



Secção – 1.^a

Data: 02/12/2021

PAM: 5/2021

RELATOR: Sofia David

TRANSITADO EM JULGADO

PROCESSO AUTÓNOMO DE MULTA N.º 05/2021

I – RELATÓRIO

1. O Município de Peniche remeteu a este Tribunal, através da aplicação eContas-CC, em 20.05.2021, um adicional ao contrato de empreitada de “*Requalificação do Forte da Consolação*”, para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas¹ (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 indiciado da abertura do PAM e para se pronunciar, ao abrigo do ofício n.º 2021, EXP,S,01,4329-01-10-2021, foi solicitada uma prorrogação de prazo para resposta ao Tribunal, por mais 20 dias, a qual foi deferida por despacho judicial de 06.10.2021.
4. Através do ofício n.º 4596, de 27.10.2021, o indiciado responsável enviou a sua resposta no exercício do seu direito de contraditório, nos termos e para os efeitos do artigo 13.º da LOPTC.

¹ Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada e republicada em anexo à Lei n.º 20/2015, de 09.03, por sua vez alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28.12, 2/2020, de 31.03 e 27-A/2020, de 24.07.

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:

- a) O Município de Peniche remeteu a este Tribunal, através da aplicação eContas-CC, em 20.05.2021, um adicional ao contrato de empreitada de “*Requalificação do Forte da Consolação*”, para cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC.
- b) Tal adicional, outorgado em 20.04.2021, tem por objeto trabalhos “*a mais*”, no montante de €11.069,14.
- c) Os trabalhos adicionais foram autorizados por deliberações da Câmara Municipal de 10.10.2020 e 01.03.2021.
- d) A empreitada foi consignada em 21.02.2020, com um prazo de execução de 270 dias.
- e) Através da outorga do referido adicional ao contrato ocorreu uma prorrogação de prazo, passando o mesmo para 360 dias, indicando-se, no respetivo formulário, que o termo da execução física da empreitada ocorreu em 15.02.2021.
- f) Os trabalhos objeto do adicional ao contrato iniciaram-se a partir de 26.10.2020.
- g) A empreitada ainda não se encontra ainda concluída.
- h) À data do início dos trabalhos adicionais e na data da remessa para este Tribunal de Contas (TdC) do indicado adicional ao contrato, o demandado era Presidente da Câmara Municipal de Peniche.
- i) Através do ofício com a referência 2021, EXP, S, 01, 3455, de 19.08.2021, o Município de Peniche aduziu diversas razões relacionadas com o atraso na remessa a este Tribunal do adicional ao contrato.
- j) Foi organizado e aberto o PAM pelos Serviços da Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC), elaborando-se a Informação n.º 164/2021-DCC, de 14.09.2021, e respetivo Parecer, sob os quais foi exarado o Despacho de 14.09.2021, a determinar a abertura do PAM, a notificação do responsável - que se identificou como sendo Demandado - para se pronunciar e para, querendo, pagar voluntariamente a multa, no valor de €510,00.
- k) Após pedido de prorrogação de prazo apresentado através do ofício n.º 2021, EXP,S,01,4329-01-10-2021 e deferido por despacho de 06.10.2021, o Demandado veio, através do ofício n.º 4596, de 27.10.2021, apresentar a sua resposta, que aqui se dá por integralmente reproduzida.

- l) Foi elaborada pelos Serviços da DGTC a Informação n.º 194/2021-DCC e o Parecer aí aposto, ambos datados de 02.11.2021, que aqui se dão por reproduzidos.
- m) Da consulta dos registos existentes neste Tribunal apurou-se que por decisão judicial de 27.04.2021 (Decisão n.º 19/2021, proferida no Dossiê n.º 583/2020) foi relevada a responsabilidade sancionatória do indiciado responsável por infração semelhante (atraso de 243 dias no envio de um adicional ao contrato), mais tendo sido determinada a notificação de recomendação, alertando para a necessidade de cumprimento dos prazos legais de remessa dos contratos adicionais ao TdC, sob pena de responsabilidade financeira.

II.2 -DE DIREITO:

- 5. Pela aplicação do artigo 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 TdC no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução.
- 6. A remessa não tempestiva e injustificada de tais contratos ao TdC configura uma infração prevista no artigo 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.
- 7. Pela aplicação conjugada dos artigos 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.
- 8. Assim, estribado no disposto no artigo 65.º, n.ºs 7, 8 e 9 do da LOPTC, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, o TdC 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 TdC] Releva 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 TdC ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado

e, por último, se tiver sido a primeira vez que o TdC ou órgão de controlo interno tenha censurado o seu autor pela sua prática.

9. Ainda nos termos do artigo 66.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, só ocorre ilicitude e culpa se a falta cometida se apresentar como injustificada.
10. Da prova junta ao processo resulta claro que o adicional ao contrato foi remetido ao TdC em 20.05.2021, quando deveria tê-lo sido no prazo de 60 dias após o início da sua execução.
11. Atenta a data do início da execução dos trabalhos adicionais - 26.10.2020 (cf. facto f) - verifica-se um atraso na remessa do adicional ao contrato de 82 dias, uma vez que o mesmo foi remetido a este Tribunal em 20.05.2021 e o prazo legal para a sua remessa terminava em 22.01.2021.
12. É jurisprudência deste Tribunal que a data a atender para efeito de se considerar o início da execução do contrato – ou do seu adicional - é a data da execução material dos trabalhos. Caso existam diversas datas, dever-se-á atender à data do início dos primeiros trabalhos adicionais, independentemente da data da celebração do adicional ao contrato – cf. neste sentido o Acórdão n.º 4/2002 – 3.ª Secção.
13. O Demandado não contestou o atraso no envio do adicional ao contrato e o correlativo incumprimento do prazo de 60 dias, estabelecido no n.º 2 do artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC.
14. Argumenta, porém, que na sequência da Decisão n.º 19/2021, proferida em 27.04.2021 e da recomendação aí inserta, foi dado início a um procedimento interno com vista a evitar, para futuro, este tipo de falhas procedimentais, que os factos ora imputados são anteriores a tal decisão e que foram detetados, precisamente, em virtude da realização de uma retrospectiva ao processo respeitante à empreitada em apreço. Por isso, o demandado considera que não teve qualquer culpa e salienta o facto da referida recomendação ter sido acatada de forma imediata.
15. As invocações do Demandado não afastam a sua negligência, pois não integram uma justificação suficiente para arredar a sua obrigação legal.
16. Como se refere na Informação n.º 194/2021-DFC, que teve a concordância da respetiva Chefia, é positivo que na sequência da recomendação formulada por este Tribunal tenha sido iniciado no Município um procedimento interno para que não voltassem a ocorrer novas falhas procedimentais (procedimento que, no entanto, foi alegado mas não provado nestes autos).
17. Todavia, essa circunstância não chega para afastar a culpa do Demandado, que tinha o dever jurídico de enviar atempadamente para este TdC o referido adicional ao contrato e não o fez, sem adiantar razões objetivas para a intempestividade no cumprimento do seu dever.

18. A partir dos factos alegados e provados nestes autos, há que concluir que o Demandado podia e devia ter atuado de outra forma, não lhe podendo aproveitar a simples alegação de desconhecimento da lei.
19. Em suma, as razões aduzidas pela Entidade Adjudicante e pelo Demandado apenas podem servir para imputar o ilícito ao demandado 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.
20. No demais, apesar de, no caso, já ter ocorrido uma anterior Recomendação deste Tribunal, que visou condutas similares, praticadas pela Entidade Adjudicante, tal recomendação foi formulada em data posterior à conduta aqui sancionada (isto é, a data da decisão judicial proferida é posterior ao termo do prazo legal do omitido envio do adicional ao contrato), pelo que não pode considerar-se que a Entidade Adjudicante e o Demandado são reincidentes na falta de prestação tempestiva de documentos que a lei obriga a remeter ao TdC.
21. Dos factos apurados retira-se, que o Demandado, enquanto Presidente da Câmara de Peniche, era quem tinha competência para proceder à remessa do adicional ao contrato a este Tribunal e que o não fez no prazo de 60 dias após o início da correspondente execução, tal como resulta do estipulado no artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC.
22. Logo, daí decorre uma infração à norma constante do artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC, infração que é, como anteriormente referido, punível nos termos dos n.ºs 1, al. b), 2 e 3, todos do artigo 66.º da citada Lei.
23. Conforme o artigo 81.º, n.º 4, da LOPTC, a responsabilidade pela prática de tal infração recai sobre o titular do órgão com as correspondentes competências, que se verificou ser Demandado, que naquelas datas era o Presidente da Câmara Municipal.
24. Em suma, Demandado, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Peniche, não remeteu a este Tribunal, no prazo legal, o adicional ao contrato de empreitada de "*Requalificação do Forte da Consolação*", para cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC.
25. Ao assim proceder, demandado agiu de forma negligente, pois não atuou visando o assegurar do cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC e não remeteu o adicional ao contrato a este Tribunal no prazo legal, sendo que, no caso, não ocorre uma justificação suficiente para tal omissão de comportamento.

26. De acordo com o disposto nos artigos 65., n.º7 e 67.º, n.º 2, da LOPTC, o TdC deve graduar as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e as 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 das eventuais recomendações do Tribunal.
27. No caso em apreço, não se conhece a ocorrência de prejuízo para o Estado em razão da conduta do Demandado, supra descrita.
28. Também se desconhece a situação económica do Demandado.
29. Da consulta aos registos existentes neste Tribunal, apurou-se que por decisão judicial de 27.04.2021 (Decisão n.º 19/2021, proferida no Dossiê n.º 583/2020) foi relevada a responsabilidade sancionatória do indiciado responsável por infração semelhante (atraso de 243 dias no envio de um adicional ao contrato), mas, em simultâneo, foi recomendada a necessidade do cumprimento dos prazos legais de remessa dos contratos adicionais ao TdC, sob pena de responsabilidade financeira.
30. Conforme acima se referiu, não se pode considerar o Município de Peniche como reincidente neste comportamento omissivo, uma vez que a conduta em análise é anterior à decisão judicial de verificação de responsabilidade sancionatória.
31. O atraso verificado na remessa do contrato ao TdC, que assume alguma dimensão temporal (82 dias), 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.
32. Dispõe o artigo 65.º, n.º 9, al. a), da LOPTC, que a 1.ª e 2.ª Secções do TdC podem relevar a responsabilidade por infração financeira quando, cumulativamente, se verifique que a atuação do Demandado é meramente negligente, que não há uma anterior recomendação do TdC, ou de qualquer órgão de controlo interno, para correção da irregularidade do procedimento adotado e seja a primeira vez que o TdC ou um órgão de controlo interno censuram o autor pela sua prática.
33. Conforme resulta da norma, a aplicação de tal instituto não é automática, mas depende da apreciação do julgador em função dos factos e do caso concreto.
34. Como afirmado por este Tribunal no Acórdão n.º 16/2018, 3.ª-S/PL, de 19/12/2018 (ROM n.º 4/2018 – PAM n.º 6/2018), *“a aplicabilidade do regime da relevação não constitui uma obrigação ope legis do Tribunal, mas um poder dever que depende da análise em concreto e em função das circunstâncias do caso (ope iudice). É isso que decorre do inciso «podendo» a que se refere o artigo 66º n.º 3 da LOPTC.”*.

35. No caso, já se conclui que o Demandado atuou de forma negligente.
36. Quanto à recomendação proferida por este TdC para que o procedimento aqui sancionado fosse corrigido, como se disse, é uma censura anterior a este processo, mas posterior à conduta em análise.
37. Nesta mesma medida, a existência da censura anterior por parte deste Tribunal (no processo no qual foi efetuada a recomendação acima mencionada) não deve inviabilizar a aplicação do instituto da relevação da responsabilidade, atendendo quer ao teor da alínea c) do n.º 9 do artigo 69.º, da LOPTC, quer à teleologia da norma.
38. O escopo da norma é impedir a aplicação do instituto a quem já tenha sido dirigido pelo Tribunal um juízo formal de censura. Entende o legislador, que se com esse juízo de censura o responsável não adequou a sua conduta posterior às normas e obrigações legais, então, as razões de censura ainda se fazem sentir de forma mais intensa, tornando desadequada e inútil a relevação da responsabilidade.
39. No caso em apreço, porém, não se pode concluir pela existência dessas especiais necessidades de censura reforçada. Com efeito, a conduta do Demandado é anterior à decisão do TdC, pelo que, necessariamente, não existe aqui uma conduta deliberada e reiteradamente contrária às normas e obrigações legais.
40. Para além disso, não se pode concluir que a censura anteriormente dirigida pelo Tribunal não tenha servido ao Demandado para reponderar a sua atuação, pois à data da prática dos factos nunca o Demandado tinha sido confrontado com uma decisão sancionatória por parte do Tribunal ou por parte de órgão de controlo interno.
41. Pelo contrário, a situação apurada e que está na base destes autos resultou precisamente da atuação do Demandado, que quando confrontado com a anterior decisão procurou averiguar da existência de situações semelhantes e verificou não ter sido tempestivamente enviado a este Tribunal, em momento anterior, o adicional em discussão. Nesse seguimento, enviou a este Tribunal o dito adicional. A situação antes descrita basta para que se possa formular um juízo de prognose positivo quanto ao cumprimento futuro por parte do Demandado das suas obrigações legais.
42. Julga-se, pois, que deve ser relevada a responsabilidade ao Demandado, nos termos conjugados dos artigos 66.º, n.º 3 e 65.º, n.º 9 da LOPTC.
43. Mais se julga, que deve ser formulada nova recomendação para que a Entidade fiscalizada, para futuro, garanta a implementação e a efetivação de mecanismos mais eficazes com vista a assegurar o cumprimento escrupuloso dos prazos legais de comunicação ao TdC de atos ou contratos.

III – DECISÃO

Pelo exposto, decide-se:

- relevar a responsabilidade do Recorrente Demandado, pela infração p.p. nos artigos. 47.º, n.º 2, 66.º, n.ºs 1, al, b), 2, 3, da LOPTC, nos termos dos artigos 66º n.º 3 e 65.º, n.º 9, da LOPTC;
- determinar a notificação de Recomendação, alertando para a necessidade da Entidade fiscalizada, para futuro, garantir a implementação e a efetivação de mecanismos mais eficazes com vista a assegurar o cumprimento escrupuloso dos prazos legais de comunicação ao TdC de atos ou contrato;
- dispensar o Demandado de emolumentos legais, por inexistência de norma no Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas que permita a cobrança de emolumentos, no caso de prolação de sentença relevatória de responsabilidade.

Registe e notifique.

Lisboa, 2 de dezembro de 2021.

A Juíza Conselheira,

(Sofia David)