.
39. E o citado artigo n.º 3 do artigo 33.º do DL 71/2007 não permite a interpretação defendida pelo Recorrente no sentido de que foi intenção do legislador atribuir “um verdadeiro valor *forfait*” aos membros do Conselho de Administração, ficando os mesmos desobrigados da carga administrativa de demonstração de cada concreta despesa.
40. A ser essa a intenção do legislador, teria estabelecido um montante mensal fixo, a atribuir aos membros do conselho de administração, e não “um valor máximo de combustível e portagens afeto mensalmente às viaturas de serviço”.
41. Defende ainda o recorrente que a alteração do n.º 6 do artigo 25.º da Lei Quadro das Entidades Reguladoras (doravante LQER), introduzida pela Lei n.º 12/2017 de 2 de maio, conjugada com a legislação tributária, veio clarificar a definição e conteúdo da utilização de viatura de serviço, e veio legitimar o uso para fins pessoais, na medida, em que, como decorre das normas do CIRIS, o que o legislador tributa é a utilização “pessoal”.
42. Argumenta que, ao contrário do que julgou a decisão recorrida, o facto da lei ter legitimado a utilização para fins pessoais, não é o aspeto que releva para a apreciação do caso concreto, mas o facto da LQER ter definido, clara e expressamente, como critério para a definição do conteúdo da utilização do veículo o conceito previsto nas regras tributárias, e que de acordo

com o conceito de utilização pessoal, as deslocações entre o local de trabalho e a residência são consideradas deslocações em serviço, pelo que nos termos do disposto no atual artigo 25.º da LQER a utilização do veículo por parte do Recorrente nas deslocações da sua residência para o local de trabalho (e vice-versa) não podem ser consideradas como utilização pessoal e, que por essa razão, deverá concluir-se que se trata de uma utilização legítima enquanto viatura exclusivamente de serviço, não sujeita a tributação por não ser considerada remuneração em espécie.

43. Concluindo que, por força do princípio da aplicação da lei (ou regime) penal mais favorável, consagrado no n.º 4 do artigo 2.º do Código Penal, deverá ser absolvido das infrações financeiras (sancionatória e reintegratória) que lhe são imputadas quanto à utilização da viatura ou, assim não se entendendo, deverão as mesmas ser reduzidas aos factos e custos correspondentes às deslocações à Universidade de Aveiro.
44. Mas também nesta parte entendemos que não lhe assiste razão.

Vejamos.

45. Após a alteração introduzida pela Lei n.º 12/2017, de 2 de maio, o citado n.º 6 do artigo 25.º da LQER passou a ter a seguinte redação:
- “A utilização de cartões de crédito e outros instrumentos de pagamento, viaturas, comunicações, prémios, suplementos e gozo de benefícios sociais pelos membros do conselho de administração obedece ao disposto no Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, e constitui remuneração para efeitos fiscais.”* (sublinhado nosso).
46. Foi aditada à anterior redação apenas a parte final da referida norma “e constitui remuneração para efeitos fiscais”.
47. Não vislumbramos fundamento para a interpretação e efeitos que o Recorrente atribui à alteração do citado n.º 6 do artigo 25.º da LQER, conjugada com as alíneas a) e n.º 9 da alínea b) do artigo 2.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, este com a seguinte redação:
- “1. Consideram-se rendimentos do trabalho dependente todas as remunerações pagas ou postas à disposição do seu titular provenientes de:*

(...)

*3. Consideram-se ainda rendimentos do trabalho dependente:*

*a) As remunerações dos membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas e entidades equiparadas, com exceção dos que neles participem como revisores oficiais de contas;*

*b) As remunerações acessórias, nelas se compreendendo todos os direitos, benefícios ou regalias não incluídos na remuneração principal que sejam auferidos devido à prestação de trabalho ou em conexão com esta e constituam para o respetivo beneficiário uma vantagem económica, designadamente:*

(...)

