

1.ª Secção

Data: 17/01/2025

PAM n.º 14/2024-1.ª Secção

RELATOR: Nuno Miguel P. R. Coelho

NÃO TRANSITADO

## I – RELATÓRIO

1. O Município da Moita remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), em 31.05.2023, através da plataforma eContas-CC, os 1.º ao 4.º adicionais ao contrato de empreitada de “Conservação e Restauro do Palacete dos Condes Sampayo, Alhos Vedros – 1.ª Fase”, para cumprimento do disposto no n.º 2 do Art.º 47.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
2. Considerando-se que os envios dos referidos adicionais ao contrato incumpriram o prazo de remessa legalmente previsto no citado Art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, organizou-se o correspondente Processo Autónomo de Multa (PAM), com vista à identificação do autor ou dos autores de tal incumprimento, a valorar o respetivo grau de responsabilidade e a conhecer da sua eventual punição.
3. Notificado o demandado da abertura do PAM, isto é, o ao Presidente da Câmara Municipal da Moita, **Carlos Edgar Rodrigues Sá Albino**, para sobre ele pronunciar, nos termos e para os efeitos do Art.º 13.º da LOPTC, este veio apresentar a sua resposta que irá ser devidamente tomada em conta na apreciação do ilícito sancionatório em causa.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 - DE FACTO:

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:

4. Em 31.05.2023, através da plataforma eContas-CC, o Município da Moita remeteu a este Tribunal os 1.º ao 4.º adicionais ao contrato de empreitada de “Conservação e Restauro do

Palacete dos Condes Sampaio, Alhos Vedros – 1.ª Fase” , para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

5. O contrato de empreitada foi celebrado em 23.02.2021, com a empresa “COBENG, Lda.”, pelo valor de 792.793,00€ (sem IVA), tendo a obra sido consignada em 29.03.2021, com um prazo de execução de 365 dias, prorrogado por 166 dias. A receção provisória ocorreu em 04.11.2022.
6. Os mencionados contratos adicionais, que titulam trabalhos complementares e apresentam, de acordo com os elementos remetidos pelo Município, através da plataforma eContas-CC, a caracterização que se indica, foram remetidos com os seguintes atrasos em relação ao mencionado prazo legal:

Dossiê	Adicional	Outorga	Valor (€) s/IVA	Autorização Deliberação CM	Início da execução	Termo do prazo legal	Envio ao TdC	Atraso (Em dias)
505/2023	1.º	16.02.2022	61.528,54	22.12.2021	17.02.2022	16.05.2022	31.05.2023	261
506/2023 <sup>1</sup>	2.º	22.04.2022	46.252,89	21.04.2022	24.05.2022	19.08.2022	31.05.2023	195
507/2023	3.º	04.07.2022	6.018,88	08.06.2022	05.07.2022	28.09.2022	31.05.2023	167
508/2023	4.º	20.09.2022	5.079,08	27.07.2022	21.09.2022	20.12.2022	31.05.2023	112

7. Considerando as datas indicadas pela entidade para o início da execução dos trabalhos complementares, titulados por cada um dos contratos adicionais, 17.02.2022, 24.05.2022, 05.07.2022 e 21.09.2022 e a data de envio dos contratos adicionais ao TdC, 31.05.2023 (para todos).
8. Atentos os atrasos indiciados, em cumprimento do despacho judicial de 09.11.2023, foram solicitados os necessários esclarecimentos e documentos ao Município da Moita que, em resposta, através do ofício DPRF/SRF/2024, de 16.01, apresentou resposta ao solicitado, justificando a ocorrência dos atrasos, tanto neste processo como no âmbito de outras empreitadas, em termos gerais, com a instalação dos novos órgãos autárquicos em 19.10.2021 após as eleições e com questões organizacionais, na sequência da cessação de funções do Diretor do Departamento de Administração e Recursos Humanos, em 31.12.2021, que, até então, geria os processos dos adicionais dos contratos de empreitadas visados.
9. Concretamente, foram prestados os seguintes esclarecimentos sobre os atrasos:

“(…) na sequência do último ato eleitoral autárquico diversas alterações ocorreram nos serviços o que se refletiu em alguns constrangimentos organizativos (…)”.

