



1.ª Secção

Data: 31/01/2025

PAM n.º 16/2024-1.ª Secção

RELATOR: Nuno Miguel P. R. Coelho

NÃO TRANSITADO

I – RELATÓRIO

1. O Município de Penamacor remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), em 22.08.2023, através da plataforma eContas-CC, o 1.º adicional ao contrato de empreitada de “Requalificação do Castelo/Fortaleza de Penamacor”, 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 o envio do referido adicional ao contrato incumpriu 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, sendo instruídos os autos com a informação apresentada pelo referido Município.
3. Notificado o demandado da abertura do PAM, isto é, o Presidente da Câmara Municipal de Penamacor, **António Luís Beites Soares**, para sobre ele pronunciar, nos termos e para os efeitos do Art.º 13.º da LOPTC, não foi por ele apresentada qualquer resposta.

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 pela entidade fiscalizada, pela documentação relativa ao processo de fiscalização prévia antecedente e pela prova documental junta:

4. Em 22.08.2023, através da plataforma eContas-CC, o Município de Penamacor remeteu a este Tribunal o 1.º adicional ao contrato de empreitada de “Requalificação do Castelo/Fortaleza de Penamacor”, para cumprimento do disposto no n.º 2 do Art.º 47.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

5. A identificada empreitada foi consignada em 05.11.2018, com um prazo de execução de 480 dias, tendo sido objeto de 6 (seis) prorrogações de 90, 180, 240, 180, 180 e 90 dias, e 1 (uma) suspensão, prevendo-se que a sua conclusão ocorresse em 07.03.2024.
6. O mencionado contrato adicional foi outorgado em 01.02.2023 e titulou trabalhos complementares, no valor de 59.222,53 €, autorizados por deliberação da Câmara Municipal de 16.12.2022.
7. Através do preenchimento do formulário da plataforma eContas-CC, aquando do envio do contrato adicional, o Município informou que o início da execução dos trabalhos complementares ocorreu em 01.02.2023.
8. Atenta a data indicada pelo Município para o início dos trabalhos complementares, 01.02.2023, indiciava-se um atraso de 77 dias no envio do contrato adicional, uma vez que foi remetido em 22.08.2023.
9. Assim, em cumprimento do despacho judicial de 09.11.2023, do Juiz Conselheiro relator, e com vista a aferir do eventual incumprimento do mencionado prazo, foram solicitados diversos documentos e esclarecimentos ao Município .
10. O Município de Penamacor respondeu através do ofício n.º 58/24-GAP, de 22.02 , prestando os esclarecimentos e os documentos solicitados, referindo nomeadamente:

“Relativamente à alínea a), esclarece-se que não se vislumbram razões especiais que conduzissem à não adaptação às datas indicadas, aliás bem identificadas por esse Digníssimo Tribunal, só se justificando pela escassez de recursos humanos aliada à dificuldade de inscrição na nova plataforma de submissão documental, e porventura, algum desconhecimento de tal obrigatoriedade, que seguramente não voltará a acontecer.”

11. No mesmo ofício concluiu que:

“Em relação à alínea b), a questão colocada tem conexão com a descrição correspondente à alínea anterior. Com efeito, a expedição dos documentos cabe à estrutura dos serviços da câmara municipal que normalmente vem desenvolvendo esforços no sentido de dar cabal cumprimento a todas as solicitações, sendo da competência e responsabilidade do presidente a sua orientação e gestão, admitindo, neste contexto, alguma fixidez da sua ocorrência.”

12. Da consulta dos registos existentes neste Tribunal, apurou-se que o Município de Penamacor já foi objeto de anteriores recomendações e que o indiciado responsável foi objeto de um anterior juízo de censura no âmbito do Dossiê n.º 278/2018, como se indica:

. Dossiê n.º 6/2013 – PAM n.º 19/2013 – 1., Sentença n.º 1/2014, de 18.02: “Relevada a responsabilidade com recomendação” – era Presidente da Câmara Municipal Domingos Manuel Bicho Torrão;

. Dossiê n.º 270/2018 – Decisão n.º 10/2019, de 21.02: “Relevada a responsabilidade com recomendação” – era Presidente da Câmara o atual, António Luís Beites Soares.

II.2 -DE DIREITO:

13. 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.
14. 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€.
15. 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.
16. 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.
17. Na presente situação deparamo-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.
18. 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.

19. A responsabilidade sancionatória, em geral, 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.
20. 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.
21. Apreciando a matéria de fato acima fixada, constata-se que inexistente controvérsia sobre a verificação do atraso apontado de 77 dias na remessa do contrato adicional ao Tribunal de Contas, atento o prazo (60 dias) estabelecido no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.
22. 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.
23. Quanto às justificações apresentadas na instrução do processo, verifica-se que se reportam às dificuldades de organização e funcionamento do Município de Penamacor, designadamente a “escassez de recursos humanos”, a “dificuldade de inscrição na nova plataforma” e “algum desconhecimento de tal obrigatoriedade”.
24. 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.
25. 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.”

26. 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 (...)”.
27. 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.
28. 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, do adicional contratual, sendo-lhe imputável o período de atraso acima descrito.
29. Nesse sentido, ao ser violado o disposto no Art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, o mesmo demandado praticou o ilícito em causa, quanto ao ato de remessa preterido acima indicado e pelo período referido.
30. 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 do mesmo adicional.
31. 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.
32. Resta a negligência. Nada é demonstrado relativamente à negligência consciente, não fica assente que o demandado tivesse previsto o ato ilícito, mas confiou, violando deveres de cuidado, que tal não iria ocorrer.
33. 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.
34. 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

gestionário, para que tal suceda, tanto em termos preventivos no âmbito dos serviços, como do seu envio atempado.

35. Nessa medida, e recorrendo ao critério legal, agiu negligentemente.
36. Neste caso encontramos-nos, como dissemos, 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.
37. As sanções (ou penas) de multa previstas no Art.º 66.º da LOPTC decorrem do incumprimento de deveres que assumem clara natureza processual.
38. Estão em causa, nesta hipótese, comportamentos de responsáveis que impedem, constringem 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 70.º, todos da LOPTC).
39. 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.ª 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.ª – S/PL, PAM 6/2018.
40. 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).
41. Neste ponto, sabe-se que o 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.
42. Assim, face ao que se descreve nos factos provados quanto à prática da infração, 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.

43. 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.
44. Em suma, as razões aduzidas pela entidade adjudicante 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.
45. 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.
46. No caso em apreço, não se conhece a ocorrência de prejuízo para o Estado em razão da conduta do demandado *supra* descrita.
47. Também se desconhece a situação económica do demandado.
48. 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 a infração apurada.

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 António Luís Beites Soares, na condição de Presidente da Câmara Municipal de Penamacor, em consequência da prática de 1 (uma) infração de natureza sancionatória, decorrente do incumprimento do prazo estabelecido Art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, no pagamento da multa de 5 UC, a que corresponde o valor de € 510,00 (quinhentos e dez euros).
- Mais se determina 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, 31 de janeiro de 2025

O Juiz Conselheiro,

Nuno Miguel P. R. Coelho