

SENTENÇA N.º 14/2021 – 3ª S

06/07/2021

Processo n.º 12/2020-JRF

**Relator: Conselheiro José Mouraz
Lopes**

**INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA /
MULTA / PAGAMENTOS ANTES DO VISTO**

SUMÁRIO

- 1.** Na infração em causa tipificada no artigo 65º n.º 1 alínea h) da LOPTC está em causa a exigência do controlo do Tribunal de Contas a situações de concretização de despesas por via do seu pagamento, em data anterior à intervenção do Tribunal, evitando-se assim a «má despesa» pública.
- 2.** É ilícita a conduta do demandado que, por via das suas competências (delegadas), efetuou pagamentos relativos a um contrato, em data anterior à data da concessão do visto prévio ou sido emitido declaração de conformidade sobre a minuta do contrato de compra e venda em causa.
- 3.** Tendo em consta que a ilicitude em causa nos factos envolve as duas dimensões da infração sancionatória (não remessa a visto de uma minuta e simultaneamente pagamentos efetuados antes do visto), não foi efetuada qualquer prova sobre as razões para tal comportamento, as competências profissionais do demandado, tendo presente o valor do contrato e dos pagamentos efetuados e ainda à dimensão preventiva que importa também aqui salvaguardar, é adequada a fixação da multa perto do mínimo da multa (27UCs).

AJUSTE DIRETO / COMPETÊNCIA MATERIAL /
CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CULPA /
DINHEIROS PÚBLICOS / INFRAÇÃO
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / NATO /
NEGLIGÊNCIA / PRESTAÇÕES DO MESMO
TIPO

SENTENÇA N.º 16/2021 – 3ª S

15/07/2021

Processo n.º 5/2021-JRF

**Relator: Conselheiro António
Francisco Martins**

SUMÁRIO

1. Tendo os procedimentos de ajuste direto, ainda que relativos a uma empreitada dum projeto NATO, sido levados a cabo para serem satisfeitos através do orçamento do MDN, integrado no OGE, estamos perante “dinheiros públicos” e, conseqüentemente, o Tribunal de Contas tem competência material para julgar a eventual responsabilidade financeira relativamente à gestão desses dinheiros.
2. Não se verificando os pressupostos previstos no artigo 4.º do CCP ou em legislação avulsa, para considerar como “contratos excluídos” da aplicação do CCP os contratos celebrados na sequência de procedimentos de prestação de serviços relacionados com a empreitada dum projeto NATO, é de concluir pelo dever de observância do regime da contratação pública, na sua plenitude, incluindo a parte II do CCP, por parte da entidade adjudicante dos contratos em causa.
3. A invocação do fundamento da alínea b), do n.º 1, do artigo 27.º do CCP, para o recurso ao ajuste direto, não tem efetivo fundamento no caso de prestação de serviços de consultoria jurídica porquanto é possível, em relação aos mesmos, a elaboração de especificações suficientemente precisas - seja por referência à experiência profissional específica e concreta, na prestação dos serviços em causa, ao número de pessoas a prestar tais serviços, ao valor hora, etc. - para a definição dos atributos qualitativos e quantitativos das propostas.
4. Não tendo o demandado tido o cuidado, na escolha do procedimento, de cumprir e fazer cumprir as normas relativas à contratação pública, acautelando a observância dos princípios da concorrência, transparência e publicidade, como lhe competia e de que era capaz, agiu com culpa, na modalidade de negligência.
5. Sendo os serviços de fiscalização de especialidades diversas, a prestar por especialistas em diversas áreas, num caso engenharia civil e construção civil e, noutro caso, engenharia mecânica

e elétrica, não estamos perante “prestações do mesmo tipo”, na conceção do artigo 22.º, n.º 1, do CCP, que imponha que a escolha do procedimento a adotar deva ser efetuada tendo em consideração o somatório dos valores de todos os procedimentos.