“No caso concreto deste processo e de outras empreitadas em curso à data, o atraso (…) deveu-se ao facto da organização dos processos desses adicionais, ser efetuada pelo Diretor do Departamento de

<sup>1</sup> O 2.º adicional ao contrato (Dossiê 506/2023) contempla também trabalhos a menos no valor de 41.545,09€ (sem IVA).

Administração e Recursos Humanos, que saiu do município em 30/12/2021, pelo que, quer pela ausência de conhecimento dessa necessidade, quer pela falta de conhecimento dos trabalhadores da unidade orgânica a quem competia a tarefa, gerou uma lacuna, durante cerca de um ano e meio de que não nos apercebemos.

Refira-se que, mal a situação foi percecionada, de imediato foram tomadas medidas no sentido da sua organização e submissão a V. Exas., destes adicionais, motivo pelo qual a data de submissão dos quatro dossiers n.ºs 505, 506, 507 e 508/2023, ter ocorrido no mesmo dia, 31 de maio de 2023.

Mais informamos que desde meados de 2023 que todas as situações estão regularizadas”.

10. Sobre a imputação da responsabilidade, o Município informou que “A organização e remessa ao Tribunal de Contas dos processos administrativos relativos a contratos sujeitos a visto e consequentemente os adicionais dos contratos de empreitadas é atribuição do Serviço de Apoio aos Órgãos Municipais, serviço este da responsabilidade e da dependência hierárquica do Presidente da Câmara Municipal.” E acrescentou, “O responsável pela remessa dos atos/contratos/adicionais ao Tribunal de Contas é o Presidente da Câmara Municipal da Moita, que desconhecia, na altura, os prazos legais existentes para submeter a documentação ao Tribunal de Contas, não tendo sido alertado por nenhum trabalhador do município para essa necessidade legal e acabado de iniciar funções de autarca não sendo trabalhador em funções públicas, o que contribui para o desconhecimento da situação, no entanto a situação foi sanada de imediato após conhecimento”.
11. Em 12.11.2024, o demandado enviou resposta, no exercício do seu direito de contraditório, subscrita pelo próprio, alegando o que parcialmente se transcreve ou sintetiza de seguida, reiterando as justificações anteriormente apresentadas pelo Município da Moita e referindo, designadamente:

“Na sequência das eleições autárquicas, que ocorreram em setembro de 2021, a 19 de outubro de 2021 tomaram posse os novos órgãos municipais que deram continuidade aos processos existentes, contudo devido a esta mudança diversas alterações ocorreram nos serviços o que trouxe alguns constrangimentos organizativos, que vieram a ser limados ao logo do tempo.

No caso em apreço à semelhança de outras empreitadas em curso, à data, o atraso ocorrido no envio dos adicionais dos contratos das empreitadas visadas deveu-se ao facto da organização dos processos desses adicionais ser efetuada pelo Diretor do Departamento de Administração e Recursos Humanos, que saiu do município em 30/12/2021, pelo que, quer pela ausência de conhecimento dessa necessidade, quer pela falta de conhecimento dos trabalhadores da unidade orgânica a quem competia a tarefa, houve uma lacuna, durante cerca de um ano e meio de que ninguém se apercebeu”.

12. Sobre a adoção de medidas corretivas, esclareceu que “(...) mal a situação foi percecionada, de imediato foram tomadas medidas no sentido da sua organização e submissão a V.E.<sup>a</sup>s, destes adicionais, motivo pelo qual a data de submissão dos quatro dossiers, elencados no assunto, terem acontecido todos no mesmo dia, 31 de maio de 2023.”

