



1.ª Secção

Data: 05/04/2022

PAM n.º 2/2022-1.ª Secção

RELATOR: Nuno Miguel P. R. Coelho

TRANSITADO EM JULGADO

I – RELATÓRIO

1. O Município de Santo Tirso, através da aplicação eContas-CC, remeteu em 13-08-2021, a este Tribunal o 3.º adicional à empreitada “Requalificação da Escola Básica do Ave – Vila das Aves”, 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.
3. Notificado o demandado da abertura do PAM, isto é, o Presidente da Câmara Municipal de Santo Tirso, **Alberto Manuel Martins da Costa**, para sobre ele pronunciar, nos termos e para os efeitos do Art.º 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:

Na sua resposta o demandado Alberto da Costa apresenta prova testemunhal para prova dos factos alegados.

Sabe-se, contudo, que a aplicação de multas a que se refere o Art.º 66.º da LOPTC tem lugar nos processos da 1.ª Secção a que os factos respeitem ou em processos autónomos de multa (como é o caso). Depois, a estes processos autónomos de multa aplicam-se os Art.ºs 13.º da LOPTC, 130.º, 132.º, 138.º n.º 2 e 140.º, do Regulamento do Tribunal de Contas (publicado no

Diário da República, 2.^a série, n.º 33, de 15.02.2018), não havendo lugar a audiência de julgamento em que sejam ouvidas testemunhas (neste sentido, o Acórdão deste TdC n.º 03/2016– 3.^a S/PL, de 28/1, in www.tcontas.pt).

Assim, 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. Em 13.08.2021, o Município de Santo Tirso, através da aplicação eContas-CC, remeteu a este Tribunal o 3.º adicional à empreitada “Requalificação da Escola Básica do Ave – Vila das Aves”, para cumprimento do disposto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.
5. O mesmo adicional, outorgado em 25.03.2021, tem por objeto trabalhos complementares imprevistos, no valor de 86.429,39 € (8,17% do contrato inicial), e trabalhos “a menos”, no montante de 83.776,17 €.
6. Refira-se que a celebração deste adicional foi autorizada por despacho do Presidente da Câmara Municipal de 23.02.2021, ratificado por deliberação da Câmara Municipal de 11.03.2021.
7. A empreitada foi consignada em 30.07.2018, com um prazo de execução de 365 dias, tendo sido autorizadas duas prorrogações desse prazo (em 05.03.2020: 180 dias e em 22.04.2020: 90 dias), sendo que o termo da sua execução física ocorreu em 16.09.2020.
8. O Município de Santo Tirso informou que a execução dos trabalhos adicionais se iniciou em 01.09.2020.
9. Para justificar o atraso no envio do contrato adicional a este Tribunal, a autarquia remeteu uma declaração datada de 13.08.2021, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal, esclarecendo o seguinte:

“Não obstante o despacho de adjudicação dos trabalhos a mais ser apenas de 23 de fevereiro de 2021, que foi ratificado por deliberação da câmara municipal de 11 de março de 2021, à data em que os trabalhos a mais foram iniciados tinha sido dada autorização verbal para a sua execução.

Os trabalhos a mais aditados foram sendo executados no decurso da empreitada, sendo que o técnico que acompanhou a execução da obra apenas elaborou a informação que conduziu à celebração do contrato adicional em causa, no dia 19 de fevereiro de 2021, tendo reunido numa só informação todos os trabalhos que foram sendo executados, e que conduziram à celebração do respetivo contrato adicional (3.º adicional).

Os trabalhos a mais aditados foram sendo executados no decurso da empreitada, sendo que o técnico que acompanhou a execução da obra apenas elaborou a informação final que conduziu à celebração do contrato adicional em causa, no dia 19 de fevereiro de 2021 (...).

Refira-se que se trata de trabalhos numa empreitada de Requalificação de Edifício Escolar, que, caso tivesse sido suspensa sempre que se mostrasse necessário executar trabalhos a mais, o prazo de execução

da mesma seria irremediavelmente posto em causa, com todos os prejuízos inerentes, designadamente para o bom funcionamento do respetivo estabelecimento de ensino.

Acresce que se trata de uma empreitada financiada por fundos comunitários, (...)” e que, “(...) de modo a evitar mais atrasos, os trabalhos, obtida a autorização verbal, foram desde logo executados.

Devido a reestruturação dos serviços de obras municipais (...), só mais tarde foi possível concluir o processo de adjudicação dos trabalhos aditados ao contrato, e formalizar o respetivo contrato adicional (...).