SENTENÇA N.º 17/2021 – 3ª S

30/08/2021

Processo n.º 33/2019-JRF

Relator: Conselheira Helena Ferreira Lopes

APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO / ARTIGO 48.º, N.º 1, DA LOPTC, NA REDAÇÃO DA LEI 27-A/2020, DE 24 DE JULHO / CENSURABILIDADE DO ERRO / COMPETÊNCIA MATERIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS / CONTRATOS DE SEGURO / DOLO DO TIPO / DOLO NECESSÁRIO / ERRO SOBRE A ILICITUDE / EMPREITADA PARA FINS DE INVESTIGAÇÃO / FRACIONAMENTO DA DESPESA / FRACIONAMENTO DO OBJETO CONTRATUAL / INCONSTITUCIONALIDADE / PRINCÍPIO DA APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI PENAL CONCRETAMENTE MAIS FAVORÁVEL / PRINCÍPIO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DAS UNIVERSIDADES / UNIVERSIDADE-FUNDAÇÃO PÚBLICA COM REGIME DE DIREITO PRIVADO / URGÊNCIA IMPERIOSA

SUMÁRIO

1. As receitas das universidades-fundação pública com regime de direito privado, mesmo quando próprias, são dinheiros públicos, por se tratarem de receitas de entidades públicas cujo fim último é a concretização das missões de serviço público a que aquelas universidades estão afetas (vd. as diversas alíneas do ponto 3.1. desta Sentença, em particular a alínea E).
2. Sendo dinheiros públicos, as receitas próprias, tal como as receitas oriundas do OE, estão sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, nos termos da LOPTC e CRP, designadamente para efeitos de efetivação de responsabilidades financeiras - cf. alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, e artigo 214.º da CRP, em particular a alínea c) do seu n.º 1.).
3. O Tribunal de Contas é, assim, materialmente competente para efetivar responsabilidades financeiras dos responsáveis das universidades-fundação pública com regime de direito privado, mesmo na situação em que estes, no exercício das suas funções, afetem e utilizem receitas próprias sem origem no Orçamento de Estado, por tal competência caber na previsão do disposto nos artigos 1.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, alínea e), da LOPTC, bem como do artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da CRP.

4. O controlo financeiro e jurisdicional, que é simultaneamente público, técnico e externo, levado a cabo pelo Tribunal de Contas em nada colide com o princípio da autonomia financeira das universidades insito no n.º 2 do artigo 76.º da CRP, que permanece imaculado.
5. Tal autonomia não pode ser interpretada no sentido de dispensar qualquer instituição de ensino superior pública daquele tipo de controlo, tal como não isenta os respetivos gestores das responsabilidades financeiras que ao Tribunal de Contas cumpre efetivar.
6. É que o princípio da autonomia financeira das universidades públicas, quer sejam universidades-fundação, quer sejam universidades-instituto, não constitui óbice ao disposto no n.º 1 do artigo 214.º da CRP, nos termos do qual o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas, competindo-lhe nomeadamente a efetivação da responsabilidade por infrações financeiras (artigo 214.º, n.º 1, da CRP); improcede, por isso, a invocada violação do princípio constitucional da autonomia financeira da universidade em causa, que é uma fundação pública com regime de direito privado.
7. Não se verificando o dolo do tipo previsto no n.º 2 do art.º 16.º do DL 197/99, que exige que os responsáveis ajam com intenção de subtraírem a realização da despesa ao regime previsto naquele diploma, improcede a infração prevista na alínea b), 2.ª parte, do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por referência ao artigo 16.º do DL 197/99.
8. Mostra-se preenchida a infração prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, quer por referência ao artigo 22.º, n.º 1, alínea b), na redação originária do CCP, quer por referência ao artigo 22.º, n.º 1, alínea b), na redação atual do mesmo Código, quando **(i)** a formação dos contratos ocorra ao longo de 365 dias; **(ii)** as prestações contratadas forem contínuas, permanentes e do mesmo tipo, e, por isso, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato; **(iii)** com previsibilidade, à data da abertura de um dos procedimentos, da necessidade de abertura do(s) procedimento(s) posterior(es); **(iv)** e com valor global superior ao permitido para o procedimento adotado, no caso o ajuste direto, o que implicava a abertura de um único concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP; **(v)** e ainda se os Demandados atuaram com culpa, como foi o caso.
9. Os pressupostos para o fundamento de ajuste direto com base na alínea c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP são os seguintes: **(i)** acontecimento imprevisível; **(ii)** não imputável à entidade adjudicante; **(iii)** que seja a causa de uma situação de urgência imperiosa; **(iv)** impossível de cumprir nos prazos exigidos para outros procedimentos; **(v)** e que por isso imponha a necessidade de utilizar

o ajuste direto, o qual deve conter-se nos limites do estritamente necessário; tais pressupostos são cumulativos.