13. Salientou, ainda, que “Desde meados de 2023 que todas as situações estão regularizadas.” E informou que foi aprovado um novo “Regulamento de Organização dos Serviços do Município da Moita, Estrutura Orgânica Nuclear e Flexível” que comete ao “Serviço de Apoio aos órgãos Municipais”, sob a responsabilidade do Presidente da Câmara, a seguinte competência: “Organizar e remeter ao Tribunal de Contas os processos administrativos relativos a contratos sujeitos a Visto. (...)”
- O novo serviço, à semelhança de outros, no início, sofreu alguns constrangimentos e, conseqüentemente alguma dificuldade no seu funcionamento que, embora rapidamente ultrapassadas, provocaram situações como a dos autos.
- Efetivamente durante a fase transitória para a nova orgânica, que coincidiu, em parte, com o prazo para envio dos adicionais, foi, compreensivelmente, complicado para os serviços responderem a todas as exigências decorrentes das novas funções”.
14. Conclui referindo que “(...) no período em causa, o atual Presidente de Câmara eleito viu-se confrontado, não só com todos os problemas decorrentes da sua eleição como também com os resultantes da implementação da nova Estrutura Orgânica que, inicialmente provocou alguma “desorganização” interna dos serviços.
15. Mais requereu a dispensa da aplicação de multa “por a culpa do demandado ser diminuta e a situação já ter sido devidamente regularizada”.
16. E, ainda, que, caso assim não se entenda, por mera cautela, seja relevada a responsabilidade, “por se encontrarem preenchidos os respetivos requisitos”, nos termos do n.º 3 do artigo 66.º, conjugado com as alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC”.
17. Relativamente a este demandado e à entidade, apurou-se que, por despacho judicial de 19.11.2024, proferido no âmbito dos Dossiês n.ºs 430 e 431/2024, referentes aos 1.º e 2.º adicionais ao contrato de empreitada de “Construção da Piscina Municipal da Moita e Arranjos Exteriores” foi relevada a responsabilidade do ora demandado por remessa intempestiva dos mesmos.
18. Encontram-se, ainda, a aguardar decisão os Dossiês n.ºs 584 e 585/2023, referentes à empreitada “Estruturação do Corredor Urbano da Avenida 1.º de Maio na Baixa da Banheira”.

## II.2 -DE DIREITO:

19. Pela aplicação do Art.º 47.º, n.º 1, alínea d) e n.º 2, da LOPTC, os atos ou contratos que, no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas, titulem a execução de trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões, devem ser remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução.
20. A remessa não tempestiva e injustificada de tais contratos ao Tribunal de Contas configura uma infração prevista no Art.º 66.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, sancionável com multa, a graduar

dentro dos limites previstos no n.º 2 da citada norma, a saber, entre o limite mínimo de (5 UC) de 510,00€ e o limite máximo (40 UC) de 4.080,00€.

21. Pela aplicação conjugada dos Art.ºs 65.º, n.º 9, alínea a) e 66.º, n.º 3, da LOPTC, provada a negligência do infrator, o limite máximo da multa é reduzido a metade (ou seja, para 20 UC), podendo, ainda, ser relevada a responsabilidade, nos termos do artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC.
22. Assim, atento o disposto no Art.º 65.º, n.ºs 7, 8 e 9 do da LOPTC, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, o Tribunal de Contas pode:
  - a. Atenuar especialmente a multa, quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa, sendo os respetivos máximos e mínimos reduzidos a metade;
  - b. Dispensar a aplicação da multa, quando a culpa do demandado for diminuta;
  - c. No caso das 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas, relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa, quando se evidencie suficientemente que a falta só pode ser imputada a título de negligência, quando não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado e, por último, se tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou órgão de controlo interno tenha censurado o seu autor pela sua prática.
23. Ainda nos termos do Art.º 66.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, só ocorre ilicitude e culpa se a falta cometida se apresentar como injustificada.
24. 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.
25. 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.
26. Apreciando a matéria de fato acima fixada, constata-se que inexistente controvérsia sobre a verificação dos atrasos apontados de 112 a 261 dias na remessa dos contratos adicionais ao Tribunal de Contas, atento o prazo (60 dias) estabelecido no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.
27. Este mesmo preceito legal impõe o envio ao Tribunal de Contas dos atos, contratos, ou documentos relativos a trabalhos adicionais a contratos de empreitada de obras públicas visados, no prazo de 60 dias (úteis – Art.º 108.º do Regulamento do Tribunal de Contas) a contar da data de início da sua execução e tem sido entendimento deste Tribunal que esta

execução é a execução material do contrato começando o prazo a contar-se desde a realização dos primeiros trabalhos adicionais que constituem o objeto do contrato adicional, independentemente da data de celebração do mesmo, tal como se afirma no Acórdão n.º 4/2002 – 3.ª Secção.

