



Tribunal de Contas

ACORDÃO N° 7/2008 – 01.Out.2008- 3ª S/PI

(PN:1ROM-15/2008)

SUMÁRIO:

O recurso não mereceu provimento: o modelo típico infraccional que subsume os factos assentes convoca a mera e comprovada negligência, enquanto equilibrado e justo se apresentava o montante da multa aplicada em função da culpa concreta do recorrente e das circunstâncias do caso.

CONSELHEIRO RELATOR: António Santos Carvalho



Transitada em julgado

ACÓRDÃO N.º7/08

PN.: 1ROM-1S/2008

Rc.: Dr. Júlio José Monteiro Barroso, Presidente da Câmara Municipal de Lagos¹

Rco.: MP²

Em Plenário, na 3ª Secção do Tribunal de Contas:

I. RECURSO E DECISÃO RECORRIDA:

1. O Recorrente não se conforma com a multa – sanção imposta por sentença, 24.01, da 1ª Secção do Tribunal de Contas.

2. Retira-se da sentença recorrida:

[A defesa] não infirma, antes reconhece, os factos dados como provados, i.e, que os contratos adicionais em questão foram remetidos ao Trb. Contas com excesso do prazo fixado no art.º 47/2, lei 98/97, 26.08, red. Lei 48/06, 29.08 (33 e 34 dias úteis respectivamente).

¹ Adv. Dr. Jorge Macedo da Conceição Silva, apº.1144, 8601-902 Lagos [jorgemcsilva-147e@adv.oe.pt]

² Procurador-Geral da Republica (Adj): Dr. Jorge Leal.



Esta circunstância *evidencia* [que a falta] *foi representada, assumida e aceite* [como facto de não cumprimento]: *pelo que não pode a prática da infracção ser imputada ao Presidente da Câmara Municipal de Lagos a título de mera negligência.*

Por outro lado, *o argumento de o Erário Público não ter sido prejudicado com o desrespeito do prazo em questão, não procede: além de uma frontal violação da lei, o excesso de prazo acarreta uma dificuldade para o exercício do controle financeiro a cargo do Tribunal, ou seja, do controlo do bom uso dos dinheiros públicos, com perigo de inutilização.*

No entanto, *no presente caso está em causa a remessa de dois contratos adicionais com delonga, o que poderia configurar a prática de duas infracções; porém, dadas as circunstâncias, podem reconduzir-se a uma infracção continuada: art.º 30/2 C.Penal – se é certo que a norma em questão foi infringida duas vezes, também é verdade que estamos no domínio da execução da mesma empreitada e os contratos adicionais foram celebrados com intervalo de tempo reduzido, o que confere ao ilícito uma certa homogeneidade: ... multa de € 576, 00 (6 UCs).*

II. MATÉRIA ASSENTE:



1. O contrato adicional referente ao dossiê 518/07, operou efeitos iniciais em 07.04.30.
2. Foi remetido ao Trb. Contas em 07.08.10.
3. O contrato adicional referente ao dossiê 644/07, operou efeitos iniciais em 07.06.15.
4. Foi remetido ao Trb. Contas em 07.08.27.
5. O recorrente justificou as datas de remessa da seguinte forma: *(i)* o primeiro contrato adicional foi subscrito em 07.06.21 dado que tinham sido exigidos elementos à 2ª outorgante, nomeadamente documentação e garantia bancária, nos termos da lei, mas esses elementos apenas foram devidamente entregues a 07.06.04 – foi marcada a assinatura do contrato para 07.06.19- contudo, por impossibilidade da contra-parte foi depois o fecho agendado para 07.06.21; *(ii)* Sucedeu de modo paralelo, nas datas de, 07.07.30 e 07.08.06, no que diz respeito ao segundo; *(iii)* a Câmara Municipal procurou por todos os meios subscrever os contratos adicionais logo após a aprovação das minutas: não aconteceu por aqueles factos que lhe são alheios; *(iv)* de qualquer modo, não houve sobrecarga do erário público e a falta só ocorreu afinal por responsabilidade imputável ao particular, não obstante a execução preliminar do segmento da empreitada em causa poder trazer um acréscimo de encargos financeiros públicos.



III. CLS/ALEGAÇÕES:

- (a) O presidente da Câmara pode delegar ou subdelegar nos vereadores o exercício da sua competência própria ou delegada, nos termos do art.º 69/2 da Lei 69/99 de 18.09 e, neste caso concreto, as competências respectivas tinham sido delegadas num vereador: praticou, aliás, todos os actos anteriores referentes aos contratos adicionais.
- (b) E o Presidente da Câmara apenas interveio no acto da remessa do contrato para o Trb.Contas.
- (c) Portanto, não é *agente da acção*, não lhe podendo ser imputável a responsabilidade pelo atraso.
- (d) Com efeito, o art.º 67/3 da Lei Orgânica e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC, no que diz respeito á responsabilidade sancionatória, faz-lhe aplicar os artgs 61 e 62 da mesma lei: *...a responsabilidade...recai sobre o agente ou agentes da acção; ...a responsabilidade [neste caso] só ocorre se a acção for praticada com culpa.*
- (e) Ora, não tendo sido o Presidente da Câmara agente da acção, obviamente que não teria podido agir com culpa: não lhe pode ser assacada qualquer responsabilidade.