10. *Acontecimentos imprevisíveis* são todos os acontecimentos que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto.
11. Provando-se que os ajuste diretos com base em urgência imperiosa se fundamentaram na deficiente qualidade do ar interior em alguns edifícios da Universidade, mas que tal deficiência já era conhecida dos seus responsáveis financeiros, desde há 1 ano ou mais, temos que dar por inverificado o pressuposto *acontecimento imprevisível*, o que aliado ao facto de o valor em causa ser superior ao ajuste direto e de os Demandados terem atuado com culpa, traz como consequência a subsunção de tal factualidade à infração financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por violação das normas secundárias da al. c) do n.º 1 do artigo 24.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º, ambos do CCP.
12. A Lei 27-A/2020 (artigo 7.º) procedeu à alteração do artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC, tendo, doravante, ficado dispensados de fiscalização prévia os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, de valor inferior a €750.000,00; trata-se de uma verdadeira norma-cavaleiro, já que altera em termos permanentes o artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC.
13. Do atrás referido, resulta que, atualmente, e desde 25Jul2020, as minutas de contratos, de valor inferior a €750.000,00, não estão sujeitas a fiscalização prévia, e a respetiva execução financeira sem submissão ao Tribunal de Contas, para aquele efeito, não integra infração financeira (por via da conjugação dos artigos 45.º, n.º 1, 46.º, nºs 1, alínea c) e 2, 48.º, redação atual, e 65.º, n.º 1, alínea h), todos da LOPTC).
14. Impõe-se, por isso, fazer acionar o princípio da aplicação retroativa da lei penal concretamente mais favorável consignado no artigo 29.º, n.º 4, da CRP, válido para os demais domínios sancionatórios, bem como o n.º 4 do artigo 2.º do Código Penal, aplicável por força do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, o que determina a absolvição dos Demandados, por carência superveniente do elemento objetivo da infração por que vinha acionado.
15. Mostra-se preenchido o fundamento para o ajuste direto com base na alínea b) do n.º 1 do artigo 25.º do CCP, se a empreitada, como é o caso dos autos, se destinou a instalar um laboratório para fins de Investigação e Desenvolvimento, se a realização de tais obras não se destinou à obtenção de lucros ou a amortizar o custo dessa atividade e se o seu valor for inferior ao limiar previsto no artigo 474.º, n.º 3, alínea a), do CCP, que é de € 5 350 000.

16. Os Demandados, ao autorizarem a abertura de dois procedimentos, nos valores, cada um, de aproximadamente 75.000,00€, num espaço de 19 dias, com o mesmo objeto contratual – aquisição de sistemas de segurança contra incêndios – e na sequência e por causa da notificação da ANPC de que iria fazer inspeções extraordinárias às condições de segurança contra incêndios dos edifícios que compõem os Polos da Universidade, agiram livre, voluntária e conscientemente, tendo previsto como consequência necessária da sua conduta o fracionamento artificial do valor do contrato, assim, evitando o recurso a um procedimento concursal, o que não era permitido por lei, e, apesar disso, prosseguiram com tal conduta.
- Agiram, por isso, com dolo necessário.
17. Do n.º 3 do artigo 111.º do RGIES resulta que às Instituições de Ensino Superior Públicas só é permitido efetuar contratos de seguros cobertos por receitas próprias nas situações previstas naquele artigo, estando fora da sua previsão os contratos de seguro de responsabilidade civil profissional de que sejam segurados, entre outros, os membros do CG de uma IES pública, por danos resultantes de ações ou omissões por aqueles praticados (incluindo os danos decorrentes da prática de infrações financeiras reintegratórias), no exercício das suas funções e por causa desse exercício.
18. Não existe, por isso, *norma habilitante* que permita a celebração daqueles contratos de seguro, o que, só por si, constitui obstáculo a que se possa autorizar despesa com essa finalidade.
19. Em reforço do afirmado em 17. e 18., há ainda outros argumentos, a saber: **(i)** as fundações públicas com regime de direito privado, como é o caso da universidade em causa, são pessoas coletivas de direito público de tipo fundacional e integram a *administração indireta do Estado*, fazendo parte do perímetro orçamental público, na categoria de *serviços e fundos autónomos do Estado*; **(ii)** apesar de disciplinadas pelo direito privado, no que a alguns domínios da sua gestão se reporta, são-no apenas na medida em que tal não seja incompatível com a sua sujeição geral ao direito público, designadamente à *prossecação do interesse público*; **(iii)** a sujeição das universidades-fundação ao regime de direito privado, no que respeita à sua gestão financeira, patrimonial e de pessoal, é apenas um instrumento para melhor prosseguir a sua missão, designadamente a formação cultural, artística, tecnológica e científica dos seus estudantes, num quadro de referência internacional, ou seja, de melhor prosseguir o *interesse público* de que são veículos; **(iv)** as receitas das universidades-fundação, mesmo quando próprias, são dinheiros públicos, por se tratarem de receitas de uma entidade pública destinada à prestação do serviço público afeto à sua missão; **(v)** e sendo as receitas próprias receitas públicas, não pode a universidade utilizar estas para fins diferentes dos previstos no artigo 111.º, n.º 3, do RGIES,

