

SENTENÇA N.º

22

2023



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

1.ª Secção

Data: 22/11/2023

PFP n.º 0183/2023-1.ª

Secção

RELATOR: Nuno Miguel P. R. Coelho

TRANSITOU EM JULGADO EM 12/12/2023

I – RELATÓRIO

1. O Presidente da Câmara Municipal da Figueira da Foz, em cumprimento do disposto no n.º 1 do Art.º 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), submeteu na plataforma eContas, o contrato relativo à empreitada de Requalificação/Ampliação do Parque Industrial e Empresarial da Figueira da Foz (PIEFF) - Construção - 1ª Fase – Ampliação e Rede de Saneamento, celebrado com a empresa Construções Castanheira & Joaquim, Lda., pelo valor de € 1.837.903,77.
2. Em sessão diária de visto de 31 de março de 2023, foi concedido visto com recomendação ao contrato de empreitada identificado em epígrafe (Decisão n.º 312/2023).
3. Na mesma decisão, foi a entidade fiscalizada, alertada nos seguintes termos:
“Adverte-se, também, a entidade fiscalizada, que deverá comprovar junto deste Tribunal de Contas, a seu tempo, a aprovação da reprogramação do financiamento comunitário, pela entidade competente, adequada à real execução temporal da empreitada em causa”.
4. Verificando-se que não havia dado entrada qualquer comunicação relativa àquela solicitação, foi elaborada informação tendo, sobre a mesma, recaído o despacho judicial de 11 de setembro de 2023, pelo que, em cumprimento daquele despacho, foi a entidade fiscalizada notificada nos seguintes termos:
“No âmbito do processo em epígrafe foi determinado que a entidade fiscalizada, em cooperação com este Tribunal de Contas, deveria juntar aos autos, a reprogramação financeira devidamente compatibilizada com o prazo de execução contratual.
No entanto, a mesma entidade fiscalizada nada veio juntar, sequer informou este mesmo Tribunal de Contas do porquê da sua omissão de colaboração, não obstante o longo prazo entretanto decorrido. Nesse sentido, notifique-se a mesma entidade fiscalizada, para, no prazo máximo de dez dias, vir dar cumprimento àquela advertência ou vir justificar a sua omissão, sob pena de aplicação de uma multa por infração processual (cfr. Art.º 66.º, n.ºs 1, alíneas c) e d), e 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

Nesse sentido, no prazo máximo de 10 dias, deverá dar cumprimento à advertência, designadamente vir juntar aos autos, a reprogramação financeira devidamente compatibilizada com o prazo de execução orçamental ou justificar a sua omissão, sob pena de aplicação de uma multa por infração processual (cfr. Art.º 66.º, n.º 1, alíneas c) e d), e 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas)”.

5. Após o decurso do prazo concedido foi, uma vez mais, elaborada informação, tendo sobre a mesma, sido proferida, em 31 de outubro de 2023, a seguinte decisão:

“Determina-se o apuramento da responsabilidade por infração processual, nos termos do Art.º 130.º, n.º 2, do Regulamento do Tribunal de Contas, com a elaboração da informação nos termos do Art.º 133.º do mesmo Regulamento”.

6. No seguimento daquela decisão, foi elaborada a informação ali determinada, tendo sobre a mesma recaído o seguinte despacho, de 13.11.2023:

“Procede-se à notificação do identificado responsável para, em dez dias, se vir pronunciar sobre o teor da informação que antecede sobre o apuramento de infração processual, nos moldes conjugados dos Art.ºs 13.º, n.º 2, e 66.º, n.ºs 1, alíneas c) e d), 2 e 3, ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas”.