Tribunal de Contas

- (f) De qualquer maneira, o recorrente mantém a defesa que apresentou em devido tempo³ e que não foi considerada pela sentença recorrida.
- (g) Padece, esta, pois, de nulidade nos termos do art.º 379/1.c CPenal, *ex vi* art.º 80c LOPTC.
- (h) Mas o que é certo, no fundamental, é ter o incumprimento do prazo resultado de facto alheio à vontade do recorrente: deveria ter sido justificada a falta.
- (i) Noutro nível de análise: o contrato adicional, sendo um contrato formal, só pode ter execução quando for válido, ou seja, quando for reduzido à forma exigida por lei para sua validade: até aí é inexistente, não produz efeitos, é insusceptível de ter cumprimento ou execução.
- (j) Ora, a lei impõe a remessa do contrato em início de vigência ao Trb. Contas, e foi o que sucedeu, tendo o empreiteiro continuado, antes disso, as obras e a execução dos trabalhos adicionais por sua conta e risco, no seu próprio interesse, para não quebrar o ritmo normal da obra e, por ter sido assim, *numa iniciativa particular de interesse público*.

³ Vd. II (5).



- (k) Certo é também que o atraso na celebração do contrato ficara a dever-se à sua pouca diligência na apresentação de documentos necessários: podia ter remediado.
- (l) Não é pois exacto o motivo da sentença condenatória quando refere ter o Presidente da Câmara Municipal de Lagos, no prosseguimento da autorização dos trabalhos a mais, representado, assumido e ter aceite que o prazo da remessa dos contratos adicionais ao Trb. Contas não viria a ser cumprido.
- (m) Desde logo, põe-se em relevo a inexactidão argumentativa da sentença: delegou a competência; mas também é certo ter ocorrido ser bastante difícil, perante a organização burocrática da Câmara Municipal, cumprir todos os prazos limitados, constantes da lei em tantos casos.
- (n) E os atrasos afinal só acontecem, e aconteceram, pelas dificuldades normais de uma estrutura tão complexa, mas não por má vontade ou mesmo negligência quer do Presidente quer por certo do vereador com competência delegada.
- (o) Por fim, tanto não está no espírito de quem quer que seja da Câmara Municipal de Lagos dificultar a actividade de controlo do Tribunal, quando só houve pagamentos após a remessa dos contratos, salvaguardado o interesse público deste modo pela Câmara Municipal de Lagos.



(p) Por conseguinte, a sentença recorrida infringiu o art.º 69/2 da Lei 168/99, 18.09, e os artgs 61/1.5, 66/1.b *a contrario* e 67/3 LOPTC.

(q) Deve pois o atraso na remessa ser julgado justificado ou reconhecido o Presidente da Câmara Municipal de Lagos como não-agente, estranho à acção típica, para em qualquer dos casos ser revogada a sentença recorrida.

IV. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

(a) O recurso não merece provimento, devendo manter-se a decisão recorrida ... , justo e equilibrado o montante da multa aplicada em função da culpa concreta do recorrente e das demais circunstâncias do caso.

(b) Em primeiro lugar, confunde os conceitos de *delegação de competência* e o de *responsabilidade individual*: não está naturalmente em causa a delegação de competência no que diz respeito à remessa dos contratos ao Trb. Contas, mas também é certo que os documentos juntos com a minuta não demonstram a existência de uma delegação de competências relativa ao disposto no art.º 68/1j da Lei 169/99, 18.09 (lei das autarquias locais).

(c) Esta é uma obrigação legal única do Presidente da Câmara e que convém não confundir com a obrigação prevista do art.º 64/1bb. do mesmo diploma legal,



Tribunal de Contas

acto, esse sim, delegável no Presidente, e competência que lhe foi efectivamente delegada pela Câmara, nos termos do art.º 61/1 LAL⁴.

- (d) Ora, não se demonstra que tenha havido qualquer subdelegação do Presidente num ou em qualquer dos Vereadores, que poderia ter ocorrido por força do art.º 65/2, cit.
- (e) Em suma: não está em causa a remessa das contas do Município ao tribunal (única que foi delegada pela Câmara no Presidente, não se demonstrando que tenha sido subdelegada), mas sim uma obrigação legalmente prevista e não delegável, segundo o art.º 70/1 LAL – obrigação própria do Presidente, para todos os efeitos, e que ele próprio exerceu.
- (f) Por outro lado, a infracção em causa concretiza-se no *acto de remessa fora do prazo legalmente previsto* (situação de facto relevante) e foi, com efeito, o recorrente quem das duas vezes a protagonizou, ao assinar os officios-remessa dos dois contratos.
- (g) Em segundo lugar, a sentença recorrida não está ferida de omissão de pronúncia: refere expressamente o problema posto pela defesa que, no entanto, não considerou pertinente, revelando o debate da causa, sim, a circunstância de o recorrente ter afinal de contas reconhecido como incorrectas as condições em que a remessa dos adicionais ao contrato foi feita perante o tribunal.

⁴ Acta n.º 25/05, 26.10.



- (h) Significa tudo isso, para além de uma verdadeira confissão de culpa (pela prática directa do facto ilícito), ainda que com uma justificação inválida, que a sentença recorrida obedeceu a todos os requisitos formais e materiais da lei, nomeadamente do art.º 374 CPPenal.
- (i) Por fim, quanto ao terceiro argumento do recorrente, para além do aspecto de se tratar de um comportamento reiterado do responsável, nenhuma outra pessoa seria possível responsabilizar, elidida a justificação do facto, não sucedida.

V. DEBATE E ARGUMENTOS JUDICIAIS:

1. É arguida a nulidade da sentença por omissão de pronúncia com base em não ter sido relevada a falta, não obstante pedida a justificação, mas certo é que o motivo foi afastado, retirado da defesa, pelo contrário, o argumento de uma assunção indesculpável do atraso: não há défice de conhecimento, mas desconsideração do tema – tomado em conta o problema, por conseguinte, mas dada solução inversa da que o recorrente pretendia.

Não foi cometida, pois, a nulidade reclamada.

2. Obriga a lei ao cumprimento de determinados prazos de apresentação a controlo financeiro do Trb. Contas das operações indexadas, entre outras, a



Tribunal de Contas

contratos celebrados pelas autarquias e suas vicissitudes autónomas. Neste caso, segundo a matéria assente e que o recorrente não discute, ocorreram esses atrasos, por duas vezes.

Atrasos que lhe são imputáveis em si mesmos, não só porque praticou os actos alongados, como cabia fazê-lo na competência própria do Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal recorrente.

Assim, tivesse ou não havido delegação desta competência, permitida pela lei ou não, certo é que o acto foi praticado por quem de direito e, por isso mesmo, é ao recorrente que responsabiliza: a prática pelo delegante do acto delegado não importa, pelo menos neste caso, qualquer invalidade ou perda de efeitos.

Mas o que verdadeiramente tem importância é qualificar a natureza jurídica do prazo excedido: tutelado por sanção pecuniária quanto à falta, artgs 47/2, 66/1 e.2, Lei 98/97, 26.08, caracteriza, sim, um momento legal ordenador, alternativa de um efeito preclusivo: passado o limite, mesmo assim o controlo jurisdicional ocorrerá.

Entretanto, o art.º 81/3 da Lei 98/97, 26.08, flexibiliza o procedimento, admitindo uma prorrogação judicial no caso dos processos relativos a actos e contratos que produzam efeitos antes do visto, com base na procedência da justificação do atraso apresentada pelo solicitante.



Na verdade, tal como o instituto do justo impedimento vale, por força do princípio da justiça, para o comum dos prazos peremptórios sob o quadro formal de admissibilidade e de processamento do art.º 146 CPC (aplicável em regra de harmonia com o princípio da unidade do sistema jurídico⁵), também aqui a norma citada no parágrafo anterior nada mais é do que um afloramento sistemático da solução que cabe sempre e em caso de constrição ao alongamento de um prazo de remessa, por exemplo de adicionais aos contratos visados, como aqui.

Contudo, este esquema normativo não deixa de pertencer às bases do conceito/modelo de prazo processual, quando a preclusividade ou a simples demora não cooperativa pode ser relevada por sancionamento da parte⁶.

E atendendo à qualificação do acto a que chegamos, a exigência de culpa no cometimento deixa em aberto, de qualquer forma, o problema pertinente da justificação. Terá cabimento? a tê-lo, poderá convencer?

Consideremos antes de mais uma síntese da posição do recorrente: comparticipa do atraso a comparte contratante, que deveria ter disponibilizado certos documentos essenciais à formalização dos aditamentos do contrato mas que o fez com tempo demais, não podendo a burocracia do Município substituir-se-lhe.

⁵ Neste ultimo sentido, vd, Ac. TCAS, 08.04.16, (PN.01941.06):
www.dgsi.pt/jtca.nsf/a10cb5082dc606f9802565f600569da6/c64b83aff77c7cd380257433005596c7

⁶ Vd. Art.º 145 CPC.



Tribunal de Contas

No fundamental, esta versão explicativa dos acontecimentos é aceitável perante a plausibilidade de uma leitura dos documentos que foram juntos sob as regras da experiência comum referentes à prática organizacional autárquica.

No entanto, o enfoque da resolução do caso terá de ser divergente, ao dizer respeito justamente à natureza do prazo excedido.

Neste domínio é solução assente a que pede a imprevisibilidade e a constrição do sucesso: nem houve, pela própria natureza dos hábitos da burocracia autárquica imprevisão, nem os acontecimentos redundaram num anel de força invencível ou pelo menos de muito difícil sobrepasso.

Por outro lado, poderia e deveria ter sido pedida a prorrogação judicial do prazo e não o foi: prescindida, elide o bom fundamento impediante.

Em conclusão, não é aqui justificado o excesso de prazo para apresentar ao Trb. de Contas, em sede de controlo financeiro concomitante, os aditamentos aos contratos visados.

Importa, porém, afastar ainda um último argumento do recorrente: diz respeito à validade dos aditamentos apenas a partir da data em que foram fechados e



subscritos, a qual, se for tida em conta, marca, neste caso, e pelo contrário, a tempestividade da apresentação.

Seguindo por esta via, insiste: os efeitos de obra, pois é de empreitada que se trata, ocorridos com anterioridade, seriam meras externalidades, por conta e risco do empreiteiro.

No entanto, incorporadas no património do dono da obra, mesmo que gratuitamente fossem, tratar-se-ia de uma transmissão: para ser válida exigiria determinados actos autárquicos de aceitar, não cumpridos; principalmente, se assim pudesse ser, rasuraria o efeito de contratação substituinte.

Não procede, portanto, o argumento no seu formalismo subtil: (i) as regras de documentação do fecho e assinatura dos contratos municipais e seus aditamentos, sendo de natureza consubstancial, apenas marcam *hic et nunc* também um outro irremisso atraso; (ii) há, em boa verdade, uma coincidência normativa entre o tempo jurídico e o tempo real na perspectiva finalística do acto, isto é (para o que mais importa agora) de propriamente o controlo jurisdicional financeiro ser efectivo e incontornável.

Enfim, o direito que nos vem dos textos legais ou de outros complexos normativos, pode muito bem ser *sentido em suspensão*, paradoxal na confluência das diversas redes jurídicas, mas há âncoras firmes da jurisdição: uma delas é a de obrigar ao cumprimento estrito das regras de debate racional (nomeadamente



de processo, em qualquer causa), aí, onde nos deparamos com os prazos de ordem, preclusivos ou não⁷.

3. Está por fim em aberto, ainda, a solução do problema da graduação da multa.

Do ponto de vista do *quantum* o recorrente não apresentou quaisquer críticas à decisão recorrida, mas porque defendeu dever ser pura e simplesmente absolvido.

E se a multa aplicada foi escolhida com bom critério, muito próximo do mínimo, adaptada às circunstâncias do caso (incluindo nestas o investimento motivos-do-agente, no aspecto com que se nos apresenta de ambiguidade perante o resultado da acção), também é certo que no momento final foi tacitamente abandonada a ideia de um comportamento doloso por parte do recorrente.

Efectivamente o dolo, como grau de topo da culpa, não se caracteriza nos factos apurados, tanto mais já termos aceite que a versão explicativa dos acontecimentos se nos apresenta plausível e de considerar.

⁷ Tb. neste sentido, Ost, F. (1991) *Trois Modèles du Juge, La Force du Droit. Panorama des Débats Contemporains* (Pierre Bouretz, dir.), Paris.



Depois, o modelo típico infraccional, que corresponde aos factos comprovados, supõe naturalmente a mera negligência, pelo que um desígnio contrário ao direito, ponto por ponto assumido, teria de constituir matéria anotada para além do simples quadro de uma descrição da falha, linear.

Porém, como já dissemos, a multa graduada apenas um ponto acima do mínimo, corresponde a um sancionamento equitativo, respeitando a proposta da lei - mantem-se: a matéria provada reconfigura a *negligência inicial* que o *standard* sancionatório supõe no arranque.

VI. DECISÃO:

1. Tudo visto não procede, por conseguinte, o recurso e vai assim mantida a decisão sob crítica.
2. São devidos emolumentos: 40% do V.R. nos termos do art.º 16/1b do Regime anexo ao DL 66/96 de 31.05.

Lisboa, aos



Tribunal de Contas

António Santos Carvalho, rel.]

[Carlos Morais Antunes]

[Manuel Mota Botelho]