designadamente para proteger interesses jurídicos privados dos membros do CG (vi) como IES pública, a universidade está sujeita às vinculações dos n.º 1 e 2 do artigo 266.º da Constituição, entre as quais a da subordinação estrita à lei e, consequentemente, *ao princípio da legalidade*; (vii) constitui, assim, *a lei* não apenas o *limite*, mas, sobretudo o *fundamento* da atividade da universidade, não podendo esta, neste concreto domínio (contratação de seguros), atuar senão nos casos nela previstos e no sentido e medida por ela estabelecidos.

20. Os Demandados, enquanto membros do Conselho de Gestão, ao solicitarem um parecer jurídico sobre a possibilidade de contratarem aqueles seguros (vd. ponto 17. deste Sumário), antes de deliberarem tal contratação, atuaram com o cuidado exigível, esclarecendo-se sobre a legalidade da contratação;
21. As dúvidas jurídicas que aquele parecer suscita ou podia suscitar só alguém com formação jurídica podia desencadear, sendo que os Demandados têm formação na área das ciências positivas e das humanidades.
22. Daí que a falta de consciência da ilicitude, por parte dos Demandados, não seja reveladora de uma atitude ético-pessoal de indiferença perante o dever-ser jurídico-infracional, tendo tal falta ou erro [não censurável] o efeito de uma causa de exclusão da culpa.
23. Assim, não obstante a qualidade dos Demandados (membros do CG de uma Universidade), as circunstâncias que rodearam a prática do ato ilegal são de molde a considerar o erro sobre a ilicitude não censurável, o que implica a sua absolvição, por se verificar uma causa de exclusão da culpa (artigo 17.º do Código Penal aplicável “ex vi” do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC).

CONDUTA OMISSIVA / DEVER DE CUIDADO /
EXECUÇÃO DE ATOS NÃO SUBMETIDOS A
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / LEI SUBSIDIÁRIA /
OBRIGAÇÃO FUNCIONAL / RESPONSABILIDADE
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

SENTENÇA N.º 27/2021 – 3ª S

29/11/2021

Processo n.º 9/2020-JRF

**Relator: Conselheiro Paulo Dá
Mesquita**

SUMÁRIO

1. A infração prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea *h*), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) quando reportada a contratos é construída no plano dogmático por via da associação de duas condutas:
 - 1.1 Uma omissiva pura, relativa ao não cumprimento de um dever legal de submissão de contratos a fiscalização prévia;
 - 1.2 Outra ativa, a execução do contrato não submetido a fiscalização prévia.
2. Relativamente à conduta omissiva é nuclear ter presente que nas várias normas que estabelecem atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia, um ponto se afigura pacífico, essa forma de controlo apenas opera sobre atos e contratos e não sobre omissões de atos.
3. Pelo que, constitui um facto essencial carecido de prova em ação de responsabilidade financeira por infração prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea *h*), da LOPTC a identificação de um concreto ato ou acordo que pudesse ser apresentado para efeitos de fiscalização prévia à 1.ª Secção do TdC.
4. Na medida em que a norma da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na parte que interessa para o caso *sub judice*, se limita a determinar a *ilicitude de violação de norma sobre despesas*, a infração aí estabelecida não pode ser qualificada como «omissão pura», pois a norma legal não tem pressuposta exclusivamente uma conduta negativa, de *non facere*.

5. O artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC determina que ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória se aplica subsidiariamente o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal (CP), o que compreende a norma do artigo 10.º, n.º 1, do CP que, na parte aqui relevante, estabelece: quando um tipo legal compreende um certo resultado o facto punível compreende também a omissão da ação adequada a evitá-lo.
6. Categoria de ilícitos, de comissão de um resultado por omissão, cuja punibilidade depende, ainda, de se comprovar que sobre o omitente recaía um dever jurídico que pessoalmente o obrigasse a evitar esse resultado (artigo 10.º, n.º 2, do CP).
7. A assunção do cargo de presidente de câmara municipal transporta corolários como um nível de empenho, estudo e conhecimento das regras acima do homem médio, que não foi incumbido dessas funções, inclusive ao nível da defesa ativa dos princípios nucleares consagrados no regime legal sobre finanças locais como a unidade e a universalidade dos orçamentos.
8. Os presidentes de câmaras municipais que integram o órgão executivo de uma associação de municípios de fins específicos devem assegurar que todas as despesas e receitas dessa entidade constem do respetivo orçamento.
9. O julgamento de eventuais infrações financeiras subsumíveis às alíneas *b)* ou *d)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC por incumprimento da referida obrigação funcional (relativa aos princípios da unidade e universalidade dos orçamentos) tem de apreciar a específica conduta do agente à luz de um elemento ou categoria conceptual, *exigibilidade*, em que deve ser ponderado o grau do ilícito ou défice de precauções tendo em atenção ainda o carácter particular das circunstâncias externas em relação com as características do agente, na medida em que estas dificultem de forma extraordinária o cumprimento absoluto do dever de cuidado, no fundo a ponderação de um quadro, fundamentalmente exógeno, sobre uma limitação do dever de cuidado exigível aos agentes tendo também presente o concreto e efetivo relevo do ilícito em face dos fins prosseguidos pelas normas violadas.

ACÓRDÃO N.º 20/2021 – 3ª S/PL

07/07/2021

Recurso Ordinário n.º 2/2021

Processo n.º 5/2020-JRF

**Relator: Conselheiro José Mouraz
Lopes**

**ALTERAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO /
DISPENSA DA MULTA / INFRAÇÕES
FINANCEIRAS**

SUMÁRIO

- 1.** A decisão proferida sobre a matéria de facto deve ser alterada se a prova produzida ou um documento superveniente impuserem decisão diversa.
- 2.** A reapreciação da prova, em segunda instância, com a finalidade de verificar se foi cometido ou não erro de apreciação que deva ser corrigido, é efetuada sobre os fundamentos constantes da sentença (motivação dos factos provados e não provados). Para isso, no âmbito da autonomia decisória do Tribunal de recurso, concretizado através do acesso direto às provas gravadas ou existentes, deve fazer uma apreciação crítica das mesmas provas, formulando, nesse julgamento, uma nova convicção, com renovação do princípio da livre apreciação da prova.
- 3.** A declaração de uma testemunha, parcelar e segmentada, não pondo em causa a documentação existente sobre as delegações de competência efetuadas, documentalmente demonstradas nos autos, bem como outra matéria de facto provada e absolutamente fundamentada, não é suficiente para alterar a matéria de facto provada.
- 4.** A dispensa da multa surgiu como uma «sanção de substituição» à própria multa aplicável por via de uma determinada infração sancionatória, assumindo-se como uma declaração de culpa por via da realização de uma infração financeira, sem a consequente imputação de uma sanção por não ser, em concreto e em função das circunstâncias, necessária essa concretização e fixação da multa correspondente.
- 5.** Não pode considerar-se como uma «quase ausência de culpa», suscetível de fundar o funcionamento da dispensa de multa, a situação factual provada que consubstancia várias infrações imputadas e ocorridas durante um período relativamente extenso de atividade, numa

unidade hospitalar de grande dimensão, envolvendo a coordenação na área do pelouro da logística das matérias que estão em causa nas infrações, situação que foi objeto, na sentença, de atenuação especial da culpa.

ALTERAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO /
APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO / AUTONOMIA
UNIVERSITÁRIA / CONTRATAÇÃO PÚBLICA /
CULPA DIMINUTA / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA /
INFRAÇÕES FINANCEIRAS / INFRAÇÕES
PROCESSUAIS / PANDEMIA / PRESCRIÇÃO /
RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE / SISTEMA
NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS

ACÓRDÃO N.º 22/2021 – 3ª S/PL

06/09/2021

Recurso Ordinário n.º 12/2019

Processo n.º 11/2018-JRF

**Relator: Conselheiro José Mouraz
Lopes**

SUMÁRIO

- 1.** A reapreciação da prova, em segunda instância, com a finalidade de verificar se foi cometido ou não erro de apreciação que deva ser corrigido, é efetuada sobre os fundamentos constantes da sentença (motivação dos factos provados e não provados). Trata-se, na concretização da reapreciação da prova, de afirmar uma autonomia decisória do Tribunal de recurso, concretizado através do acesso direto às provas gravadas ou existentes (como, por exemplo a prova documental) devendo conseqüentemente fazer uma apreciação crítica das mesmas provas, formulando, nesse julgamento, com inteira autonomia, uma nova convicção, com renovação do princípio da livre apreciação da prova.
- 2.** Não consubstancia qualquer erro em matéria de facto, a circunstância de os recorrentes efetuarem uma avaliação diferenciada sobre a prova produzida em relação à apreciação e valoração da prova feita pelo Tribunal na sentença, efetuada adequada e fundamentadamente, na medida em que o princípio da livre apreciação da prova é o princípio fundamentação do direito probatório que sustenta o sistema jurídico português, nomeadamente na jurisdição financeira.
- 3.** Igualmente não consubstancia um erro na matéria de facto a circunstância de se pretender no recurso consagrar uma outra versão dos factos, ainda que constante da contestação, que foi rejeitada pelo tribunal em função das provas produzidas e que não foi valorada, através de decisão devidamente fundamentada.

4. O Decreto-Lei n.º 170/2008 de 26 de agosto, estabeleceu o regime jurídico do parque de veículos do Estado, abrangendo a aquisição ou locação de veículos, em qualquer das suas modalidades, a sua afetação e utilização, manutenção, assistência e reparação, bem como o seu abate e alienação ou destruição, onde são estabelecidos vários princípios e requisitos específicos que regulam obrigatoriamente a matéria, concretamente, a compra, a permuta, a locação, a substituição, afetação de veículos, classificação, abrangendo por isso, a utilização e gestão dos veículos.
5. Até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março, as Universidades públicas integravam o sistema nacional de compras públicas como «entidades compradoras vinculadas». A partir dessa data as Universidades públicas continuam a integrar o sistema nacional de compras públicas, mas sendo agora entidades compradoras voluntárias.
6. As Universidades, enquanto institutos públicos integrados na administração indireta do Estado, não deixaram de estar sujeitas ao regime do Decreto-Lei n.º 170/2008, que estabelece o regime jurídico do parque de veículos do Estado, adiante designado por PVE, abrangendo a aquisição ou locação de veículos, em qualquer das suas modalidades, a sua afetação e utilização, manutenção, assistência e reparação, bem como o seu abate e alienação ou destruição.
7. Independentemente da sua desvinculação como «entidade vinculada obrigatória» ao regime das compras públicas, as Universidades não foram excecionadas do cumprimento das regras gerais financeiras vinculantes de toda a administração pública, direta e indireta, máxime as que decorrem do Decreto-Lei citado e das normas subsequentes aprovadas que regem a matéria, Nomeadamente as normas que decorrem das leis de execução orçamental que foram aprovadas desde então e que vieram condicionar a aquisição de veículos a autorização ministerial e ao abate, no mínimo, de dois veículos em fim de vida por cada novo veículo adquirido de forma onerosa.
8. A autonomia estatutária das universidades significa a faculdade de cada instituição do ensino superior poder definir normativamente a sua própria organização interna e funcionamento, aprovando a sua «Constituição», convivendo neste domínio uma reserva de lei com uma reserva de estatuto.
9. O enquadramento financeiro que consubstancia o regime jurídico das universidades assume-se como uma dimensão do quadro constitucional que está fora do quadro normativo que encerra o âmbito da autonomia universitária, sendo as normas legais vinculativas sobre esta matéria estabelecidas para todos os institutos públicos.
10. A especificidade da autonomia universitária, garantir, institucionalmente, o exercício da liberdade de investigação e de ensino, reconhecidos como direitos pessoais fundamentais, não é,

de todo, posta em causa pela definição e exigência do cumprimento das leis financeiras públicas, estabelecidas por lei, às Universidades e aos demais institutos públicos

11. A culpa diminuta consubstancia uma «quase ausência de culpa» dos responsáveis financeiros.
12. Não pode considerar-se como uma «quase ausência de culpa», suscetível de fundar o funcionamento da dispensa de pena, a situação factual provada que consubstancia um conjunto de atuações ilícitas que envolvem um período de tempo longo em que ocorreram mais factos ilícitos e que evidenciam exatamente o contrário de um ato pontual, concreto, e eventualmente desculpável, de alguém que tem a responsabilidade de gerir uma entidade pública, como é uma Universidade.
13. Na relevação da responsabilidade financeira reintegratória trata-se de um poder-dever do Tribunal que apenas deverá ocorrer quando e se verificadas as circunstâncias que o permitem, fundamentando-se na decisão o circunstancialismo que a sustente.
14. Não é passível de funcionar a relevação no caso em que toda a factualidade que envolve o demandado evidencia uma prática cuja dimensão culposa ainda que negligente, não deve nem pode ser negligenciável, pelas suas consequências, em função das suas responsabilidades, na medida em que estão em causa vários atos (empreitadas), ainda que em continuação delitual (do ponto de vista jurídico).
15. Já é possível relevar essa responsabilidade nas circunstâncias factuais em que está em causa uma situação pontual em que interveio um demandado, de forma negligente, ter praticado os factos na sequência de comportamento/pedido de terceiro de quem funcionalmente dependia e estava sujeito e ainda de não ter sancionamentos financeiros anteriores.
16. A decisão de escolha do procedimento de formação de contratos, de acordo com as regras fixadas no Código de Contratos Públicos, deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para a decisão de contratar nada impedindo que quer a escolha do procedimento, quer a respetiva fundamentação sejam feitas em simultâneo com a decisão de contratar.
17. Tendo sido efetuada a fundamentação nos referidos procedimentos concursais, de acordo com exigido, legalmente, à data, não se verifica, nesta parte qualquer colisão ou ilegalidade suscetível de enquadrar a infração imputada.
18. A Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho que, no seu artigo 7º alterou o artigo 48º da LOPTC, dispensando de fiscalização prévia os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46º de valor inferior a 750 000,00 € com exclusão do montante de IVA que for devido.

19. Desde 25/7/2020 os atos e contratos de valor inferior a €750.000,00 não estão sujeitas a fiscalização prévia, e a respetiva execução financeira sem submissão ao Tribunal de Contas para aquele efeito não integra infração financeira (por via da conjugação dos artigos 45.º, n.º 1, 46.º, n.ºs 1, alínea c) e 2, 48.º, redação atual, e 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC).
20. A situação factual em causa que, ao tempo consubstanciava uma dimensão ilícita, deixou de o ser, por via da referida alteração legislativa. Estando em causa a eliminação da dimensão ilícita que conforma a infração financeira, está em causa, no caso, a aplicação do artigo 2º n.º 2 do Código Penal, aplicável por via do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC. Situação que importa a absolvição do demandado.
21. As infrações do artigo 66º da LOPTC, são infrações de natureza processual, destinando-se, como outras a sancionar o incumprimento do dever de colaboração com o Tribunal, não existindo naquelas infrações qualquer dimensão de natureza delitual.
22. Não tendo sido demandado, por via de infração processual pelo Ministério Público no seu requerimento inicial, não é possível condenar, na sentença, o referido demandado, na medida em que se trata de uma impossibilidade material, no sentido de alterar completamente o âmbito do pedido e da causa de pedir em que se sustenta o requerimento do Ministério Público, como também a «aplicação de multas do artigo 66º está reservada, fora do âmbito do conhecimento em recurso, nos processos da 1ª e 2ª secção do Tribunal de Contas, ou em processo autónomo», conforme decorre do artigo 58º n.º 4 da LOPTC.
23. O quadro jurídico normativo decorrente da pandemia alterou, ainda que temporalmente, o regime geral da prescrição, tendo em conta as suspensões de prazos processuais envolvendo todas as jurisdições, nomeadamente o processo no Tribunal de Contas, nomeadamente por via da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, a Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, a Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, a Lei n.º 4º-B/2021 de 1 de fevereiro e a Lei n.º Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril.
24. Tendo em conta a natureza específica deste regime legalmente estabelecido apenas e só em função de uma determinada e concreta situação excecional, as consequências deste conjunto normativo, para a apreciação e decisão do conhecimento da prescrição são, por isso, um acrescento dos períodos legalmente estabelecidos de suspensão aos prazos estabelecidos nas várias legislações que as estabelecem. Nomeadamente, no caso das infrações financeira, o regime estabelecido no artigo 70º da LOPTC.