7. No seguimento da notificação determinada por esse despacho, o indiciado responsável, através de requerimento avulso n.º 995/2023, veio juntar o ofício subscrito em 14.11.2023, alegando o seguinte:

“O Município da Figueira da Foz, tendo sido notificado do Digníssimo Despacho de V. Exa datado de 02.11.2023., que a este antecede, vem com o devido respeito, pronunciar-se da seguinte forma:

1) Esse Digníssimo Tribunal refere que o Município não logrou responder ao solicitado no despacho de V. Exa. de 11.09.2023, no sentido de demonstrar a aprovação da reprogramação do financiamento comunitário pela entidade competente, no âmbito da empreitada, cujo contrato foi objeto do presente processo de fiscalização prévia.

2) Alega ainda que o Município para além de não ter junto a documentação requerida no prazo atribuído também não informou o Digníssimo Tribunal o motivo pelo qual não a juntou.

3) Em face do supramencionado, foi agora o Município notificado para dar cumprimento à advertência, nomeadamente para juntar aos autos, a reprogramação financeira devidamente compatibilizada com o prazo de execução orçamental ou vir justificar a sua omissão, sob pena de aplicação de uma multa por infração processual (cfr. o art.º 66, n 1 al. c) e d) e 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).”

4) Nesse sentido vem o Município cumprir com tal desiderato e para o efeito junta em anexo a Notificação da decisão de aprovação da alteração da operação nº CENTRO-02-0853-FEDER000902, e o Auto de Consignação da Obra.

- 5) Mas em abono da verdade, o Município também pretende justificar perante o Digníssimo Tribunal, que tais atos não foram praticados com o intuito de omitir qualquer dever de colaboração ou de colocar o Município numa posição de incumprimento.
 - 6) Acontece que, sempre que o Tribunal de Contas notifica o Município de algum ato através da Plataforma eContas, em simultâneo envia um alerta para o email institucional do Município (municipe@cm-figfoz.pt), onde se recebe um registo de correspondência de saída por parte do Tribunal de Contas a dar conta que o Município recebeu uma Nova Notificação.
 - 7) Esse email de Aviso de Nova Notificação não foi rececionado no email institucional do Município, como tal, os Serviços não se aperceberam que o Município tinha sido notificado.
 - 8) O supramencionado Aviso de Nova Notificação é o que dá o impulso aos Serviços para irem à plataforma eContas verificar as notificações recebidas, sendo este o procedimento seguido pelos Serviços do Município.
 - 9) Esta situação foi agora verificada, com a Notificação referente ao Digníssimo Despacho de V. Exa. do dia 2-11-2023 (Aviso de Nova Notificação = email recebido a 3-11-2023).
 - 10) Importa reforçar que o Município é uma entidade pública que pauta a sua ação por critérios de boa fé, e que não houve qualquer intenção de incumprir o dever de colaboração, razão pelo que solicitamos a não aplicação de qualquer multa por infração processual”.
8. Para além disso, foi junto o comprovativo da aprovação da reprogramação do financiamento comunitário, de cuja junção a entidade foi advertida aquando da concessão do visto.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - DE FACTO:

9. Com relevo para a decisão consideram-se assentes, por provados, os seguintes factos, evidenciados pela posição assumida no processo pelo demandado e pela prova documental junta:
 1. O Presidente da Câmara Municipal da Figueira da Foz, em cumprimento do disposto no n.º 1 do Art.º 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), submeteu na plataforma eContas, o contrato relativo à empreitada de Requalificação/Ampliação do Parque Industrial e Empresarial da Figueira da Foz (PIEFF) - Construção - 1ª Fase – Ampliação e Rede de Saneamento, celebrado com a empresa Construções Castanheira & Joaquim, Lda., pelo valor de € 1.837.903,77.
 2. Em sessão diária de visto de 31 de março de 2023, foi concedido visto com recomendação ao contrato de empreitada identificado em epígrafe (Decisão n.º 312/2023).
 3. Na mesma decisão, foi a entidade fiscalizada, alertada nos seguintes termos:

“Adverte-se, também, a entidade fiscalizada, que deverá comprovar junto deste Tribunal de Contas, a seu tempo, a aprovação da reprogramação do financiamento comunitário, pela entidade competente, adequada à real execução temporal da empreitada em causa”.

