

Acórdão ROM n.º 42 /2024  
14.11.2024

## Sumário

1. A infração a que se refere o artigo 66º n. 1 alínea d) da LOPTC que tipifica a «falta injustificada da colaboração devida ao Tribunal» é uma infração de natureza processual que se conforma com a própria ação ou mera atividade do agente consubstanciada na falta de colaboração injustificada, não exigindo qualquer resultado para a sua concretização.
2. A omissão de comunicação de todos os atos praticados envolvendo a constituição de um tribunal arbitral, nomeadamente os encargos que isso consubstanciava, no âmbito de uma ação de controlo em curso pelo Tribunal de Contas, efetuada livre, voluntária e consciente, bem sabendo que estava obrigada a prestar informação completa, conforma uma situação de dolo, na medida em que ocorreu em todo o íter comportamental da demandada, ao não comunicar a factualidade em causa, uma previsão do facto (a conformação de um ato ilícito) pelo menos como consequência necessária de uma conduta.
3. O instituto da relevação da responsabilidade aplica-se às infrações de natureza processual, se e quando verificados os requisitos a que se alude no artigo 65º da LOPTC, nomeadamente referentes o tipo de culpa negligente, a inexistência de recomendação anterior [do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado], tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor.
4. A realização da conduta a título de dolo, no caso, não permite a aplicação do regime da relevação da responsabilidade.
5. O instituto da atenuação especial da multa foi introduzido na LOPTC pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, na sequência da «reorganização» dos institutos substantivos aplicáveis à responsabilidade financeira, nomeadamente os que se referiam à adequação das sanções (multas) em função das circunstâncias subjetivas e objetivas envolvendo a sua natureza sancionatória. E fê-lo para possibilitar uma adequação (em termos atenuantes) da multa por infrações sancionatórias nos casos em que existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa, assim permitindo concretizar, através de uma válvula de segurança do sistema sancionatório, a justiça concreta no caso, E, nesse sentido,

expressamente densificando (e autonomizando) a natureza sancionatória da multa referente à infração financeira sancionatória, não se aplicando o regime do artigo 65º n.º 7 da LOPTC às infrações a que se referem o artigo 66º da LOPTC.

6. Nas infrações processuais referidas no artigo 66º da LOPTC, a adequação a cada caso concreto da graduação da multa faz-se de acordo com o artigo 67º n.º 2 da LOPTC, «tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal».
7. Tendo sido levado em consideração a dimensão da culpa (dolosa) da conduta e apreciada a dimensão ilícita conformada na omissão de uma informação referente a arbitragem que envolvia valores financeiros substanciais a serem pagos pelo erário público e que deveriam ser objecto de conhecimento do Tribunal, não existe qualquer evidenciação de uma situação que permita conformar qualquer diminuição da ilicitude e da culpa.
8. A referência à situação pessoal da demandada não é só por si razão para atenuar a multa aplicada, tendo em conta todas as restantes condicionantes da ilicitude e da culpa que levaram à fixação da multa na sentença em apreciação.

MULTA PROCESSUAL; RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE; ATENUAÇÃO ESPECIAL DA MULTA;

**Conselheiro Relator:** José Mouraz Lopes



Secção: 3.<sup>a</sup> – S/PL  
Data: 14/11/2024  
ROM N.º 2/2024

RELATOR: Conselheiro José Mouraz Lopes

TRANSITADO EM JULGADO

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

## I – RELATÓRIO

- 1. AA**, à data dos factos, Presidente do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Alentejo (ARSA), E.P.E., notificada do teor da sentença proferida nos autos em que foi condenada no pagamento de uma multa de 35 UCs, a que corresponde um valor de € 3 570,00 por via de uma infração prevista na al. d) do n.º 1 do artigo 66.º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC), veio apresentar recurso da mesma, pedindo que a decisão recorrida seja alterada relevando-se a responsabilidade da demandada ou, quando assim se não entenda, se atenuar especialmente a multa reduzindo o seu limite máximo para metade (20 UC), graduando-se em 10 UC, a que corresponde o montante de €1.020 (mil e vinte euros).
- 2.** A recorrente, nas suas alegações, apresentou as seguintes conclusões:
  - 1.ª** – A sentença proferida pelo Mmo Juiz Conselheiro Relator, que condenou a demandada pela prática de uma infração consubstanciada na falta injustificada de colaboração devida ao Tribunal, no pagamento de multa de 35 (trinta e cinco) UC, é injusta e manifestamente exagerada;
  - 2.ª** – Com efeito, sinalizada pelo Venerando Tribunal de Contas, a omissão de entrega das informações e documentos referentes à constituição do Tribunal Arbitral para dirimir um litígio

decorrente da execução da empreitada de construção do Novo Hospital Central do Alentejo, a ARSA apressou-se a justificar a falta ocorrida, apresentando um pedido de desculpas pela falta e transmitindo que *«(a) não comunicação ao Tribunal de Contas da constituição do tribunal arbitral ficou a dever-se a um lapso de comunicação interna, pelo qual nos penitenciamos. Pede-se a relevação do lapso, assumindo-se, de ora em diante, o compromisso de dar conta da evolução do processo arbitral, de acordo com a indicação constante do último parágrafo da V/carta»;*

3.<sup>a</sup> – Concomitantemente, prestou todos os esclarecimentos devidos, o que fez ao longo de 46 páginas, dando conta detalhadamente das razões/motivação das decisões tomadas e expondo de forma transparente todas as circunstâncias que as determinaram;

4.<sup>a</sup> – *«A ARSA tem a sua sede em Évora e é dirigida por um conselho diretivo (CD), o qual, nos termos legais deve ser constituído por um presidente e dois vogais (artigos 2.º, n.º 2, alínea d) e 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 22/2012, de 30.12.)»* (cfr. al. d) da fundamentação de facto da sentença – pág. 3);

5.<sup>a</sup> - Porém, a demandada e a Vogal, assumiram o Conselho Diretivo da ARSA, I.P. (cfr. al. e) da fundamentação de facto da sentença – pág. 3) sozinhas, nunca tendo sido nomeado o terceiro elemento que, em circunstâncias normais, era legalmente requerido para a boa gestão da Instituição;

6.<sup>a</sup> – Antes de ser nomeada para a presidência do CD da ARSA, I.P., a demandada exercia o cargo de Presidente do Conselho de Administração do Hospital do Espírito Santo de Évora desde 2016, após ter cumprido um primeiro mandato, também como Presidente do Conselho de Administração do mesmo Hospital entre 2009 e 2013;

7.<sup>a</sup> - Tem, pois, como referido na sentença recorrida, uma vasta experiência como gestora, em cargos de elevada responsabilidade, por se tratar da gestão de topo das Instituições<sup>1</sup> e, - como também se observa na sentença -, não tem (ao longo da sua vasta carreira em lugares de decisão) *«(...) qualquer antecedente de condenação anterior em multa por infrações financeiras ou não financeiras ou que lhe tenham sido dirigidas recomendações pelo TdC que não tenha acatado»*<sup>2</sup>.