ACÓRDÃO N.º 24/2021 – 3ª S/PL

06/10/2021

Recurso Ordinário n.º 3/2021

Processo n.º 10/2020-JRF

**Relator: Conselheiro José Mouraz
Lopes**

CULPA / ESTADO DE NECESSIDADE /
FUNDAMENTAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO /
INFRAÇÕES FINANCEIRAS / NÚMERO DE
INFRAÇÕES

SUMÁRIO

1. O princípio constitucional da fundamentação das decisões, no âmbito da responsabilidade financeira, deve ser compatibilizado, no domínio da prova, com os princípios da livre apreciação, da imediação, da prova vinculada, das presunções, das máximas de experiência e da análise crítica. Por outro lado, deve, tal princípio ser integrado, inequivocamente, pelo «princípio da concisão», como ideia chave na economia argumentativa que condiciona toda a racionalidade na decisão onde o que deve ser dito para explicitação do juízo decisório deve sê-lo de uma forma não exaustiva, mas antes sintética e breve, não utilizando mais argumentos do que os necessários para dizer o que é essencial.
2. Na fundamentação da matéria de facto pretende-se que o Tribunal explicita, de forma concisa, a suas razões que o levaram a decidir e dar como provados determinados factos e não outros, não tendo que ser desenvolvida e minuciosamente enquadrada toda a fundamentação probatória envolvendo os factos, essenciais e não essenciais, ou instrumentais, que constem na sentença. Não se está obrigado a explicitar de forma minuciosa e em termos de assentada toda a prova produzida.
3. A responsabilidade financeira é uma responsabilidade delitual, de natureza reintegratória ou sancionatória, decorrente da má ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos por aqueles que, pelas suas funções, devem e têm obrigação legal de os utilizar e gerir devidamente.
4. A apreciação da culpa na responsabilidade financeira, deve ter em conta as especificidades das funções em concreto desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

5. Ao assumir, ainda que por ordem militar superior, um cargo de gestão pública, há um dever por parte do agente nomeado, de «saber onde vai e o que vai fazer». Ainda que a formação principal do agente seja de natureza clínica (médica) e militar, com formação específica para tal, ao ir desempenhar funções de gestão de uma instituição pública, que envolve sempre matéria de natureza económica e financeira, é-lhe exigido um especial dever de conhecimentos sobre *legis artis* mínimas da gestão pública, nomeadamente o enquadramento legislativo, de modo a desenvolver o controlo e a gestão de forma prudencial. Não o tendo feito, ocorre uma violação do dever objetivo de cuidado devido a quem, na altura e nas circunstâncias referidas, não cumpriu os procedimentos legais devidos e que lhe eram exigidos.
6. Para efeitos de responsabilidade financeira, o quadro jurídico normativo relativo ao estado de necessidade, ainda que na concretização de um direito de necessidade subjacente à ordem jurídica nacional, é o disposto nos artigos 34º e 35º do Código Penal.
7. Não existe qualquer situação de exclusão de culpa quando não há factos provados que possam sequer fazer ponderar uma eventual atitude decisória do agente, em violação da lei, em relação a factos ilícitos ocorridos, numa putatitava necessidade de acautelar atendimentos, assistência médica, exames, cirurgias ou qualquer situação de paralisia do hospital.
8. O número de tipos de infração financeira cometidos determina-se pelo número de vezes que o mesmo tipo de infração foi preenchido pela conduta do agente (artigo 30º n.º 1 do CP *ex vi* do artigo 67º n.º 4 da LOPTC).
9. Estando em causa, em primeiro lugar, procedimentos aquisitivos autorização da execução das prestações e a assunção da correspondente obrigação de pagar, antes do cabimento prévio e do compromisso orçamental e sem cuidar de cumprir e fazer cumprir naqueles procedimentos aquisitivos as normas relativas à contratação e à despesa pública e, em segundo lugar, a aquisição de prestação de serviços no domínio das TIC, tendo subjacente a prestação do serviço antes do cabimento e do registo orçamental do compromisso, sem cuidar do cumprimento das normas relativas à despesa pública e sem cumprir com o dever de cuidado na contratação pública que era exigido, por não cumprir ou fazer cumprir o dever de informação prévia à Agência para a Modernização Administrativa, estão em causa duas infrações distintas e não uma única infração.