*9. Os resultantes da utilização pessoal pelo trabalhador ou membro de órgão social de viatura automóvel que gere encargos para a entidade patronal, quando exista acordo escrito entre o trabalhador ou membro do órgão social e a entidade patronal sobre a imputação àquele da referida viatura automóvel".*

48. A posição defendida pelo Recorrente é, inclusive, contraditória, defendendo, por um lado, que a nova redação da LQER veio legitimar o uso da viatura para fins pessoais, na medida em que o que a lei fiscal tributa apenas a utilização “pessoal” e, por outro, que a utilização da mesma nas deslocações da sua residência para o local de trabalho (e vice-versa) não pode ser considerada como utilização pessoal, nem constitui remuneração para efeitos fiscais.
49. Não cabe apreciar no âmbito do presente recurso se a utilização da viatura afeta à utilização do Recorrente, com vista ao exercício das suas funções como presidente da B., constitui remuneração para efeitos fiscais.
50. Há sim e apenas que apreciar se a alteração do citado n.º 6 do artigo 25.º da LQER, conjugada com as alíneas a) e n.º 9 da alínea b) do artigo 2.º, do CIRS permite, como defende o Recorrente, concluir que as deslocações entre o local de trabalho e a residência devem ser consideradas deslocações em serviço.
51. E, ao contrário do que defende o Recorrente, entendemos que a referida alteração não permite considerar as deslocações entre o local de trabalho e a residência (e vice-versa) como deslocações em serviço, e muito menos que as deslocações de e para a Universidade

de Aveiro, ou seja, em finalidade diversa das que constituem a missão e atribuições da B., possam ser consideradas deslocações em serviço.

52. Também, nessa parte, concordamos com a sentença recorrida: “o que o legislador veio consagrar não foi o direito ao uso da viatura, sem mais, ou seja, com todos os custos a serem suportados pela entidade. O que foi consagrado foi a possibilidade de o uso da viatura poder ser considerada como complemento remuneratório e assim é qualificado como tal, expressamente, para efeitos fiscais”.
53. Entendimento que encontra apoio na letra da lei e na “Exposição de Motivos” e discussão na Assembleia da República do Projeto de Lei n.º 279/XIII/1 que esteve na origem das alterações à LQER<sup>1</sup>, aprovadas pela citada Lei n.º 12/2017, de 2 de maio.
54. Ao contrário do que defende o Recorrente a invocada alteração em nada de essencial alterou os pressupostos da imputada responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.
55. Carece, pois, de fundamento a pretendida aplicação do disposto no n.º 4 do artigo 2.º do Código Penal, dado que a alteração à LQER, introduzida pela Lei n.º 12/2017, de 12.05, ao contrário do que defende, em nada de essencial alterou os pressupostos da imputada responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.
56. Mostram-se, como bem demonstra a dita sentença recorrida, preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da infração financeira imputada ao Recorrente, tendo incorrido em responsabilidade sancionatória e reintegratória, tanto em relação ao pagamento de portagens e combustível decorrentes da utilização da viatura nas deslocações de e para a Universidade de Aveiro, como nas deslocações entre o local de trabalho e a sua residência (e vice-versa), improcedendo o recurso quanto à pedida absolvição.

---

<sup>1</sup> O referido Projeto de Lei n.º 279/XIII/1.<sup>a</sup>, do PEV, foi discutido, na generalidade, em conjunto com os Projetos de Lei 179/XIII e 299/XIII/2.<sup>a</sup>, tendo baixado à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, que aprovou um texto de substituição, que serviu de base à citada Lei n.º 12/2017 – vide DAR II Série A, n.º 108/XIII/1, de 07/07/2016 (pág. 14-20), DAR I Série, n.º 5/XIII/2, de 24/09/2016 (pág. 3-9); DAR II Série A, n.º 75/XIII/2, de 3/03/2017 (pág. 11-26) e DAR I Série, n.º 59/XIII/2, de 4/03/2017 (pág. 41).

#### D) Atenuação especial da multa

57. O Recorrente foi condenado pela prática de uma infração de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC (violação de normas sobre a assunção e autorização de despesas públicas, com autorização de pagamentos indevidos relativos à utilização da viatura), na multa de 30 UC.
58. Defende que em face das circunstâncias concretas da infração a multa deverá ser atenuada e reduzida ao limite mínimo legal.
59. Como refere a sentença recorrida, resultando da factualidade provada que apenas se provou ter atuado de forma negligente, a moldura abstrata situa-se entre o mínimo de 25 UC e o máximo de 90 UC - cf. art.º 65º, nºs 2 e 5, da LOPTC.
60. A multa pode ser especialmente atenuada, com aqueles limites abstratos a serem reduzidos a metade, *“quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa”* – cfr. nº 7 do artigo 65º da LOPTC, na redação dada pelo art.º 2º da Lei nº 20/2015, de 09.03.
61. Nos termos do artigo 64º n.º 1 da LOPTC, o Tribunal avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição.
62. A sentença recorrida considerou não se justificar a atenuação especial da multa, no essencial, por ter havido uma utilização da viatura para fins estritamente privados do Recorrente, com o inerente benefício do próprio.
63. Divergindo nessa parte da sentença recorrida, entendemos que o apurado circunstancialismo fáctico, ponderado no seu conjunto, permite considerar que existem circunstâncias anteriores à infração que diminuem por forma acentuada a culpa.