8.<sup>a</sup> - A demandada é uma pessoa séria, competente e honesta no exercício das suas funções, bem longe da mal-intencionada e usuária do dolo, que o Mmo Juiz lhe imputa;

9.<sup>a</sup> - À data do início de funções na ARSA, à demandada foi manifestada pela Sra. Ministra da Saúde, a sua preocupação relativamente à evolução (ou melhor, falta de evolução) do processo referente à construção do *«Novo Hospital Central do Alentejo»* (NHCA);

10.<sup>a</sup> Com o ato administrativo de adjudicação da obra, praticado em 09.11.2020, os procedimentos encontravam-se estagnados sem que se conseguisse perceber por que motivo e corria-se o risco de não se concretizar o grande investimento público indispensável à população de toda a Região do Alentejo (Alto Alentejo, Alentejo Central, Litoral Alentejano e Baixo Alentejo);

11.<sup>a</sup> - Não obstante o compromisso de posterior nomeação do terceiro elemento, o Conselho Diretivo da ARSA, I.P. permaneceu incompleto e a demandada e a Vogal, assumiram a gestão de uma

---

<sup>1</sup> Ponto 11., pág. 9 da sentença recorrida

<sup>2</sup> Ponto 52., pág. 15 da sentença recorrida

Instituição conflituosa e com inúmeros vícios, com trabalhadores desmotivados, - desde logo por verem a sua avaliação do desempenho postergada ao longo de nove anos, atraso que teve de ser recuperado em pouco mais de nove meses –

12.<sup>a</sup> - De resto, a regularização de 9 (nove) anos de atraso nos processos de avaliação do desempenho (SIADAP), teve que ser assumida como uma prioridade de gestão, sob pena de não se lograr o envolvimento dos trabalhadores nas tarefas e na execução das funções, com agravamento dos níveis de produtividade, já de si depauperados. Simultaneamente era prioridade avançar com a empreitada e início da construção do NHCA, para além das inúmeras funções cometidas a um órgão de gestão com três elementos, agora assumidas apenas por duas pessoas; O volume de trabalho e a pressão eram assoberbantes!

13.<sup>a</sup> - No passado tinham ficado os piores momentos da pandemia de COVID-19, que a demandada viveu no HESE, acompanhando-a o trauma que acompanha certamente todos os que trabalhavam num hospital público naquela altura;

14.<sup>a</sup> - Foi neste contexto que, no dia 17.11.2021, a demandada e a Vogal iniciaram as suas funções no exercício dos cargos de Presidente e Vogal do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Alentejo, E.P.E., com energia bastante para cumprir com sucesso, a missão que lhes tinha sido confiada pelo Estado Português;

15.<sup>a</sup> - Porém, a vida apresenta-nos reveses quando menos esperamos e a da demandada deu uma volta de 180.º no início do ano de 2022.

16.<sup>a</sup> - O companheiro de vida da demandada ficou gravemente doente. Depressa se percebeu que a doença não o pouparia e evoluiria negativamente em pouco tempo. Desde o diagnóstico até ao dia 23.09.2023, dia em que faleceu, a certeza abstrata de que ainda fosse possível reverter o quadro, fê-la chegar à desilusão e viu-se forçada a mentalizar a despedida e embora este facto se reporte à esfera da vida privada da demandada, como se compreenderá, foi condicionador de inevitável e relevante perturbação;

17.<sup>a</sup> - O centro de vida da demandada passou a ser a luta, a final, inglória, pela vida e bem-estar do seu companheiro de vida, não deixando, todavia, de cumprir integralmente a sua obrigação legal e contratual, assumida com o Estado Português;

18.<sup>a</sup> - Muitas das tarefas cuja execução tinha chamado a si, delegou-as para que outros profissionais, com mais tempo, disponibilidade mental e força anímica, colaborassem com a demandada, na execução de tarefas que, naquele preciso momento, a demandada não conseguiria concretizar sozinha, como pretendia ter feito; A si chamou a subscrição e a correspondente assunção da responsabilidade dos documentos, ofícios, atos ou contratos, tomando parte das decisões e discutindo-as;

19.<sup>a</sup> - Assim foi com a obrigação de atualização da informação referente ao acompanhamento da empreitada, a que se refere a al. x) dos factos provados (pág. 6 da sentença recorrida);

20.<sup>a</sup> - Sucede que, a demandada não transmitiu especificamente a obrigação de remeter também todas as informações referentes à constituição e funcionamento do Tribunal Arbitral. Não por querer

esconder alguma coisa (o que, aliás, - se o pretendesse -, seria assaz canhestro), não porque quisesse omitir ou diferir no tempo o conhecimento dos factos pelo Tribunal de Contas. Simplesmente porque não se lembrou que teria de o fazer e, na azáfama diária em que vivia, só se apercebeu que incumpriu esta obrigação quando para ela alertada pelo Tribunal de Contas;

21.<sup>a</sup> - Por este motivo, quem se encontrava incumbido de manter atualizada e remeter ao TdC a documentação, desconhecia e não relevou, também, a necessidade de remeter igualmente toda a documentação e informação relativa à constituição e funcionamento do Tribunal Arbitral;

22.<sup>a</sup> - Foi neste preciso contexto de facto, pessoal e profissional, que a demandada agiu (ou, no caso, não agiu);

23.<sup>a</sup> - Por assim ser, a sentença recorrida, é especialmente penalizadora para a demandada. A demandada tem 67 anos de idade e uma carreira inteira como docente do ensino superior. Serviu o Estado durante toda a sua vida e nunca foi objeto da mais leve suspeita quando à sua integridade, quanto à sua verticalidade, honestidade e espírito de missão. Mesmo quem não gosta da sua personalidade e características pessoais, reconhece-lhe, inquestionavelmente, estes atributos;

24.<sup>a</sup> - Sem que se perceba exatamente o que determinou o Mmo. Juiz a formar a convicção descrita na sentença, para além de ilações retiradas sem factos concretos que a suportem, a demandada sentiu-se enxovalhada quando leu a sentença e percebeu que a convicção do Mmo. Juiz era a de que ela tinha omitido o envio dos documentos intencionalmente, para esconder a informação, de tal sorte que lhe imputa a prática da infração a título de dolo (pelo menos indireto)...