28. Quanto às justificações apresentadas, verifica-se que se reportam às dificuldades de organização e funcionamento do Município da Moita, designadamente após as alterações orgânicas decorrentes das eleições autárquicas.
29. Quanto a estas questões de natureza orgânica e organizacional, cumpre referir que, como decidido no Acórdão n.º 12/2023 deste TdC, de 26/4/2023, 3.ª S/PL, referente ao recurso de Multa n.º 1/2023, a falta de conhecimento sobre os contratos adicionais até data próxima do termo do prazo legal de remessa ao TdC, previsto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC, não constitui, só por si, circunstância justificativa que permita afastar a verificação da infração prevista na alínea b) do n.º 1 do Art.º 66.º da mesma Lei.
30. Neste mesmo aresto é evidenciado que “(...) a disfuncionalidade ou desorganização da estrutura interna da entidade fiscalizada não pode ser considerado motivo “justificativo” do envio intempestivo do contrato adicional ao Tribunal de Contas” e que “Cabia ao recorrente alegar e provar ter controlado os circuitos internos de comunicação da entidade fiscalizada e agilizar os mesmos, se necessário, para cumprir a sua obrigação legal de remeter o contrato adicional, exercendo ou procurando exercer, de forma diligente, essa competência funcional que lhe tinha sido delegada.”
31. Do mesmo modo, no Acórdão n.º 14/2024 desde TdC, de 24/4/2024, 3.ª S/PL, considerou-se improcedente o recurso interposto da decisão de condenação por infrações do mesmo tipo, constante da Sentença n.º 1/2024 – 1.ª Secção, de 11.01, tendo-se entendido que “As justificações apresentadas (...) não permitem concluir que não se verificou infração decorrente da violação do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, nem pela ausência de conduta merecedora de censura (...)”.
32. Do mesmo modo, o alegado desconhecimento do prazo legal estabelecido no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC para o envio dos contratos adicionais, atenta a natureza da matéria em presença e as responsabilidades funcionais do demandado, não constituiu causa de exclusão da ilicitude da respetiva remessa intempestiva.
33. Não restam dúvidas, por tudo isto, que o demandado, na medida das imputações antecedentes, omitiu factos que estava obrigado a praticar, *in casu* o envio, dentro do prazo, a este TdC, dos quatro adicionais descritos de forma circunstanciada, sendo-lhes imputáveis os períodos de atraso acima descritos.

34. Nesse sentido, ao ser violado o disposto no Art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, o mesmo demandado praticou os quatro atos ilícitos, quanto aos atos de remessa preteridos acima indicados e pelos períodos referidos.
35. Sabe-se que a ilicitude pode ser afastada se houver facto ou factos que a justifique. Contudo, nada resulta nos autos que afaste o juízo de ilicitude sobre os atos, a omissão, do envio dos mesmos adicionais.
36. Passamos à culpa. Dos factos provados não resulta o dolo do demandado, nem na modalidade de dolo eventual. Não foi demonstrado que o mesmo demandado tenha previsto a ilicitude e se tenham conformado com a sua eventual ocorrência.
37. Resta a negligência. Nada é demonstrado relativamente à negligência consciente, não fica assente que o demandado tivesse previsto os atos ilícitos, mas confiou, violando deveres de cuidado, que tal não iria ocorrer.
38. 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.
39. A lei impõe que se se enviem os adicionais aos contratos. O demandado sabe ou deveria saber que tem de o fazer. Cabe-lhe praticar os atos necessários, incluindo de cariz organizativo ou gestor, para que tal suceda, tanto em termos preventivos no âmbito dos serviços, como do seu envio atempado.
40. Nessa medida, e recorrendo ao critério legal, agiu negligentemente.
41. Neste caso encontramos-nos perante uma responsabilidade que deriva de uma infração processual e procedimental, tal como consagrada na tipologia do Art.º 66.º, n.º 1, da LOPTC, nas suas diversas alíneas (neste caso, na alínea b), do n.º 1), que tem considerações aplicativas específicas.
42. As sanções (ou penas) de multa previstas no Art.º 66.º da LOPTC decorrem do incumprimento de deveres que assumem clara natureza processual.
43. Estão em causa, nesta hipótese, comportamentos de responsáveis que impedem, constroem e/ou dificultam o controlo deste Tribunal e não a prática de atos e omissões suscetíveis de integrar responsabilidade financeira sancionatória ou reintegratória (punidas nos termos dos Art.ºs 59.º a 66.º, todos da LOPTC).
44. Do mesmo modo, para além da relevação da responsabilidade, os institutos da atenuação e da dispensa de penas não se encontram pensados para a competência específica da 1.ª e da

2.<sup>a</sup> Secções deste TdC, sabendo que aqueles não dispensam a afirmação do carácter ilícito da conduta e uma ponderação mais aprofundada da culpa, própria de outro tipo de ilícitos em causa – assim, nesta ponderação, o Ac. n.º 16/2018 deste TdC de 19/12, Secção 3.<sup>a</sup> – S/PL, PAM 6/2018.

