



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

SENTENÇA Nº 5/2003

(Processo nº 11-M/2002)

I – RELATÓRIO

1. O Exmº Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 58º, nº 1, alínea d) e 89º e seguintes da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento do Demandado F., com domicílio profissional na Avª. D. Dinis, nº 96-C – Odivelas, imputando-lhe a prática da infracção ao disposto no artigo 82º nº 2 punida no artigo 66º, nº 1, alínea e) e nº 2, ambos, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Articulou, para tal em síntese que :

- *O Demandado, na qualidade de Presidente da Comissão Instaladora do Município de Odivelas, remeteu ao Tribunal de Contas, em 17 de Abril de 2001, através de ofício por si assinado, um processo referente a um contrato de empreitada para efeitos de fiscalização prévia;*
- *Este processo foi devolvido à Câmara de Odivelas em 8 de Maio de 2001, para instrução complementar;*
- *A data limite para o reenvio do processo ao Tribunal era o dia 25.06.2001, mas o processo somente reentrou no Tribunal em 24.10.01, através de ofício pessoalmente assinado pelo Demandado;*
- *O reenvio foi intempestivo tendo-se excedido o prazo previsto no artº 82º, nº 2 da Lei nº 98/97 em 89 dias úteis;*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- O Demandado, que conhecia as datas e os prazos legalmente estabelecidos para sujeição do contrato à fiscalização preventiva do Tribunal de Contas, agiu consciente e voluntariamente, bem sabendo, que a sua conduta era proibida e sancionada por lei.
- O Demandado deve ser condenado a pagar pela apontada infracção, a multa de 300 Euros.

2. Citado, o Demandado contestou o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando sucintamente que :

- Quando efectuou o reenvio do processo não justificou o atraso verificado por não ter sido alertado para a necessidade de o fazer por parte dos serviços;
- Aliás, ao Demandado não lhe competia proceder às verificações sobre a tramitação dos procedimentos que eram, e continuam a ser, da responsabilidade dos serviços e superintendência do Vogal das obras municipais;
- A tramitação processual do procedimento de empreitada referido – que se documenta, permite constatar que o Demandado não dispôs nem do impulso nem do controlo da tramitação administrativa do procedimento de empreitada, por virtude do mecanismo da delegação de competências;
- Por isso, não se lhe pode imputar o atraso verificado na resposta ao Tribunal de Contas, pois que, de boa fé, reenviou o processo, no desconhecimento pleno do sucedido, razão por que não justificou a delonga na resposta;
- Delonga esta que, a seu ver, o Demandado poderia ter procurado justificar, se tivesse sido alertado para o facto, ou, ao menos, ter requerido uma prorrogação do prazo para resposta.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Conclui pedindo a absolvição do pedido formulado pelo Ministério Público.

3. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção a obstar ao prosseguimento dos autos, procedeu-se, subsequentemente, a julgamento, com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação, tudo conforme consta da acta de julgamento junta aos autos.

II - OS FACTOS

A factualidade apurada nos termos do artº 791º , nº 3 do Código do Processo Civil, é, pois, a seguinte:

“Factos provados:

1. O Demandado, na qualidade de Presidente da Comissão Instaladora do Município de Odivelas, remeteu, ao Tribunal de Contas, em 17 de Abril de 2001, o processo referente ao contrato de empreitada de “Remodelação e Ampliação da E.B.1/JI nº 4 da Ramada” celebrado entre a Câmara Municipal de Odivelas e a



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

empresa “Copi-Construções, Obras Públicas e Industriais, Lda.”, através do ofício nº 015233, por si pessoalmente assinado.

2. Este processo deu entrada no Tribunal de Contas no mesmo dia e foi distribuído à UAT1 do DECOP, tendo sido registado com o número 1211/2001.

3. O contrato que deu origem a este processo foi outorgado em 6 de Março de 2001 e o auto de consignação ocorreu em 19 de Março de 2001.