4. Verificando-se que não havia dado entrada qualquer comunicação relativa àquela solicitação, foi elaborada informação tendo, sobre a mesma, recaído o despacho judicial de 11 de setembro de 2023, pelo que, em cumprimento daquele despacho, foi a entidade fiscalizada notificada nos seguintes termos:

“No âmbito do processo em epígrafe foi determinado que a entidade fiscalizada, em cooperação com este Tribunal de Contas, deveria juntar aos autos, a reprogramação financeira devidamente compatibilizada com o prazo de execução contratual.

No entanto, a mesma entidade fiscalizada nada veio juntar, sequer informou este mesmo Tribunal de Contas do porquê da sua omissão de colaboração, não obstante o longo prazo entretanto decorrido. Nesse sentido, notifique-se a mesma entidade fiscalizada, para, no prazo máximo de dez dias, vir dar cumprimento àquela advertência ou vir justificar a sua omissão, sob pena de aplicação de uma multa por infração processual (cfr. Art.º 66.º, n.ºs 1, alíneas c) e d), e 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

Nesse sentido, no prazo máximo de 10 dias, deverá dar cumprimento à advertência, designadamente vir juntar aos autos, a reprogramação financeira devidamente compatibilizada com o prazo de execução orçamental ou justificar a sua omissão, sob pena de aplicação de uma multa por infração processual (cfr. Art.º 66.º, n.º 1, alíneas c) e d), e 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas)”.

5. Após o decurso do prazo concedido foi, uma vez mais, elaborada informação, tendo sobre a mesma, sido proferida, em 31 de outubro de 2023, a seguinte decisão:

“Determina-se o apuramento da responsabilidade por infração processual, nos termos do Art.º 130.º, n.º 2, do Regulamento do Tribunal de Contas, com a elaboração da informação nos termos do Art.º 133.º do mesmo Regulamento”.

6. No seguimento daquela decisão, foi elaborada a informação ali determinada, tendo sobre a mesma recaído o seguinte despacho, de 13.11.2023:

“Procede-se à notificação do identificado responsável para, em dez dias, se vir pronunciar sobre o teor da informação que antecede sobre o apuramento de infração processual, nos moldes conjugados dos Art.ºs 13.º, n.º 2, e 66.º, n.ºs 1, alíneas c) e d), 2 e 3, ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas”.

7. No seguimento da notificação determinada por esse despacho, o indiciado responsável, através de requerimento avulso n.º 995/2023, veio juntar o ofício subscrito em 14.11.2023, alegando o seguinte:

“O Município da Figueira da Foz, tendo sido notificado do Digníssimo Despacho de V. Exa datado de 02.11.2023., que a este antecede, vem com o devido respeito, pronunciar-se da seguinte forma:

- 1) Esse Digníssimo Tribunal refere que o Município não logrou responder ao solicitado no despacho de V. Exa. de 11.09.2023, no sentido de demonstrar a aprovação da reprogramação do financiamento comunitário pela entidade competente, no âmbito da empreitada, cujo contrato foi objeto do presente processo de fiscalização prévia.
- 2) Alega ainda que o Município para além de não ter junto a documentação requerida no prazo atribuído também não informou o Digníssimo Tribunal o motivo pelo qual não a juntou.
- 3) Em face do supramencionado, foi agora o Município notificado para dar cumprimento à advertência, nomeadamente para juntar aos autos, a reprogramação financeira devidamente compatibilizada com o prazo de execução orçamental ou vir justificar a sua omissão, sob pena de aplicação de uma multa por infração processual (cfr. o art.º 66, n 1 al. c) e d) e 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).”
- 4) Nesse sentido vem o Município cumprir com tal desiderato e para o efeito junta em anexo a Notificação da decisão de aprovação da alteração da operação nº CENTRO-02-0853-FEDER000902, e o Auto de Consignação da Obra.
- 5) Mas em abono da verdade, o Município também pretende justificar perante o Digníssimo Tribunal, que tais atos não foram praticados com o intuito de omitir qualquer dever de colaboração ou de colocar o Município numa posição de incumprimento.
- 6) Acontece que, sempre que o Tribunal de Contas notifica o Município de algum ato através da Plataforma eContas, em simultâneo envia um alerta para o email institucional do Município (municipe@cm-figfoz.pt), onde se recebe um registo de correspondência de saída por parte do Tribunal de Contas a dar conta que o Município recebeu uma Nova Notificação.
- 7) Esse email de Aviso de Nova Notificação não foi rececionado no email institucional do Município, como tal, os Serviços não se aperceberam que o Município tinha sido notificado.
- 8) O supramencionado Aviso de Nova Notificação é o que dá o impulso aos Serviços para irem à plataforma eContas verificar as notificações recebidas, sendo este o procedimento seguido pelos Serviços do Município.
- 9) Esta situação foi agora verificada, com a Notificação referente ao Digníssimo Despacho de V. Exa. do dia 2-11-2023 (Aviso de Nova Notificação = email recebido a 3-11-2023).
- 10) Importa reforçar que o Município é uma entidade pública que pauta a sua ação por critérios de boa fé, e que não houve qualquer intenção de incumprir o dever de colaboração, razão pelo que solicitamos a não aplicação de qualquer multa por infração processual”.
8. Para além disso, foi junto o comprovativo da aprovação da reprogramação do financiamento comunitário, de cuja junção a entidade foi advertida aquando da concessão do visto.
9. Da consulta ao Sistema de Gestão de Entidades deste Tribunal, verifica-se que o responsável identificado, não foi objeto de aplicação de qualquer multa.

II.2 -DE DIREITO:

10. A falta da remessa tempestiva ou injustificada dos documentos pedidos por este Tribunal ou de que a entidade fiscalizada foi advertida dever juntar ao processo de fiscalização prévia, consubstancia a prática de infração processual prevista no Art.º 66.º, n.º 1, alíneas c) e d), da LOPTC.
11. Por seu turno, nos termos do Art.º 81.º, n.º 4, da LOPTC, salvo disposição legal em contrário ou delegação de competência, cabe ao dirigente máximo do serviço ou ao presidente do órgão executivo ou de administração o envio dos processos para fiscalização prévia, bem como a posterior remessa dos mesmos (...).
12. Tanto à data da concessão do visto ao contrato com a advertência referida, como do despacho de 11/09/2023, o Presidente da Câmara Municipal era o atual Presidente, AA.
13. Da consulta ao Sistema de Gestão de Entidades deste Tribunal, verifica-se que o responsável identificado, não foi objeto de aplicação de qualquer multa.
14. Nos termos previstos no Art.º 66.º, n.ºs 2 e 3, da LOPTC, as infrações identificadas são puníveis com multa cujo limite mínimo é o montante correspondente a 5UC (510,00€) e limite máximo, o montante correspondente a 40 UC (4.080,00€), sendo que se as infrações forem cometidas por negligência, o limite máximo é reduzido para metade.
15. Os Art.ºs 66.º, n.º 3 e 65.º, n.º 9, da LOPTC, estabelecem que a responsabilidade financeira, resultante das infrações identificadas, podem, desde logo, ser relevadas pela 1.ª Secção se:
 - a. Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
 - b. Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;
 - c. Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.
16. A responsabilidade sancionatória implica a verificação de 3 pressupostos: o ato, positivo ou negativo, por via de omissão, a licitude, o juízo de desvalor do Direito assente sobre o facto em si e, por fim, um juízo de culpa, que incide já sobre a atuação do agente.
17. Ele age com culpa se, nas circunstâncias daquele caso, podia e devia ter agido de outra forma. A culpa tem depois diversas modalidades assentes na previsão do facto ilícito e aderência ao mesmo. A distinção essencial é entre dolo e negligência, que para o efeito específico da responsabilidade sancionatória, para efeitos, tanto do a relevação da responsabilidade como para a graduação da multa.

