



1.ª Secção

Data: 15/07/2022

PAM n.º 8/2022-1.ª Secção

RELATOR:
Vasconcelos

Miguel Pestana de

TRANSITADO EM JULGADO

I – RELATÓRIO

1. Em 14.10.2021 e 26.10.2021, o Município de Montemor-o-Novo remeteu a este Tribunal, através da aplicação eContas-CC, o 1.º e o 2.º adicionais, respetivamente, ao contrato de empreitada de "Remodelação e Ampliação da EB/JI de Santiago do Escoural"¹, para efeitos do disposto no n.º 2 do art. 47.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas² (LOPTC).
2. Considerando-se que o envio dos referidos adicionais ao contrato incumpriram o prazo de remessa legalmente previsto no art. 47.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (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. Notificada a indiciada da abertura do PAM e para se pronunciar, nos termos e para os efeitos do artigo 13.º da LOPTC, esta veio apresentar a sua resposta.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - DE FACTO:

¹ O contrato de empreitada foi registado na Direcção-Geral com o n.º 2319/2019 e visado tacitamente em 03.09.2019.

² Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada em anexo à Lei n.º 20/2015, de 9 de março, por sua vez alterada pelas Leis n.ºs. 42/2016, de 28 de dezembro, 2/2020, de 31 de março, 27-A/2020, de 24 de julho, e 12/2022, de 27 de junho.

Com relevo para a decisão consideram-se assentes, por provados, os seguintes factos, evidenciados pela posição assumida no processo pela indiciada e pela prova documental junta:

4. O 1.º adicional foi outorgado em 29.12.2020 e teve por objeto a execução de trabalhos complementares “não previstos”, no montante de 17.049,20 € e trabalhos “a menos”, na quantia de 6.770,82 € (dossiê 851/2021).
5. O 2.º adicional foi outorgado em 14.10.2021 e teve por objeto trabalhos complementares “imprevisíveis”, no valor de 17.720,86 € (dossiê n.º 884/2021).
6. Os trabalhos adicionais foram autorizados pelas deliberações da Câmara Municipal, de 03.06.2020³ e de 02.06.2021, respetivamente.
7. A empreitada foi consignada em 26.09.2019, com um prazo de execução de 9 meses, sendo que o termo da sua execução física ocorreu em 10.07.2020.
8. O início da execução dos trabalhos complementares ocorreu em 08.06.2020 (1.º adicional) e em 07.09.2020 (2.º adicional).
9. Os adicionais foram remetidos ao Tribunal em 14.10.2021 e em 26.10.2021.
10. Na sequência da devolução efetuada em cumprimento do despacho judicial de 09.02.2022⁴, o Município justificou estes atrasos, através da mensagem de correio eletrónico n.º 2856/2022, de 25.02, da seguinte forma:

“(...) Os trabalhos da presente empreitada desenvolveram-se com bastantes constrangimentos, quer inicialmente pela demora na resposta aos pedidos de esclarecimentos por parte do projetista, quer, posteriormente, pelo seu falecimento.

O segundo pedido de prorrogação de prazo surgiu já em contexto de pandemia, quando os seus efeitos se faziam já sentir, nomeadamente, na dificuldade de aprovisionamento atempado de materiais específicos da empreitada e de capacidade de afetação de equipas de subempreitada.

Os motivos para o terceiro pedido de prorrogação de prazo foram uma continuidade do pedido anterior. A declaração mundial de pandemia e as várias medidas legislativas tomadas em Portugal, vieram alterar profundamente as condições de trabalho inicialmente previstas. (...)

Os trabalhos complementares foram desenvolvidos ao longo da empreitada. A não execução, no momento, dos trabalhos complementares incrementaria os custos dos trabalhos uma vez que implicaria demolição e/ou desmonte de trabalhos executados ou levaria à impossibilidade de execução de trabalhos contratuais.”.

³ Por lapso, foi referido inicialmente o dia 06.06.2021 na Informação n.º 88/2022.