4. Em 8 de Maio de 2001 o mesmo processo foi devolvido à Câmara Municipal de Odivelas para instrução complementar.

5. A data limite para o reenvio do processo a este Tribunal era o dia 25 de Junho de 2001 de acordo com o disposto no nº2 do artº 82º da Lei nº 98/97, de 26/8.

6. Sucede, porém, que o processo somente reentrou neste Tribunal no dia 24 de Outubro de 2001 através de ofício pessoalmente assinado pelo Demandado.

7. No momento do reenvio do processo não foi apresentada qualquer justificação para o atraso verificado, sendo que o prazo legal foi excedido em 89 dias úteis.

8. O Demandado não dispôs nem do impulso nem do controlo da tramitação administrativa do procedimento da empreitada cuja área de competência delegou em um dos vogais da Comissão Instaladora.

9. O atraso no reenvio do processo resultou do facto de um dos funcionários do Departamento de Obras Municipais não ter dado sequência ao pedido de esclarecimentos do Tribunal no período de Junho a Setembro de 2001.

10. A não sequência dada ao pedido de esclarecimento por parte do funcionário do Departamento de Obras Municipais teve como uma das causas o facto de a empreitada ter sido suspensa logo após o início das obras por problemas surgidos com as fundações, bem como à acumulação de expedientes relacionados com dezenas de obras municipais pendentes e, finalmente, ao facto do Departamento estar com grande carência de pessoal.

11. Para além do Departamento de Obras Municipais interveio no procedimento de resposta ao Tribunal de Contas o Departamento Jurídico o qual após receber a informação técnica do Departamento de Obras Municipais elaborou a minuta do ofício de resposta ao Tribunal de Contas.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

12. *Nem o Departamento de Obras Municipais nem o Departamento Jurídico referenciaram nas suas informações e procedimentos que o prazo para resposta ao Tribunal de Contas estava ultrapassado.*

13. *O Departamento Jurídico elaborou o ofício de resposta ao Tribunal de Contas mas nem sequer se apercebeu que o prazo para a resposta estava ultrapassado.*

14. *À data dos factos estava a ser instalado o Município de Odivelas e a Comissão Instaladora era constituída pelo Presidente ora Demandado e por mais quatro vogais.*

15. *O Município de Odivelas tem na Câmara Municipal um quadro legal de 11 elementos sendo um deles o Presidente.*

16. *A transferência dos serviços da Câmara de Loures e a instalação do Município de Odivelas, que estava integrada naquela, determinou uma perturbação acentuada no normal funcionamento dos Serviços.*

17. *Os Serviços do Município de Odivelas encontravam-se, à altura dos factos, numa situação de grande carência de meios humanos, com uma pendência elevada de obras municipais o que, aliado ao facto do Município estar em fase de instalação dificultou consideravelmente o controlo de procedimentos.*

18. *Em nenhum momento do procedimento de reenvio do processo o Demandado foi alertado pelos Serviços ou seus responsáveis de que o reenvio ao Tribunal era tardio.*

19. *O Demandado conhecia o prazo legal do reenvio de processos para fiscalização prévia ao Tribunal.*

20. *O Demandado não requereu a prorrogação do prazo do reenvio nem justificou a remessa tardia porque, face à ausência de qualquer referência dos seus Serviços a esse facto confiou que o procedimento estava legalmente organizado.*

21. *O Demandado nunca admitiu a possibilidade de o processo estar a ser reenviado tardiamente.*

22. *O Demandado agiu de boa fé e na convicção de que estava a cumprir os procedimentos legalmente instituídos.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Factos Não Provados

Todos os factos que foram articulados e estejam em contradição directa ou indirecta com os factos dados como provados e, especificamente, que o Demandado agiu com vontade, livre e consciente, sabendo que tal comportamento não era legal.