64. Podia e devia ter-se informado e, não o tendo feito, agiu com negligência, mas na medida em que era esse o procedimento que encontrou quando iniciou funções na B., nunca foi alertado pelos serviços para qualquer desconformidade e agiu convicto de que a utilização da viatura, nas descritas deslocações, era admissível e conforme às regras legais e regulamentares, afigura-se-nos justificar-se a atenuação especial da multa, nos termos e ao abrigo do disposto no citado n.º 7, do artigo 65.º, da LOPTC.
65. Ponderando, outrossim, os demais critérios de graduação da multa, previstos no n.º 2 do artigo 67º da LOPTC, enunciados na sentença recorrida, nomeadamente: a culpa, na forma leve de negligência; que não podem considerar-se especialmente graves os factos, nem as suas consequências; e a inexistência de antecedentes de infrações financeiras, por parte do Recorrente, nem falta de acatamento de anteriores recomendações do Tribunal, considera-se ajustado fixar a multa em 15 (quinze) UC.

#### **E) Responsabilidade reintegratória**

66. Cumpre, por último, apreciar e decidir se tem fundamento a pretensão do Recorrente de ver reduzido, equitativamente, o montante que foi condenado a repor.
67. Os custos das portagens e de combustível, decorrentes das diversas deslocações referidas no ponto 4. dos factos provados, atingiram o montante global de € 17 117,54.
68. Como refere a sentença recorrida, ao não observar o dever de cuidado de se inteirar da legalidade das despesas em causa, ou seja, ao não garantir que o facto gerador da despesa, a utilização do veículo nas descritas deslocações, respeitava as normas legais aplicáveis, o Recorrente assumiu e determinou pagamentos ilegais, que causaram dano ao erário público.
69. Nos termos do estatuído no artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC, no caso de “pagamentos indevidos”, o Tribunal de Contas pode “condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer”.

70. A responsabilidade financeira reintegratória visa, essencialmente, reparar o dano público produzido pela infração cometida (dano emergente) que no caso de pagamentos indevidos implica o pagamento das importâncias abrangidas pela infração.
71. No requerimento inicial o Ministério Público pediu a condenação do Recorrente a repor a quantia de € 17 117,54, correspondente ao montante global dos pagamentos indevidos.
72. Não obstante a fundamentação da sentença faça referência à existência de outros danos que não foram considerados no requerimento inicial, não foi essa a razão decisiva da não redução da quantia a repor, nem há excesso de pronúncia e muito menos condenação além do pedido. A condenação corresponde exatamente ao que foi pedido.
73. Como bem concluiu a sentença recorrida, tendo resultado provado que foram causados danos ao erário público, em benefício do Recorrente, no montante de € 17.117,54, deve ser esse o montante a repor, nos termos do art.º 59º, nºs 1 e 4, da LOPTC.
74. E concordando, também nessa parte, com a sentença recorrida, acompanhamos o entendimento de que a circunstância de estarmos perante pagamentos indevidos realizados pela B., por conduta negligente do Recorrente, que o beneficiaram a si próprio “não é compatível com o rigor que os cidadãos esperam e exigem de quem gere dinheiros públicos, que o infrator seja beneficiado com a sua própria infração, o que ocorreria caso fosse relevada ou reduzida a responsabilidade reintegratória”.

### IIII – DECISÃO

Pelo exposto, acordam os juízes que integram o plenário da 3ª Secção:

- a) Em julgar parcialmente procedente o recurso interposto pelo demandado, reduzindo a multa pela infração de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65º, nºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC (*violação de normas sobre a assunção e autorização de despesas públicas, com autorização de pagamentos indevidos relativos à utilização da viatura*), para 15 (quinze) UC;
- b) Em manter na restante parte a sentença recorrida.

\*

Emolumentos a cargo do recorrente, reduzindo-se a 8/10 (oito décimos) – cfr. artigos 16º, nºs 1, al. b) e 2 e 17º, nº 2, ambos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo art.º 1º do DL 66/96, de 31.05, e publicado em anexo a este diploma legal.

Registe-se e notifique-se.

Lisboa, 21 de fevereiro de 2019

Os Juízes Conselheiros,

---

(Alzira Antunes Cardoso – Relator)

---

(Laura Tavares da Silva)

---

(Mário Mendes Serrano)