⁴ Notificado a coberto do ofício n.º 3770/2022, da mesma data.

No que se refere à responsabilidade sobre os atrasos apurados, foi esclarecido no mesmo ofício que “(...) o atual executivo municipal (...) tomou posse em 17.10.2021 e que todo o procedimento respeitante à empreitada ora em apreço foi desenvolvido pelo anterior executivo municipal (incluindo as ordens de envio ao Tribunal para efeitos de fiscalização concomitante dos adicionais ao contrato de empreitada)”

“(...) após a tomada de posse, quando confrontado com a situação em apreço, o atual executivo municipal deu instruções de agilização dos procedimentos. Desde o início deste mandato autárquico que nos vimos inteirando das dificuldades internas relacionadas com o volume de trabalho, carência de recursos humanos e metodologia organizacional adotada, com reflexo em procedimentos como os ora em apreço (...)”.

11. Estas infrações foram imputadas a A, Presidente da Câmara Municipal de Montemor-o-Novo, à data dos factos, atento o disposto na alínea k) do n.º 1 do artigo 35.º do Anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro⁵, e no n.º 4 do art.º 81.º da LOPTC.

12. Considerando a eventual prática da infração prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º da citada LOPTC, por despacho judicial de 22.04.2022, foi determinada a abertura de processo autónomo de multa e a notificação da indiciada responsável, A, então Presidente da Câmara Municipal de Montemor-o-Novo, para, querendo, no prazo de 20 dias, exercer o direito de contraditório, previsto no artigo 13.º da mesma Lei, ou para, querendo, efetuar o pagamento das respetivas multas, pelo seu valor mínimo (510,00 €, cada uma delas), caso em que o procedimento por responsabilidade sancionatória se extinguiria⁶.

13. Por carta registada sob o n.º 1576/2022-ST, de 25.05, a indiciada responsável enviou resposta, no exercício do seu direito de contraditório, alegando, em síntese, o seguinte:

“(...) Muito provavelmente o próprio Município já terá tomado posição sobre a matéria. Uma vez que já não exerço funções na Câmara Municipal, avoco o que de útil resultar dessa posição.

Mais especificamente, deverá ser tido em conta o seguinte:

Ponto 1 – o envio do 2º contrato adicional ocorreu a 26.10.2021, já na vigência do mandato 2021-2025, onde não tenho responsabilidades executivas. O mandato 2017-2021 terminou a 16.10.2021, o mandato 2021-2025 iniciou-se a 17.10.2021, conforme cópia da ata que associo em anexo;

Ponto 2 – o 1º contrato adicional foi outorgado em 29.12.2020. O referido contrato não foi assinado por mim, estive ausente, de baixa médica entre 18-12-2020 e 24-02-2021, conforme comprovativo em anexo dos extratos dos pagamentos do subsídio de doença pela Segurança Social;

⁵ Retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 46-C/2013, de 11 de novembro e 50-A/2013, de 11 de novembro e alterada pelas Leis n.º 25/2015, de 30 de março e 69/2015, de 16 de julho.

⁶ Ofício n.º 15423/2022, de 02.05.2022.

Ponto 4 – a deliberação de Câmara de 06.06.2021 aí identificada como tendo sido a data da autorização de um dos contratos adicionais, não existiu. Em consulta à página da Câmara Municipal, verifica-se que se realizaram reuniões ordinárias a 02.06.2021 e 16.06.2021.”

Termina, requerendo ao Tribunal “(...) o arquivamento do procedimento”

14. Foi elaborada pelos Serviços da DGTC a Informação n.º 155/2022-DFC e o Parecer aí aposto, ambos datados de 11.07.2022, que aqui se dão por reproduzidos.

15. Da consulta dos registos existentes neste Tribunal apurou-se que a Presidente da Câmara Municipal de Montemor-o Novo, à data dos factos, A:

Foi indiciada por infração semelhante no âmbito dos seguintes dossiês:

- