



1.ª Secção

Data: 26/11/2021

PAM n.º 6/2021-1.ª Secção

RELATOR: Nuno Miguel P. R. Coelho

TRANSITADO EM JULGADO

I – RELATÓRIO

1. O interveniente A remeteu a este Tribunal, através da aplicação eContas-CC, em 23.04.2021, o 1.º adicional ao contrato de empreitada de “Requalificação de Edifícios (Pátio dos Burros)”, para efeitos 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 artigo 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 então, **interveniente B**, para sobre ele pronunciar, nos termos e para os efeitos do artigo 13.º da LOPTC, este veio apresentar a sua resposta que irá ser devidamente tomada em conta na apreciação do ilícito financeiro 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. O interveniente A remeteu a este Tribunal, através da aplicação eContas-CC, em 23.04.2021, o 1.º adicional ao contrato de empreitada de “Requalificação de Edifícios (Pátio dos Burros)”,

para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

5. O presente adicional, outorgado em 16.04.2021, tem por objeto trabalhos de “suprimento de erros e omissões”, na importância de 2.110,67 €.
6. Refira-se que os trabalhos adicionais foram autorizados por deliberação da interveniente A de 22.03.2021.
7. A empreitada foi consignada em 04.05.2020, com um prazo de execução de 270 dias. Contudo, refere-se também que a obra ainda não se encontra concluída “por incapacidade do empreiteiro que se tem traduzido em interrupções sucessivas dos trabalhos”.
8. Os trabalhos objeto do contrato adicional iniciaram-se em 15.07.2020, ainda durante a execução da empreitada.
9. Para justificar o atraso na remessa do presente adicional, a autarquia informou através do ofício n.º 8313, de 01.10.2021, que os trabalhos de suprimento de erros e omissões que se iniciaram em julho de 2020, correspondiam aos dos artigos 1.2.10, 1.2.13 e 1.2.14 do mapa de trabalhos e que ascendiam a 1.213,79 €, sendo que os restantes ainda não estavam executados. Acresce que, “(...) Os trabalhos executados pelo empreiteiro em julho de 2020 incluem, portanto, trabalhos reclamados em erros e omissões que vieram a ser formalizados/contratados no contrato adicional. Dada a natureza e relação de precedência/dependência e o valor reduzido desses trabalhos o empreiteiro tomou a iniciativa de os fazer sem esperar pela decisão sobre os erros e omissões reclamados já que precediam todos os trabalhos contratuais, não parecendo razoável suspender o início de toda a obra por trabalho tão pouco”. E que “o interveniente B conhecia o prazo legal para remessa do contrato adicional ao Tribunal de Contas, mas não foi por ação ou inação, e muito menos com intenção, que desrespeitou esse prazo. Foi o empreiteiro que por sua iniciativa executou trabalhos imprescindíveis à execução da obra que mais tarde vieram a ser enquadrados como trabalhos complementares, numa atitude que achamos compreensível perante as circunstâncias.
10. Em face de tudo o exposto o interveniente B apela ao perdão do Tribunal de Contas relativamente à falta cometida sem intenção ou desconsideração (...).”
11. Sendo tal atraso suscetível de consubstanciar uma infração, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º da citada LOPTC, foi por despacho judicial de 18.10.2021, ordenado que se procedesse à abertura de processo autónomo de multa e à notificação do indiciado responsável pela prática da infração, interveniente B, então para, querendo, no prazo de 20 dias, exercer o direito do contraditório previsto no artigo 13.º da mesma lei ou para, querendo,

efetuar o pagamento da respetiva multa, pelo seu valor mínimo (510,00 €), caso em que o procedimento por responsabilidade sancionatória se extinguiria .

12. Através de ofício de 10.11.2021, o indiciado responsável enviou a sua resposta no exercício do direito de contraditório, não contestando o atraso apurado e reiterando a justificação anteriormente apresentada, alegando, em síntese, o seguinte:
13. A empreitada foi consignada em 04.05.2020.
14. O empreiteiro apresentou reclamação de erros e omissões na fase de execução do contrato, no prazo legal, tendo o projetista discordado da mesma e, posteriormente, o empreiteiro voltou a reclamar.
15. Enquanto não se obtinha acordo quanto às reclamações, no local da obra, foi crescendo mato, tendo o empreiteiro dado início à limpeza do local da obra, desmatando o mesmo, para conseguir iniciar a execução da empreitada e tendo em conta que seria a primeira tarefa a ser de ser executada.
16. Havia, ainda, ruínas para demolir e que tinham sido medidas por defeito.
17. Estes trabalhos foram reclamados em sede de erros e omissões, tendo assim, dado origem ao contrato adicional em causa.
18. O empreiteiro tomou a iniciativa de realizar os trabalhos em apreço, anteriormente à decisão do dono da obra sobre a respetiva reclamação, em virtude de os mesmos serem imprescindíveis à execução da obra e terem valor reduzido.
19. Não teve qualquer intenção de prevaricar, tendo, antes, sido as circunstâncias que originaram o desrespeito pelo prazo.
20. Termina, requerendo ao Tribunal que “(...) releve (...) considerando atendíveis as justificações apresentadas (...) não lhe sendo aplicada qualquer multa.”
21. Relativamente a este demandado, apurou-se que, no âmbito dos Dossiês n.ºs 717 e 796/202º veio-lhe a ser relevada a responsabilidade sancionatória por infração semelhante (embora por decisão posterior à data dos factos agora em análise).
22. Relativamente a recomendações à entidade, verifica-se que no ano de 2010 foram abertos diversos processos autónomos de multa (n.ºs 12, 101 a 104 e 143/2010), por infração semelhante praticada pelo então interveniente B, tendo-lhe sido relevada a responsabilidade com recomendação para cumprir o prazo previsto no artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC.

II.2 -DE DIREITO:

23. 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.
24. 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€.
25. 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.
26. Assim, atento o disposto no artigo 65.º, n.ºs 7, 8 e 9 do da LOPTC, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, o Tribunal de Contas pode:
- 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;
 - Dispensar a aplicação da multa, quando a culpa do demandado for diminuta;
 - 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.
27. 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.
28. 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.
29. 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.

30. Apreciando a matéria de fato acima fixada, constata-se que inexistente controvérsia sobre a verificação do atraso apontado de 135 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.
31. 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, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 33, de 15.02.2018) 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:
- “(…) não se diga que antes da celebração do contrato não se pode falar em início da execução deste, porque é manifesto que os serviços prestados e recebidos, as respetivas condições de modo, tempo e lugar, a remuneração resultaram de um acordo entre as partes e que, por razões que se desconhecem mas não relevam, só veio a ser formalizado, em documento próprio, em data posterior” e “(…) o início da execução do contrato foi reportado, pelas partes, a uma data anterior à formalização do mesmo, porque, efetivamente, os serviços em causa começaram a ser prestados desde aquela data e não a partir da assinatura do contrato”.
32. Quanto às justificações apresentadas, designadamente que os trabalhos em causa respeitam à retirada de mato do local da obra, o qual ia crescendo enquanto decorriam as negociações sobre a reclamação dos trabalhos de suprimento de erros e omissões apresentada pelo empreiteiro, tendo o mesmo tomado a iniciativa de os começar antes da decisão do acordo, em virtude de serem imprescindíveis para o início da obra em causa, o facto é que, estes trabalhos adicionais tiveram início em 15.07.2020 e o respetivo contrato adicional, apenas, foi remetido a este Tribunal, em 23.04.2021, isto é, com um atraso de 135 dias.
33. Não restam dúvidas que o demandado omitiu um facto que estava obrigado a praticar, *in casu* o envio dentro do prazo do o 1.º adicional ao contrato de empreitada de “Requalificação de Edifícios (Páteo dos Burros)”, e que, nessa medida, ao violar o Art.º 47.º, n.º 2 LOPTC praticou um ato ilícito. 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.
34. 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.

35. 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.
36. 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.
37. A lei impõe que se se enviem os adicionais aos contratos. O demandado sabe que tem que o fazer. Cabe-lhe praticar os atos necessários para que tal suceda, tanto em termos preventivos no âmbito dos serviços, como do seu envio atempado.
38. Nessa medida, e recorrendo ao critério legal, agiu negligentemente.
39. Temos, depois, de atender às circunstâncias do caso concreto.
40. E, na presente situação, sabe-se que a justificação apresentada não releva todo o tempo entretanto decorrido sem que o respetivo instrumento adicional do contrato tenha efetivamente sido apresentado a este Tribunal de Contas.
41. As invocações do demandado não afastam a sua negligência, pois não integram uma justificação suficiente para arredar a sua obrigação legal.
42. 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.
43. 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.
44. 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 artigo 66.º, todos da LOPTC, mencione-se que, da consulta dos registos existentes neste Tribunal apurou-se que, no âmbito dos Dossiês n.ºs 717 e 796/2020, por despacho judicial foi-lhe relevada a responsabilidade sancionatória por infração semelhante.
45. E relativamente a recomendações à entidade, verifica-se que no ano de 2010 foram abertos diversos processos autónomos de multa (n.ºs 12, 101 a 104 e 143/2010), por infração semelhante praticada pelo então Presidente da Câmara, tendo-lhe sido relevada a

- responsabilidade com recomendação para cumprir o prazo previsto no Art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC.
46. Inexistem dúvidas, pois, que não se verificam os requisitos cumulativos do Art.º 65.º, n.º 9, da mesma LOPTC.
 47. De acordo com o disposto no Art.º 67.º, n.º 2, da LOPTC, o Tribunal de Contas deve graduar as multas tendo em consideração da gravidade dos factos e suas consequências, o grau de culpa, o montante 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.
 48. No caso em apreço, não se conhece a ocorrência de prejuízo para o Estado em razão da conduta do demandado *supra* descrita.
 49. Também se desconhece a situação económica do demandado.
 50. Apurou-se, igualmente, que o demandado já foi anteriormente indiciado por conduta omissiva idêntica.
 51. O atraso verificado na remessa do contrato ao Tribunal de Contas, durante o período de tempo significativo indicado (135 dias), como bem se referiu em anterior sentença deste Tribunal de Contas de 15.10.2021, relativa ao processo autónomo de multa 04/2021 “inviabilizou, na prática, a normal efetivação, e em devido tempo, dos poderes e funções de controlo da despesa pública que se integram nas atribuições deste órgão jurisdicional”, o “que concede maior gravidade ao ilícito cometido”.
 52. Mas, por outro lado, as particularidades e limitações da situação acima contextualizada reduzem o seu grau de culpa.
 53. 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 UC.

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, na condição de então interveniente B, em consequência da prática de uma infração de natureza sancionatória, decorrente do incumprimento do prazo estabelecido Art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, no pagamento de uma multa de 5 UC, a que corresponde o valor de 510,00 € (quinhentos e dez euros);

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

Registe e notifique.

Lisboa, 26 de novembro de 2021

O Juiz Conselheiro,

Nuno Miguel P. R. Coelho