45. Sabendo, do mesmo modo, que a remissão aplicativa da matéria substantiva atinente do Código Penal, do n.º 4 do Art.º 67.º da LOPTC, se além ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória (epígrafe do Art.º 65.º da mesma LOPTC).
46. Estando nós perante situações que se enquadram num concurso efetivo de infrações, coloca-se também em consideração se é possível proceder a operações de cúmulo jurídico por aplicação das regras legais de concurso de penas previsto no Art.º 77.º do Código Penal.
47. Por várias razões que foram aprofundadas em sucessivos acórdãos deste Tribunal, entende-se que as penas ou sanções de multa aplicáveis na jurisdição financeira (nas suas diversas modulações, infração financeira sancionatória, reintegratória ou processual) não comungam da natureza das penas de multa previstas nos Art.ºs 47.º a 50.º do Código Penal, desde logo pela sua falta de articulação tanto por via da natureza como pelo regime substantivo aplicável – assim, vejam-se os Acórdãos n.ºs 22/2013 de 10/7, Secção 3.<sup>a</sup> S/PL, PAM 9/2012, e 4/2015 de 18/2, Secção 3.<sup>a</sup> S/PL, Processo 16/JRF/2013, ambos deste TdC.
48. Ainda assim, cumpre saber que este Tribunal deve graduar as multas “tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau da 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” – assim, n.º 2 do Art.º 67.º da LOPTC.
49. Assim, face ao que se descreve nos factos provados quanto à prática das infrações, a sua qualidade e quantidade, e, bem assim, os antecedentes recomendatórios respeitantes a este Município, inexistem dúvidas, pois, que não se verificam os requisitos cumulativos da relevação da responsabilidade sancionatória em causa, nos termos do disposto no Art.º 65.º, n.º 9, da mesma LOPTC.
50. Do mesmo modo, pelas razões acima indicadas, se tornam aqui inaplicáveis os institutos da atenuação e da dispensa de penas, assim como o cúmulo jurídico derivado deste concurso efetivo de infrações.
51. Tendo em conta a natureza das sanções aqui em apreço – infrações a deveres de cariz processual referentes à falta intempestiva e não justificada de documentos a remeter ao TdC -, teremos que cada um dos atos de remessa omitidos e pelo tempo em que essa omissão permanece será considerado como uma infração, nos moldes acima especificados.

52. Em suma, 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. Ou seja, as invocadas razões não são justificação suficiente para afastar a censurabilidade da conduta e a responsabilidade do infrator.
53. Por consequência, verificou-se a realidade fática de falta de prestação tempestiva de documentos que a lei obriga a remeter ao Tribunal de Contas, referida na alínea b) do n.º 1 do Art.º 66.º da lei acima citada.
54. No caso em apreço, não se conhece a ocorrência de prejuízo para o Estado em razão da conduta do demandado *supra* descrita.
55. Também se desconhece a situação económica do demandado.
56. Assim, tendo em conta o critério de graduação do Art.º 67.º da LOPTC, cujos termos se vem de expor, condena-se o demandado no pagamento nos mínimos legais de 5 (cinco) UC para cada uma das infrações apuradas.

### III – DECISÃO

Assim, nos termos e com os fundamentos expostos, tendo em conta o disposto, conjugadamente, nos Art.ºs 47.º, n.º 2, 66.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 3, e 67.º, n.ºs 2 e 3, todos da LOPTC, decide-se:

- Condenar o demandado Carlos Edgar Rodrigues Sá Albino, na condição de Presidente da Câmara Municipal da Moita, em consequência da prática de 4 (quatro) infrações de natureza sancionatória, decorrente do incumprimento do prazo estabelecido Art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, no pagamento de quatro multas de 5 UC cada uma, a que corresponde o valor global de 2.040,00 € (dois mil e quarenta euros);

- Fixar emolumentos legais, nos termos do Art.º 14.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

- 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, 17 de janeiro de 2025

O Juiz Conselheiro,

Nuno Miguel P. R. Coelho