18. Apreciando a matéria de fato acima fixada, constata-se que ocorreu agora o envio do documento em falta, alegando o responsável o não recebimento efetivo da mensagem de correio eletrónico de alerta gerado pela plataforma eContas, com um pedido de relevância do incumprimento.
19. De salientar que, dos registos constantes do GEDOC, resulta o envio das referidas mensagens de correio eletrónico de alerta de notificações na plataforma eContas.
20. Não restam dúvidas, por tudo isto, que o demandado omitiu um facto que estava obrigado a praticar, in casu, a resposta justificativa a este TdC ou o envio do comprovativo solicitado no prazo que lhe foi concedido, e que, nessa medida, ocorreu a violação de um dever processual e a prática de infração processual prevista no Art.º 66.º, n.º 1, alíneas c) e d), da LOPTC.
21. A ilicitude pode ser afastada se houver um facto que a justifique. Contudo, nada resulta nos autos afaste o juízo de ilicitude sobre o ato, a omissão, do envio do adicional.
22. Passamos à culpa. Dos factos provados não resulta o dolo do demandado, nem na modalidade de dolo eventual. Não foi demonstrado que o demandado tenha previsto a ilicitude e se tenha conformado com a sua eventual ocorrência.
23. Resta a negligência. Nada é demonstrado relativamente à negligência consciente, não fica assente que o demandado tivesse previsto ato ilícito, mas confiou, violando deveres de cuidado, que tal não iria ocorrer.
24. Contudo, a situação é diversa para a negligência inconsciente. O demandado não previu a ilicitude, mas se tivesse atuado com a diligência que a lei lhe impõe, o deveria tê-lo feito. Este juízo faz-se recorrendo ao critério do que faria um bom gestor público, tanto em termos de esforço, como de capacidade técnica exigível, atendendo às funções desempenhadas, teria dotado dentro das circunstâncias do caso concreto.
25. Temos, depois, de atender às circunstâncias do caso concreto.
26. As razões aduzidas pela entidade adjudicante e pelo demandado apenas podem servir para imputar o ilícito a título de negligência ou de culpa leve, retirando-lhe uma culpa grave ou uma situação de dolo.
27. Quanto à possibilidade de relevação da responsabilidade sancionatória, nos termos do n.º 9 do Art.º 65.º, aplicável por força do n.º 3 do Art.º 66.º, todos da LOPTC, entende-se que deve haver lugar à mesma faculdade excecional, na medida em que estão preenchidos os requisitos cumulativos ali previstos, na ausência de antecedentes e de recomendações e na atenção à mera imputação negligente da falta ao seu autor.

28. Todas as circunstâncias atenuantes acima invocadas, que acrescem a estes requisitos cumulativos, fundamentam, do mesmo modo, esta relevação da responsabilidade nesta concreta infração sancionatória praticada.

III – DECISÃO

Assim, nos termos e com os fundamentos expostos, tendo em conta o disposto, conjugadamente, nos Art.ºs 47.º, n.º 2, 65.º, n.º 9, e 66.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 3, todos da LOPTC, decide-se:

- relevar a responsabilidade pela prática da infração sancionatória, acima descrita, praticada pelo demandado AA, na condição de Presidente da Câmara Municipal da Figueira da Foz.

- Não há lugar a emolumentos legais.

- Nos termos conjugados do Art.º 13.º do Regulamento do Tribunal de Contas e §1, alíneas b) e d), da Resolução n.º 3/2018-PG, fica esclarecido que inexistem dados pessoais ou informações pessoais que cumpra omitir ou ocultar.

Registe e notifique.

Lisboa, 23 de novembro de 2023

O Juiz Conselheiro,

Nuno Miguel P. R. Coelho