25.<sup>a</sup> - Afirma o Mmo. Juiz, que o TdC quase não teria oportunidade de verificar os atos, porque a demandada omitiu o envio das informações e documentos. Não podemos concordar com esta aparente dedução que mais não é do que uma prolepse que, retoricamente, aniquila argumentos contrários, simplesmente porque nos encontramos perante um juízo erróneo emergente de uma mera suposição;

26.<sup>a</sup> - Conjetura que, de resto, não se nos afigura que fosse de expectável verificação, considerando que não seria crível que escapasse ao Tribunal de Contas, a publicação do Acórdão Arbitral (que, como todos os outros acórdãos arbitrais), foi sujeito a publicitação nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 185.º-B do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA);

27.<sup>a</sup> - Motivou a formação da convicção do Mmo. Juiz Conselheiro Relator, primeiramente, a «(...) *cronologia dos factos (...)*» que considera evidenciarem que a demandada tinha perfeito conhecimento das deliberações e dos factos relacionados com a constituição do tribunal arbitral e dos encargos que tal importaria, sobretudo em comparação com a «arbitragem de faz de conta» proposta pela Acciona, como teremos oportunidade de detalhadamente explicar em sede de audiência de julgamento nos autos acima mencionados. É verdade, - como já se disse -, que a demandada tinha esse conhecimento!!

28.<sup>a</sup> - Mas essa constatação não nos permite, com o devido respeito, concluir que a omissão de informação ao TdC foi intencional e, Mais... Dolosa...!

- 29.<sup>a</sup> - A convicção do Mmo. Juiz Conselheiro Relator é ainda suportada na suposição vertida na sentença em jeito de axioma, de que «(...) não é crível que a demandada pudesse considerar que a informação relativa ao tribunal arbitral não seria relevante para o TdC. (...)», em face do aumento de encargos que a pretensão da ARSA representava, em confronto com a “arbitragem” proposta pela Acciona;
- 30.<sup>a</sup> - Ora, mais uma vez, com o devido respeito, o Mmo. Juiz Conselheiro Relator, faz um juízo de valor que não encontra respaldo em facto nenhum, nem se vêem em que medida a conduta da demandada pode ter contribuído para semelhante dedução;
- 31.<sup>a</sup> - Com efeito, a demandada nunca afirmou considerar que a informação relativa ao tribunal arbitral não seria relevante para o Tribunal de Contas. Nunca, aliás, o pensou sequer...!
- 32.<sup>a</sup> - O que as regras da experiência comum nos permitem concluir, em face de tudo quanto supra vai referido é que, no contexto de facto vivido, era perfeitamente crível que, qualquer pessoa, competente, diligente, cuidada e bem-intencionada pudesse incorrer num erro, omitindo involuntariamente a remessa da informação/documentação para o Tribunal de Contas, nos termos em que ocorreu a negligência desculpável que ora nos ocupa;
- 33.<sup>a</sup> Ainda que o Mmo. Juiz Conselheiro entendesse que a justificação apresentada [*um lapso de comunicação interna, pelo qual nos penitenciamos*] não era, nos seus padrões de rigor e exigência, justificação atendível, tal apreciação não é apta a concluir que a conduta infratora foi praticada no uso de dolo...!
- 34.<sup>a</sup> - Ao invés, as circunstâncias de facto que se encontram detalhadas supra (anteriores e contemporâneas da infração), são de molde a permitir a atenuação especial da multa, reduzindo o limite máximo para metade (20 UC) ou mesmo...
- 35.<sup>a</sup> – a relevar a responsabilidade, considerando que, parece-nos evidente que a falta cometida só pode ser imputada a título de negligência (não resulta dos factos qualquer indício de dolo), não houve antes qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno, ao serviço auditado e esta trata-se da primeira vez que a demandada é censurada, como, aliás, salienta o Mmo. Juiz Conselheiro, no ponto 52. da sentença recorrida, porém, de forma inconsequente, face à medida da multa que escolheu para condenar a demandada;
- 36.<sup>a</sup> - Tudo para concluirmos que a medida da multa aplicada resulta numa exorbitância em face da gravidade da conduta, evidentemente negligente, involuntária e sem consequências para as funções e propósitos visados pelo Venerando Tribunal de Contas;
- 37.<sup>a</sup> - O que resultou numa sentença imensamente injusta e ofensiva para a demandada, que deve ser revogada e substituída por outra que releve a responsabilidade da demandada, verificados que estão os pressupostos sumariados na conclusão 35.<sup>a</sup>, como resulta dos factos descritos;
- 38.<sup>a</sup> – Acresce que, a demandada é servidora pública. Vive com o rendimento do seu trabalho sério, esforçado e honesto, como professora do ensino superior, pelo qual aufero o montante líquido de €2.663,76 (dois mil, seiscientos e sessenta e três euros e setenta e seis cêntimos), resultando, pois, o

montante da multa manifestamente exagerado, em face dos rendimentos auferidos pela demandada; (cfr. documentos que junta).

39.<sup>a</sup> - Assim, caso se entenda que não deve ser relevada a responsabilidade nos termos requeridos, deve a multa ser especialmente atenuada, reduzindo o seu limite máximo para metade (20 UC), graduando-se em 10 UC, a que corresponde o montante de €1.020 (mil e vinte euros).

3. O Ministério Público emitiu parecer no sentido do não provimento do recurso, concluindo, no entanto, que «tendo em conta a situação económica atual, agora conhecida, da recorrente, não nos parece ser inadequada a diminuição da multa para 26 Ucs, ou seja € 2 652».

## II – FUNDAMENTAÇÃO

4. A matéria de facto que consta da decisão e a sua motivação (porque releva para a apreciação do recurso) é a seguinte:
  - a) Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 22/2012, de 30/12 (posteriormente alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 127/2014, de 22/08, 173/2014, de 19/11, 74/2016, de 08/11, e 61/2022, de 23/09), as Administrações Regionais de Saúde são institutos públicos integrados na administração indireta do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira e património próprio, regendo-se pelas normas constantes daquele diploma legal, pelo disposto na Lei-Quadro dos institutos públicos e no Estatuto do Serviço Nacional de Saúde, bem como pelas demais normas que lhes sejam aplicáveis;
  - b) Ainda de acordo com o n.º 2 da norma citada, estas entidades funcionam sob superintendência e tutela do membro do Governo responsável pela área da saúde;
  - c) À data da autorização e constituição do TA *ad hoc*, estava em vigor o Despacho de delegação de competências n.º 11199/2020, de 06/11, publicado no *Diário da República*, n.º 222, 2.<sup>a</sup> série, de 13/11, da, então, Ministra da Saúde, nos, à data, Secretário de Estado Adjunto e da Saúde, BB, e Secretário de Estado da Saúde, CC, sendo que neste último estavam delegadas todas as competências atribuídas por lei à Ministra, relativas a “*Serviços e estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde no âmbito do SNS, independentemente da sua natureza*”



*jurídica, em matérias de (...) iii) Alterações orçamentais e pedidos de reforço orçamental; (...)", bem como, relativamente aos mesmos serviços, "Praticar todos os atos decisórios relacionados com a realização e autorização de despesas com empreitadas de obras públicas, locação ou aquisição de bens móveis e aquisição de serviços (...), nos termos conjugados das disposições aplicáveis do Código dos Contratos Públicos e do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho, até aos montantes referidos na alínea c) do n.º 1 e na alínea c) do n.º 3 do artigo 17.º, incluindo a competência a que se refere o n.º 1 do artigo 22.º, todos do referido Decreto-Lei n.º 197/99, bem como a competência para a decisão de contratar e as demais competências atribuídas, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 109.º do Código dos Contratos Públicos".*

- d) A ARSA tem a sua sede em Évora e é dirigida por um conselho diretivo (CD), o qual, nos termos legais, deve ser constituído por um presidente e dois vogais (artigos 2.º, n.º 2, alínea d) e 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 22/2012, de 30/12);
- e) O CD da ARSA é, atualmente, e desde 17/11/2021, composto por AA, como Presidente, e pela Vogal, DD, ambas nomeadas em regime de substituição pelo Despacho da ex-Ministra da Saúde, EE, n.º 11611/2021, de 16/11, publicado no Diário da República n.º 228, 2.ª Série, de 24/11;
- f) Em 22/02/2021, a *Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P.* (ARSA) remeteu, para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TdC), nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), o contrato de empreitada de "*Construção do novo Hospital Central do Alentejo – Centro Hospitalar do Baixo Alentejo*", celebrado em 28/12/2020, na sequência de concurso público internacional;
- g) O referido contrato foi outorgado com a empresa *ACCIONA Construcción, S.A.*, (ACCIONA) no valor de 148.917.509,73€, e prazo de execução de 910 dias, tendo a obra sido consignada em 30/07/2021, com reservas do cocontratante, e os respetivos trabalhos tido início em 30/08/2021;
- h) O processo de fiscalização prévia correu termos neste tribunal sob o n.º 383/2021, tendo em sessão diária de visto de 01/03/2021 sido decidido devolver o contrato por se encontrar isento de fiscalização prévia, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, segunda parte, da Lei n.º 1-A/2020, de 19.03, por se tratar de um contraente público previsto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13/03;
- i) A cláusula 16.ª do contrato celebrado entre a ARSA e a ACCIONA ("*Regime jurídico e Foro*"), dispõe o seguinte:

*“1. Ao presente contrato aplica-se a lei portuguesa, com renúncia expressa a qualquer outra.*

*2. Para dirimir todos os conflitos emergentes do presente contrato e que não possam ser solucionados pela via amigável é competente o Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja.”*

- j) A ACCIONA, por carta datada de 10 de dezembro de 2021, requereu à ARSA a constituição de um tribunal arbitral *ad hoc* para resolução de uma compensação pela alteração das circunstâncias provocadas pelo surto pandémico do coronavírus (SARS-CoV-2), tendo anexado a essa carta uma minuta de compromisso arbitral, onde propôs:
- honorários para os árbitros de 50.000,00€ para o árbitro presidente e de 35.000,00€ para cada um dos restantes;
  - honorários a atribuir ao secretário de 10.000,00 € (20% dos honorários do árbitro presidente);
  - encargos da arbitragem compreendendo os honorários dos árbitros e do secretário, os encargos administrativos do processo e as despesas com a perícia, os quais seriam pagos pela demandante e pela demandada, em partes iguais;
- tudo num valor global de 130.000,00€;
- (fls. 14-19 e 25-26 do Processo n.º 1/2022 AUDIT, 1.ª Secção — VOL. 1)
- k) A ACCIONA, em carta de 21/12/2021, apresentou uma estimativa do valor da compensação que cifrou entre 60 e 65 milhões de euros (fls. 28-29 do Processo n.º 1/2022 AUDIT, 1.ª Secção — VOL. 1).
- l) Em reunião de 22/12/2021, AA e DD, respetivamente presidente e vogal da ARSA, deliberaram no sentido da constituição do tribunal arbitral *ad hoc*, concordando com a ACCIONA (fls. 30-32 do Processo n.º 1/2022 AUDIT, 1.ª Secção — VOL. 1);
- m) Na sequência de tal deliberação, através de e-mail datado de 23/12/2021, AA propôs ao Secretário de Estado da Saúde (SES) a constituição do Tribunal Arbitral *ad hoc*, bem como o reforço financeiro da ARSA, além do mais, no valor *“estimado de 450.000,00€ com a constituição e desenvolvimento do processo arbitral”* e a contratação de assessoria jurídica especializada (fls. 67-68 do Processo n.º 1/2022 - AUDIT, 1.ª Secção - VOL. 1);
- n) A ARSA, através de ofício SAI-ARSA/2022/92, de 18/01/2022, subscrito por AA, dirigido ao Gabinete do SES, deu conhecimento, além do mais, que o Conselho Diretivo da ARSA deliberou, em 22/12/2021, dar início ao processo de constituição da arbitragem e dar início

ao pedido de autorização superior ao nível das dotações necessárias para os encargos inerentes à constituição e tramitação do processo em Tribunal Arbitral, e nesse seguimento concluiu pedindo *"autorização para a outorga de compromisso arbitral e a constituição de Tribunal Arbitral"*, bem como *"o necessário reforço orçamental e financeiro"* da ARSA, estimando *"um encargo com a constituição e desenvolvimento do processo arbitral no valor de 450.000,00€"* (fls. 69-70 e 379v.º-380 do Processo n.º 1/2022 AUDIT, 1.ª Secção — VOL. 1);

- o) O SES, em 19/01/2022, exarou no ofício SAI-ARSA/2022/92, de 18/01/2022, um despacho com o seguinte teor: *"Autorizo a constituição do Tribunal Arbitral e outorga do compromisso arbitral nos termos propostos"* (fls. 69 e 379v.º do Processo n.º 1/2022 AUDIT — 1.ª Secção — VOL. 1);
- p) Os membros do CD da ARSA (Presidente e Vogal), em reunião 26/01/2022, aprovaram a minuta do compromisso arbitral (fls. 51-52 do Processo n.º 1/2022 – AUDIT, 1.ª Secção— VOL. 1);
- q) Por ofício de 28/01/2022 (fls. 53 do Processo n.º 1/2022 AUDIT, 1.ª Secção — VOL. 1), a ARSA enviou minuta de compromisso arbitral à ACCIONA, na qual não aceita os valores propostos, tendo contraproposto montantes resultantes da aplicação ao valor da causa da Tabela n.º 1 anexa ao Regulamento em vigor no Centro de Arbitragem Comercial, considerando uma arbitragem com três árbitros (fls. 53-58 do Processo n.º 1/2022 AUDIT, 1.ª Secção — VOL. 1);
- r) Esses montantes vieram depois a integrar o compromisso arbitral, sendo de 133.300,00€ para o árbitro presidente, de 99.975,62€ para cada um dos outros árbitros e de 20.448,45€ os encargos administrativos, no valor global de 353.700,53€;
- s) A ACCIONA, em ofício de 03/02/2022, voltou a insistir na alteração da proposta de compromisso arbitral realizada pelo ente público, reduzindo-os para os valores que inicialmente tinha proposto, por considerar adequados os montantes que tinham indicado na sua proposta de minuta de compromisso arbitral, referindo para o efeito que *"(...) os valores indicados na nossa proposta são adequados. De facto, dados os montantes reclamados, o mecanismo previsto no regulamento do Centro de Arbitragem (...), resultaria num custo consideravelmente superior ao constante da nossa proposta"* (fls. 59-60 do Processo n.º 1/2022 AUDIT, 1.ª Secção — VOL. 1);

- t) O CD da ARSA não aceitou a insistência da ACCIONA e em 15/02/2022, através de ofício subscrito por AA (fls. 61 do Processo n.º 1/2022 – AUDIT – 1.ª Secção — VOL. 1), enviou à ACCIONA o compromisso arbitral (em duplicado), já assinado por aquela, onde é mantida cláusula (QUINTA, relativa a "Encargos") no sentido de o *"valor dos honorários dos Árbitros resultar da aplicação ao valor da causa da Tabela n.º 1 anexa ao Regulamento em vigor no Centro de Arbitragem Comercial, considerando uma arbitragem com três árbitros"* (fls. 62-66 do Processo n.º 1/2022 AUDIT, 1.ª Secção — VOL. 1);
- u) Por deliberação de 16/03/2022 do CD, subscrita por AA, a ARSA procedeu à nomeação do seu árbitro (fls. 419 do Processo n.º 1/2022 — AUDIT – 1.ª Secção — VOL II);
- v) Em 6 de abril de 2022 é assinada a ata de instalação do Tribunal Arbitral e o Regulamento do Processo Arbitral, designadamente pelos árbitros das partes, pelo árbitro presidente nomeado pelos outros árbitros e pelos representantes das partes, tendo AA representado a ARSA. (fls. 81-90 do Processo n.º 1/2022 – AUDIT – 1.ª Secção — VOL. 1);
- w) Em 12/07/2022, por despacho do árbitro presidente do TA *ad hoc*, foi fixado o valor definitivo da ação de arbitragem, em 71.119.022,76 € (atenta a divergência existente entre as partes, o TA *ad hoc* atendeu ao montante do benefício económico que a demandante pretendia obter com a eventual procedência dos seus pedidos);
- x) Por despacho judicial de 09/02/2022, foi determinada a abertura de auditoria com o objetivo de acompanhar a execução deste contrato de empreitada de obras públicas celebrado entre a ARSA e a ACCIONA, para a construção do novo Hospital Central do Alentejo;
- y) Na sequência deste despacho, a ARSA foi notificada para enviar ao TdC diversa documentação e esclarecimentos complementares, com a indicação de proceder à remessa de atualização da informação com periodicidade trimestral (Ofício n.º 4265/2022 – DFCARF, de 14/02/2022);
- z) Em cumprimento dessa notificação, a ARSA remeteu a este TdC os ofícios n.ºs 505, 1031 e 1355, de 07/03/2022, 21/06/2022 e 20/09/2022, respetivamente, procedendo à atualização da execução da empreitada;
- aa) Em nenhum de tais ofícios foi feita pela ARSA qualquer referência à constituição do tribunal arbitral *ad hoc*, ao conteúdo do compromisso arbitral, ou aos fundos destinados a esse fim;
- bb) AA, por neles ter tido intervenção direta, sabia de todos os atos praticados pela ARSA para a formação e constituição do tribunal arbitral, tendo perfeito conhecimento das quantias

reclamadas pela ACCIONA no mesmo e dos encargos acrescidos que a sua constituição importaria;

- cc)** AA agiu de forma livre, voluntária e consciente, bem sabendo que estava obrigada a prestar informação completa ao TdC no âmbito da presente inspeção e que, ao não o fazer relativamente ao tribunal arbitral, violava um dever de colaboração que lhe era imposto por lei, resultado com o qual, apesar de ter previsto como consequência possível da sua conduta, se conformou.
- dd)** Entretanto, no decurso dos trabalhos da auditoria foi detetada uma notícia publicada na edição do *Jornal de Negócios* de 03/10/2022, de acordo com a qual o Ministério da Saúde (MS) teria dado conhecimento da constituição de um tribunal arbitral *ad hoc* para apreciar um pedido de compensação de 50 milhões de euros apresentado pela ACCIONA, no âmbito da execução deste contrato de empreitada;
- ee)** Por despacho judicial de 12/10/2022 foi ordenada a notificação do MS e da ARSA para prestar esclarecimentos e remeter documentação relativa à constituição e funcionamento do TA *ad hoc*, questionando-se, desde logo, a razão de a ARSA não ter comunicado atempadamente a este Tribunal a constituição do mesmo, notificações efetuadas através dos escritórios da DGTC com a referência, respetivamente, DFC-36514/2022, de 12/10 e DFC-36478/2022, de 12/10;
- ff)** A ARSA respondeu através do Ofício n.º SAI/ARSA/2022/1533, de 27/10/2022, onde, para além de confirmar a constituição do TA, adiantou que:

“b)

*A não comunicação ao Tribunal de Contas da constituição do tribunal arbitral ficou a dever-se a um lapso de comunicação interna, pelo qual nos penitenciamos. Pede-se a relevação do lapso, assumindo-se, de ora em diante, o compromisso de dar conta da evolução do processo arbitral, de acordo com a indicação constante do último parágrafo da V/carta.”*

- gg)** Elaborado o relato intercalar da auditoria, quanto à apreciação da constituição e funcionamento do tribunal arbitral *ad hoc*, e no qual também se identificou a infração em apreço (capítulo V, ponto 10, e capítulo VI do relato), foi o mesmo, em cumprimento de despacho judicial de 27/11/2023, e em observância do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da LOPTC, remetido, entre outros, à Presidente CD da ARSA, AA, para que se pronunciasse, querendo, sobre o conteúdo do mesmo;
- hh)** No exercício do direito do contraditório, a Presidente (e a Vogal do CD da ARSA) apresentaram alegações conjuntas (através do ofício com a referência SAI-ARSA/2024/101,

de 21.01) quanto às infrações financeiras apontadas no relato, não tendo sido remetidas alegações concretas quanto à infração prevista no artigo 66.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC.

### II.1.b. – MOTIVAÇÃO

- a) Os factos acima elencados, para além de decorrerem desde logo das respostas apresentadas nos autos pela demandada e pela entidade auditada, resultam dos documentos juntos aos autos, tendo sido diretamente retirados das peças processuais em cada alínea referidas.
- b) No que toca ao elemento subjetivo da conduta da presidente do CD da ARSA, AA, a convicção do tribunal fundou-se na conjugação da cronologia dos eventos tal como descrita no elenco dos factos provados com as respostas apresentadas pela ARSA nos autos, tudo conjugado com as regras da experiência comum.
- c) Da cronologia de factos fica evidente – pela participação direta da mesma nas várias deliberações da ARSA – que AA tinha perfeito conhecimento de todos os factos relativos à constituição do tribunal arbitral, aos montantes reclamados pela ACCIONA e aos encargos acrescidos que tal tribunal iria importar.
- d) Por outro lado, decorre das regras da experiência que não é crível que a demandada pudesse considerar que a informação relativa ao tribunal arbitral não seria relevante para o TdC. Com efeito, estamos perante não apenas um considerável montante de encargos com a constituição e funcionamento do mesmo (e sublinhe-se aqui o facto de ter sido a própria ARSA a impor um aumento de 172% no custo do tribunal arbitral – de 130.000,00€ para 353.700,53€ - contra a vontade expressa da cocontratante), mas acima de tudo com um potencial acréscimo de valor final a pagar pelo contrato muito relevante – em 21/12/2021, a ACCIONA comunicou à ARSA, com a ressalva do carácter provisório dos cálculos, a estimativa de que os sobrecustos da empreitada correspondiam, àquela data, a um valor que se cifrava *“entre 60 a 65 milhões de euros”*, onde se incluía o valor resultante da revisão de preços (cerca de 15 milhões de euros), *“representando uma diferença de entre 45 a 50 milhões de euros entre os valores reais de mercado e o valor obtido pelo mecanismo contratual previsto”*.
- e) Sendo AA uma gestora pública com experiência, sabendo das competências do TdC quanto ao exercício da jurisdição financeira, tendo sido notificada por este da abertura de um processo de fiscalização e da obrigação de prestação de informação trimestral

atualizada e tendo total conhecimento dos factos relativos ao tribunal arbitral e dos montantes financeiros envolvidos (para mais quando se tratava de factos ocorridos nos meses imediatamente anteriores à abertura do processo de fiscalização), não é minimamente crível, face às regras da experiência, que não tivesse perfeita consciência da obrigação de prestar tal informação ao TdC. Todos os factos e elementos constantes dos autos levam, pois, a que se conclua não por estarmos perante uma mera falta de cuidado ou diligência, mas a ter AA previsto como resultado da sua conduta de não prestação de informação sobre o tribunal arbitral a violação do dever de colaboração com o TdC, resultado com o qual se conformou.

\*  
\*  
\*

5. Face às conclusões apresentadas pela recorrente, que delimitam o objeto do recurso, as questões que importa conhecer comportam a imputação subjetiva imputada (segundo a recorrente apenas a título negligente e não doloso) e a possibilidade de relevação da multa aplicada ou a sua atenuação especial, tendo em atenção os argumentos alegados.

**(i) Da imputação subjetiva**

6. Segundo a recorrente, tanto na sua alegação como nas conclusões (20<sup>a</sup>), a mesma «não transmitiu especificamente a obrigação de remeter também todas as informações referentes a constituição e funcionamento do Tribunal Arbitral. Não por querer esconder alguma coisa (o que, alias, - se o pretendesse -, seria assaz canhestro), não porque quisesse omitir ou diferir no tempo o conhecimento dos factos pelo Tribunal de Contas. Simplesmente porque não se lembrou que teria de o fazer e, na azáfama diana em que vivia, só se apercebeu que incumpriu esta obrigação quando para ela alertada pelo Tribunal de Contas».
7. Mais alega e conclui que «ainda que o Mmo. Juiz Conselheiro entendesse que a justificação apresentada [*um lapso de comunicação interna, pelo qual nos penitenciamos*] não era, nos seus padrões de rigor e exigência, justificação atendível, tal apreciação não é apta a concluir que a conduta infratora foi praticada no uso de dolo».

8. 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 *d*), da LOPTC, ou seja «falta injustificada de colaboração devida ao Tribunal».
9. Deve começar por referir-se que tais infrações, [«outras infrações», segundo a epígrafe do artigo 66º da LOPTC], são infrações de natureza processual e não infrações financeiras sancionatórias.
10. Como vem sendo sublinhado pela jurisprudência deste Tribunal, [entre outros, neste sentido, os Acórdãos deste Tribunal n.ºs. 24/2016, 3ª S/PL, 19/2017, 3ª S/PL e 16/2018, 3ª S/PL, 6/2019/ 3ª S/PL todos sustentado na inequívoca posição do Tribunal Constitucional, expressa no 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.* Nessa medida, a interpretação do regime normativo vigente das infrações financeiras (sancionatórias e reintegratórias, previstas nos artigos 59º, 60º e 65º da LOPTC) e a sua extensão às infrações processuais do artigo 66º da mesma Lei deve ser aplicado «*com as devidas adaptações*».
11. É jurisdicionalmente pacífico que o sancionamento de quem pratica as referidas infrações processuais impõe para além da dimensão ilícita que consubstanciam, uma dimensão culposa, a título de negligência ou dolo. Isso decorre, de forma específica dos artigos 66º n.º 3 e 67º n.º 2 da LOPTC.
12. Assim utilizando as normas subsidiárias do regime substantivo aplicável à matéria da culpa sublinha-se que nos termos do artigo 14º n.º 1 do CP, «age com dolo quem, representando um facto que preenche um tipo de crime, atua com intenção de o realizar» (dolo direto), conformando, na sua forma de dolo necessário no n.º 2, a atuação de «quem representar a realização de um facto que preenche um tipo de crime como consequência necessária da sua conduta». Já o dolo eventual, a que se refere o n.º 3 do mesmo artigo do CP, conforma a situação da realização de um facto que preenche um tipo de crime «for representada como consequência possível da conduta e o agente atuar conformando-se com aquela realização».



13. No que respeita à negligência é no critério da atuação diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que deve densificar-se a interpretação normativa, subsidiariamente aplicável, a que alude o artigo 15º do Código Penal (CP), ao estabelecer que «age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto».
14. Para, em concreto, se atentar na questão da culpa da recorrente em causa nos autos, importa num primeiro momento atentar na tipologia e caracterização da infração em questão.
15. A infração imputada e verificada, a que se refere o artigo 66º n. 1 alínea d) da LOPTC tipifica a «falta injustificada da colaboração devida ao Tribunal». Trata-se de infração de natureza processual que se conforma com a própria ação ou mera atividade do agente consubstanciada na falta de colaboração injustificada, não exigindo qualquer resultado para a sua concretização.
16. No caso concreto e em apreciação não está em causa a dimensão ilícita da infração (que a recorrente não questiona) consubstanciada numa falta injustificada de colaboração com o Tribunal de Contas, nomeadamente no exercício dos seus poderes de auditoria, envolvendo a não comunicação da factualidade envolvendo a constituição de tribunal arbitral, sendo apenas a questão da dimensão subjetiva da conduta que importa atentar.
17. Perante os factos provados referidos na matéria de facto provada, que respeitam à dimensão da atuação culposa da demandada [expressamente referidos supra nos pontos cc) e dd)], entendeu a sentença ora em apreciação que, face à factualidade ocorrida, «a demandada previu a prática da infração aqui em apreço como resultado da sua conduta, tendo-se conformado com tal resultado. A demandada sabia que a sua conduta era ilícita. A demandada enviava informações ao tribunal, sabendo que o tinha de fazer, e não enviou a uma informação pelo seu relevo económico-financeiro, fundamental. A entidade sabia do relevo da informação. Qualquer gestor o saberia. Sabia que ao não a comunicar a estava a ocultar. Sabia ainda que sem essa informação o tribunal não poderia exercer a fiscalização que a lei lhe comete. E por pouco assim aconteceu. Não fosse o conhecimento fortuito de uma informação por um jornal, de nada o tribunal teria tido conhecimento. O caso não é de dolo eventual, mas sim de dolo indireto, se não mesmo direto».

18. Face a tal factualidade, nomeadamente a omissão de comunicação de todos os atos praticados envolvendo a constituição do tribunal arbitral, nomeadamente os encargos que isso consubstanciava, no âmbito de uma ação de controlo em curso pelo Tribunal de Contas, o que fez de livre, voluntária e consciente, bem sabendo que estava obrigada a prestar informação completa, é absolutamente claro que estamos exatamente no domínio do dolo, na medida em que ocorreu em todo o íter comportamental da demandada, ao não comunicar a factualidade em causa, uma previsão do facto (a conformação de um ato ilícito) pelo menos como consequência necessária de uma conduta (o não envio das informações ao TdC).
19. Sublinhe-se que a omissão em causa (factos envolvendo a realização da arbitragem e os seus valores) decorreu num período em que a recorrente, no exercício das suas funções já tinha sido notificada através de vários officios do Tribunal solicitando informações sobre o processo que se encontrava a decorrer no âmbito da auditoria iniciada e em curso [factos referidos supra em z) e aa)]. Quando estavam em causa valores significativos que vinculavam a entidade publica a que pertencia, concretamente um montante no valor global de 353.700,53€, decorrente de honorários e outras despesas, discriminados nos montantes de 133.300,00€ para o árbitro presidente, de 99.975,62€ para cada um dos outros árbitros e de 20.448,45€ os encargos administrativos.
20. Dir-se-á ainda que, face à matéria de facto, não pode a conduta enquadrar-se numa situação meramente negligente na medida em que no caso não está em causa apenas uma situação de falta de cuidado da demandada no cumprimento de um dever, sustentado numa obrigatória atuação diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos a que estava obrigada. Nunca um lapso de comunicação como alega. Sublinhe-se que a recorrente sabia que estava obrigada a prestar informação completa ao TdC no âmbito da auditoria em curso e que, ao não o fazer relativamente à matéria que consubstanciava o tribunal arbitral, violava um dever de colaboração que lhe era imposto por lei.
21. Não existindo dúvidas de que o seu comportamento assumiu a forma de dolo, carece de provimento nesta parte o recurso da recorrente.