III - O DIREITO

A) O ENQUADRAMENTO LEGAL

A Lei n.º98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a Organização e o Processo do Tribunal de Contas, (doravante referenciada por “Lei”) previu, no seu artigo 58.º, diversas espécies processuais para a efectivação de responsabilidades financeiras indiciadas no âmbito da sua jurisdição. Entre elas, o processo de multa, se estiverem em causa factos susceptíveis de responsabilidade sancionatória ou quando se cominem multas e não haja processo específico previsto- art.º58.º-n.º1-d) e n.º5 da Lei.

No âmbito da responsabilidade sancionatória, regulada na Secção III da Lei, o artigo 65.º elenca os actos e omissões dos responsáveis que tipificam infracções financeiras, enquanto que, no artigo 66.º se enunciam outros actos e omissões que, não constituindo infracção financeira, justificam uma sanção, atenta a censurabilidade das condutas: o traço comum é a falta injustificada dos deveres funcionais e de colaboração para com o Tribunal de Contas que todos os



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

responsáveis de organismos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal devem observar e efectivar para que a legalidade e o controlo financeiro se concretizem.

São, em síntese, zonas de actuação processual, adjectiva, mas indispensáveis ao controlo financeiro externo e à legalidade financeira.

A conduta que vem imputada ao Demandado é uma das que se mostram elencadas no preceito, na alínea e):

“ A inobservância dos prazos legais de remessa ao Tribunal dos processos relativos a actos ou contratos que produzam efeitos antes do visto”.

A norma em causa não refere que a inobservância dos prazos legais tem que ser injustificada, mas não é necessário, uma vez que todas as condutas aí previstas exigem uma actuação culposa para serem susceptíveis de punição - art.º67.º-n.º-3 e 61.º-n.º5 da Lei.

A inobservância dos prazos legais que aí se comina deve ser articulada com o que se dispõe nos artigos 81.º-n.º2 e 82.º-n.º2 da Lei, os quais, em síntese, estabelecem prazos para a remessa e para o reenvio dos processos sujeitos ao Visto do tribunal, quando os contratos produzam efeitos antes do Visto.

Para além da multa prevista no artigo 66.º-n.º1-e), a inobservância dos prazos legais referidos também pode justificar um outro procedimento, mais severo, se, apesar de incumpridos os prazos, os responsáveis não fizerem cessar, de imediato, todas as despesas emergentes dos contratos em causa, pois aí poderão incorrer na infracção financeira prevista no artigo 65.º-n.º1-b), conjugada com o disposto no artigo 82.º-n.º4 da Lei.

- **Analisado, em termos gerais, o enquadramento legal aplicável ao caso dos autos, vejamos se, atenta a matéria de facto dada como provada,**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

estão reunidos todos os pressupostos legais que justificam o pedido do Ministério Público.

B) A APLICAÇÃO DO DIREITO NOS AUTOS

- **A factualidade provada nos autos permite considerar que está verificado o atraso no reenvio do processo que vem imputado ao Demandado.**

Na verdade, basta lembrar que se provou que a data limite para o reenvio do processo era o dia 25 de Junho de 2001, nos termos do disposto no art.º 82º, n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26/8. – facto nº 5.

Ora, e como se provou, o processo só reentrou no Tribunal em 24 de Outubro de 2001, pelo que o prazo legal foi excedido em 89 dias úteis – (factos nºs 6 e 7).

- **Não basta, porém, e como é sabido, a materialidade da conduta estar demonstrada, é necessário que a remessa tardia seja imputável ao Demandado e, ainda, que não haja causa de justificação que exclua a culpa do agente.**

Na verdade, e como já referido, a infracção que vem imputada ao Demandado, como aliás, todas as que estão elencadas no artigo 66.º, e, ainda, todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória, exigem que o comportamento do agente seja culposo: vide artigos 65.º-n.º3 e 4, 66.º-n.º3, 67.º-n.º2 e 3 e 61.-n.º5 da Lei n.º98/97.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos, pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei n.º98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção, sendo pacífico que os conceitos informadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem adequar aos princípios e conceitos informadores do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido tratamento.