Acresce ainda que pelo referido contrato adicional são também suprimidos trabalhos incluídos no contrato inicial, no valor de 83.776,17 € (oitenta e três mil setecentos e setenta e seis euros e dezassete cêntimos), pelo que o acréscimo de despesa para o município, decorrente do adicional em causa, é de apenas 2.653,22 (dois mil seiscentos e cinquenta e três euros e vinte e dois cêntimos).

Pelas razões expostas solicitamos que nos seja relevado o atraso verificado no envio do contrato adicional para esse Tribunal de Contas.

Informamos esse Tribunal que tomamos em devida consideração a advertência feita ao município no processo 537/2018 – Dossiê (Decisão nº 21/2019, da 1ª Secção), bem como outras posteriores, nomeadamente a que foi recentemente proferida no dossiê 56/2021 (Decisão n.º 25/2021 proferida pelo Exmo. Senhor Conselheiro Relator a 13/07/2021) tendo sido dadas instruções aos diversos serviços para que procedam de modo a, de futuro, se dar cumprimento ao prazo legalmente previsto.

Acresce que a pandemia da doença COVID-19 acarretou dificuldades acrescidas ao normal funcionamento dos serviços, com trabalhadores em regime de teletrabalho, mas com dificuldades de acesso remoto aos sistemas informáticos, em virtude de não se tratar de uma situação programada, mas de resposta a uma crise sanitária.”

10. Na sequência da instauração deste procedimento autónomo de multa, através de e-mail de 28.02.2022, subscrito por mandatário constituído para o efeito, o indiciado responsável enviou a sua resposta no exercício do seu direito de contraditório, reiterando a justificação já apresentada anteriormente, alegando, em síntese, o seguinte:

“O indiciado responsável tomou posse como presidente em 03.06.2019, em consequência da renúncia inesperada do seu antecessor.

Decorridos poucos meses, surgiu a pandemia ocasionada pelo Coronavírus (COVID 19), situação que teve um grande impacto direto e imediato nos serviços da Câmara Municipal em virtude da obrigatoriedade de teletrabalho.

Na sequência de decisões proferidas por este Tribunal, o ora respondente, em 13.10.2020 (relativamente aos Dossiês n.ºs 137 e 229/2020), proferiu um despacho, tendo sido dadas recomendações à Divisão de Projetos e Empreitadas, Divisão de Contratação Pública, Divisão Financeira e Divisão Jurídica e de Execuções Fiscais, no sentido de serem proativos quando o processo estiver dependente de atos de outros serviços e/ou membros da Câmara; e em 12.08.2021 (no âmbito do Dossiê n.º 56/2021) recomendando à Divisão de Projetos e Empreitadas que não se atrase no envio à Divisão Jurídica dos respetivos processos.

Após proferir o despacho supramencionado, “(...) confiou plenamente que os serviços observariam a ordem emitida e que, de futuro, o prazo seria cumprido.”

Nesse sentido, considera que agiu com o zelo e a diligência que o exercício das suas funções lhe impunha, mencionando que não lhe era exigível a adoção de qualquer outro comportamento e, simultaneamente, confiou que impondo a atuação dos serviços, os mesmos agiriam em conformidade.

Devido ao surgimento da pandemia, “(...) o esforço das autarquias locais neste âmbito acabou por se refletir negativamente no cumprimento dos deveres e obrigações inerentes às restantes áreas (...) a imposição do dever obrigatório de recolhimento e do teletrabalho, também dificultaram a articulação entre serviços e entre os próprios trabalhadores (...) revelou-se impossível garantir o cumprimento rigoroso e estrito de todas as obrigações por parte da instituição.”

Assim, considera que agiu sem culpa, referindo ainda que “(...) o acréscimo da despesa pública é insignificante, representando um montante ligeiramente superior a € 2.000,00, pelo que não tem qualquer relevância contabilística, razão pela qual, as finalidades do prazo (controle atempado da despesa pública) estabelecido no artigo 47.º não foram prejudicadas.”

Termina, requerendo ao Tribunal “(...) o arquivamento do processo ou que lhe seja relevada ou dispensada a aplicação da multa (...)” e indica para prova testemunhal, Adriana Magalhães”.

11. Relativamente a este demandado e à entidade, apurou-se que, no âmbito dos Dossiês n.ºs 537/2018, 137 e 229/2020 e 56/2021, foram proferidos despachos judiciais em 06.05.2019, 15.09.2020 e 13.07.2021, relevando a responsabilidade sancionatória por infração semelhante e com recomendação para, em casos futuros, cumprir o prazo previsto no Art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC.
12. Salienta-se, ainda, que se encontram pendentes de decisão judicial os PAM n.ºs 1/2022 e 3/2022 – 1.ª Secção, abertos quanto a atraso no envio de contrato adicional imputável a este mesmo indiciado.

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:
- 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.
17. 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.
18. 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.
19. 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.
20. Apreciando a matéria de fato acima fixada, constata-se que inexistente controvérsia sobre a verificação do atraso apontado de 179 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.
21. 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:
- “(…) 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”.

22. Quanto às justificações apresentadas, designadamente ao alegado de que, na sequência do Município de Santo Tirso ter sido destinatário de recomendações proferidas por este Tribunal, para que cumprisse o prazo previsto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, o indiciado responsável ter proferido despachos internos, em 13.10.2020 e 12.08.2021, respetivamente, impondo a que os serviços municipais envolvidos tivessem uma atuação mais célere e proativa, para que tal não voltasse a ocorrer, não se pode deixar de considerar essa atuação como positiva. Contudo, apesar de tal atuação poder demonstrar a sua preocupação no sentido de melhorar procedimentos para evitar que tal incumprimento voltasse a ocorrer, o mesmo não invalidou que tal acontecesse, impondo-se uma atuação organizativa e gestionária mais presente e eficaz.
23. Relativamente ao facto do ora respondente ter manifestado a sua confiança e ter agido de forma zelosa e cautelosa, convicto de que tais despachos (sendo que um deles foi proferido em data posterior à data de início dos trabalhos adicionais em apreço – 13.10.2020 - e o outro – 12.08.2021 - aquando da remessa deste contrato adicional) seria suficiente para que os serviços cumprissem tais instruções, neste caso, atento à data dos mesmos não poderiam evitar que tal incumprimento ocorresse; relativamente, ainda, ao facto deste contrato adicional representar um acréscimo “insignificante” da despesa pública, considera-se que tais situações não afastam a sua responsabilidade no âmbito do incumprimento do prazo legalmente estabelecido para a remessa do contrato adicional em apreço, para efeitos de fiscalização concomitante, tendo em conta que tal remessa era da sua competência.
24. No que respeita designadamente a situação de pandemia ocasionada pela doença Covid19, recorde-se que o início dos trabalhos adicionais ocorreu em 01.09.2020, ou seja, já haviam decorridos alguns meses face ao início da implementação das medidas invocadas, designadamente a adoção do regime de teletrabalho. Reconhece-se, contudo, que a pandemia trouxe dificuldades ao funcionamento dos serviços e que decerto influenciou o atraso que se apurou.
25. Não restam dúvidas, por tudo isto, que o demandado omitiu um facto que estava obrigado a praticar, *in casu* o envio dentro do prazo do 3.º adicional ao contrato de empreitada “Requalificação da Escola Básica do Ave – Vila das Aves”, 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.

26. 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.
27. 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.
28. 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.
29. 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.
30. Nessa medida, e recorrendo ao critério legal, agiu negligentemente.
31. Temos, depois, de atender às circunstâncias do caso concreto.
32. 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.
33. As invocações do demandado não afastam a sua negligência, pois não integram uma justificação suficiente para arredar a sua obrigação legal.
34. 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.
35. 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.
36. 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, menciona-se que, da consulta dos registos existentes neste Tribunal apurou-se que, no âmbito dos Dossiês n.ºs

- 537/2018, 137 e 229/2020 e 56/2021, foram proferidos despachos judiciais em 06.05.2019, 15.09.2020 e 13.07.2021, relevando a responsabilidade sancionatória por infração semelhante e com recomendação para, em casos futuros, cumprir o prazo previsto no mencionado Art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC.
37. Inexistem dúvidas, pois, que não se verificam os requisitos cumulativos do Art.º 65.º, n.º 9, da mesma LOPTC.
 38. 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.
 39. No caso em apreço, não se conhece a ocorrência de prejuízo para o Estado em razão da conduta do demandado *supra* descrita.
 40. Também se desconhece a situação económica do demandado.
 41. Apurou-se, igualmente, que o demandado já foi anteriormente indiciado por conduta omissiva idêntica.
 42. O atraso verificado na remessa do contrato ao Tribunal de Contas, durante o período de tempo significativo indicado (179 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”.
 43. Mas, por outro lado, as particularidades e limitações da situação acima contextualizada reduzem o seu grau de culpa.
 44. 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 Alberto Manuel Martins da Costa Fernando Manuel Tinta Ferreira, na condição de Presidente da Câmara Municipal de Santo Tirso, 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.

- 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, 05 de abril de 2022

O Juiz Conselheiro,

Nuno Miguel P. R. Coelho