**(ii) Da possibilidade de relevação da multa**

22. A recorrente alega, para sustentar o pedido de relevação da multa que formula, um conjunto de argumentos que partem da afirmação da sua atuação em todo o procedimento sob a forma negligentes e não dolosa (cf. §§ 35 e 36 das alegações supra referidas).
23. Como tem sido decidido por este Tribunal (cf. Acórdãos n.º 16/2018 e n.º 6/2019, citados), o instituto da relevação da responsabilidade aplica-se 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».
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 daquele número do artigo 65º.
25. Está em causa, agora, para permitir a aplicação do regime, efetuar 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 como se referiu falha um requisito substantivo para a possibilidade de aplicação do referido instituto, ou seja, o facto de a infração não ter sido praticada por negligência mas sim de forma dolosa.
28. Nesse sentido, não estão verificados os requisitos que poderiam suscitar a aplicação ao caso da relevação da responsabilidade não sendo possível, no caso, aplicar-se o referido instituto. Assim e nesta parte soçobra igualmente o recurso.

**(iii) Da atenuação especial**

29. A recorrente suscita a possibilidade de lhe ser atenuada especialmente a multa, alegando, para além de toda a factualidade pessoal evidenciada nos factos, que «é servidora pública. Vive com o rendimento do seu trabalho sério, esforçado e honesto, como professora do ensino superior, pelo qual aufero o montante líquido de €2.663,76 (dois mil, seiscientos e sessenta e três euros e setenta e seis cêntimos)».
30. Sublinhando o que foi referido supra nos §§ 9 e 10, a propósito da natureza processual (e não sancionatórias) da infração em causa, a especificidade da natureza delitual e sancionatória responsabilidade financeira por contraposição às infrações processuais é inequívoca. Como consequência disso resulta a não aplicabilidade às infrações do artigo 66º da LOPTC de alguns institutos específicos das infrações sancionatórias estabelecidos no artigo 65º da LOPTC, nomeadamente os que foram introduzidos na LOPTC pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março envolvendo matéria específica da responsabilidade sancionatória, nomeadamente a atenuação especial da multa e a dispensa de multa. Assim e no que diz respeito este último instituto, o Acórdão deste Tribunal n.º 16/2018, 3ªS/PL (entre outros) já referiu exatamente que *“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»* e só esta. Não se aplicando por isso às infrações do artigo 66º da LOPTC. No mesmo sentido e mais recentemente o Acórdão n.º 22/2022, 3ª/PL refere expressamente essa não aplicabilidade
31. O instituto da atenuação especial da multa foi igualmente introduzido pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, na sequência da «reorganização» dos institutos substantivos aplicáveis à responsabilidade financeira, nomeadamente os que se referiam à adequação das sanções (multas) em função das circunstâncias subjetivas e objetivas envolvendo a sua natureza sancionatória. Assim e nesse sentido, a Lei introduziu no artigo 65º n.º 7, o instituto da atenuação especial da multa. E fê-lo exatamente para possibilitar uma adequação (em termos atenuantes) da multa por infrações sancionatórias nos casos em que existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa, assim permitindo concretizar, através de uma válvula de segurança do sistema sancionatório, a justiça concreta no caso. E, nesse sentido, expressamente densificando (e autonomizando) a natureza sancionatória da multa referente à infração sancionatória. Ou seja, apenas se aplicando às infrações sancionatórias, atenta a sua

natureza, como na dispensa da multa, não se aplica o regime do artigo 65º n.º 7 da LOPTC às infrações a que se referem o artigo 66º da LOPTC.

32. A adequação a cada caso concreto da graduação da multa nas infrações processuais, a que se refere o artigo 66º da LOPTC, faz-se assim, conforme dispõe o artigo 67º n.º 2 da LOPTC, «tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal».
33. Na decisão agora em apreciação, na fixação da multa aplicada foi levado em consideração a dimensão da culpa (dolosa) e, a mais, envolvendo igualmente a dimensão do carácter ilícito, referiu-se que «*a demandada sabia que estava a impedir a ação fiscalizadora do tribunal. Enganou-o por omissão. É completamente inadmissível que gestores públicos não cumpram os deveres de informação ao tribunal a que estão obrigados, impedindo-o de realizar as suas funções. Um comportamento deste tipo levaria à impossibilidade de funcionamento da jurisdição financeira. A gravidade tanto do ilícito como da culpa são extremamente elevadas*». Nada há que censurar a esta caracterização, tendo em conta toda a factualidade em causa sendo que não existe qualquer evidenciação de uma situação que permita conformar qualquer diminuição da ilicitude. Recorde-se que se iniciou uma auditoria do Tribunal de Contas à situação em causa, a recorrente enquanto dirigente máxima da ARSA foi notificada para enviar a documentação necessária ao trabalho do Tribunal, tendo sido omitida toda a informação envolvendo a arbitragem que envolvia valores financeiros substanciais a serem pagos pelo erário público e que deveriam ser objecto de conhecimento do Tribunal.
34. Também no que respeita à culpa, não existem factos que permitam evidenciar uma diminuição da culpa da recorrente em todo o processo. Como se referiu a culpa assumiu a forma de dolo e não a forma de culpa negligente.
35. Quanto à situação pessoal da recorrente, a mesma foi relevada no quantitativo da multa aplicada, quando se referiu a «*demandada não ter qualquer antecedente de condenação anterior em multa por infrações financeiras ou não financeiras ou que lhe tenham sido dirigidas recomendações pelo TdC que não tenha acatado*». Não foi especificamente analisada a situação profissional da demandada do ponto de vista económico, ou seja do

seu rendimento/salário auferido. Situação que, no entanto, decorre pelo menos do salário que auferia enquanto dirigente da administração pública, maxime como presidente do CA da ARSA.

36. A referência à situação pessoal da demandada, que agora indica de uma forma mais objetiva, sendo um facto notório, não é só por si razão para atenuar a multa aplicada, tendo em conta todas as restantes condicionantes que levaram à fixação da multa na sentença em apreciação.
37. Não existe, assim, na factualidade que consta e dada como provada, qualquer conjugação de factos que permitam em concreto ajuizar de uma qualquer diminuição da culpa e da ilicitude em toda a situação em causa de molde a fazer funcionar qualquer dimensão de atenuação da multa.
38. Assim entende-se ser de negar provimento ao recurso.

### III – DECISÃO

**Pelo exposto, acordam os Juízes da 3.<sup>a</sup> Secção, em Plenário, em julgar não provido o recurso interposto por AA mantendo-se a decisão recorrida.**

**São devidos emolumentos pela recorrente, nos termos do artigo 16º nº 1 do Regulamento dos Emolumentos do Tribunal de Contas.**

Lisboa, 14 de novembro de 2024

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)

(Paulo Dá Mesquita)

(António Francisco Martins)