No que concerne à específica infracção objecto destes autos, a culpa do agente pode bastar-se com a evidenciação da negligência- art.º66.º-n.º3 da Lei n.º98/97- ou seja, do grau mínimo de culpa.

O Código Penal assinala, na parte introdutória que “ *um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico-normativo uma culpa concreta*”.

- No caso dos autos, ficou provado que o Demandado actuou com boa-fé e na convicção de que estava a cumprir os procedimentos legalmente instituídos, nunca tendo, sequer, admitido a possibilidade de o processo estar a ser reenviado tardiamente (factos n.ºs 21, 22).
- Esta materialidade permite, de forma inequívoca, afastar o dolo, em qualquer das suas formas - art.º14.º do Código Penal.
- Mas, afastará a negligência, a falta de cuidado, que, segundo as circunstâncias concretas, o Demandado estava obrigado e era capaz, mesmo quando não chega, sequer, a representar a possibilidade de realização do facto – (art.º15.º-b) do Código Penal)? Vejamos.

Relembre-se que:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

1. O Demandado não dispôs, nem do impulso nem do controlo da tramitação administrativa do procedimento em análise, que estava delegado num dos vogais da Comissão Instaladora (facto nº 8);
2. O atraso verificado ocorreu no Departamento de Obras Municipais e porque um dos seus funcionários não deu sequência ao pedido de esclarecimentos do Tribunal no período de Junho a Setembro de 2001 (facto nº 9);
3. Nem o Departamento de Obras Municipais nem o Departamento Jurídico, que minudou o ofício de resposta, referenciaram nas suas informações que o prazo para resposta ao Tribunal estava ultrapassado, não se tendo, sequer, o Departamento Jurídico apercebido desse facto (factos nºs 12 e 13);
4. Em nenhum momento do procedimento de reenvio do processo, o Demandado foi alertado pelos Serviços ou seus responsáveis de que o reenvio era tardio (facto nº 18).

Estes factos permitem configurar que o Demandado, ao não enviar atempadamente o processo, não actuou culposamente.

Na verdade, e nas concretas circunstâncias apuradas, o Demandado, apesar de conhecer o prazo legal do reenvio dos processos para fiscalização prévia, confiou que o procedimento estava legalmente organizado face à total ausência de referências sobre o incumprimento do prazo dos Serviços que dirigia.

Não se nos afigura que lhe era, ainda assim, exigível outra actuação: não tinha dado causa ao atraso, não interviu em nenhum momento do procedimento e tudo se passava num circunstancialismo muito adverso: procedia-se à instalação de um Município e à transferência de serviços da Câmara de Loures o que determinou uma acentuada perturbação funcional, o que, aliado à grande carência de meios humanos dificultou consideravelmente o controlo dos procedimentos (factos nºs 14/15/16/17).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O facto de não ter sido pedida a prorrogação do prazo da remessa do processo não releva, porque não só a sua omissão não integra o tipo legal do ilícito previsto no art.º66.º-n.º1-e) da Lei, como também o Demandado não podia requerer tal ou justificar o atraso pela simples razão de que o desconhecia.

Reafirma-se que o que interessa apurar é se, perante as concretas circunstâncias que se depararam ao Demandado, este agiu de forma censurável e descuidada.

A resposta é, como já se disse, negativa pelo que a sua conduta não é susceptível de censura.

IV- DECISÃO

Considerando:

- a) que o Demandado F., ao não enviar, no prazo legal, o processo para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, face às concretas circunstâncias apuradas, não actuou culposamente;**
- b) que, assim, falece um dos pressupostos da punibilidade da conduta que lhe vem imputada;**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Decide-se julgar improcedente, por não provado, o pedido formulado pelo Ministério Público e, em consequência, absolver o Demandado.

Não são devidos emolumentos (art.º 20.º do Dec-Lei n.º66/96, de 31 de Maio).

Registe e Notifique.

Lisboa, 5 de Maio de 2003

O Juiz Conselheiro

(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)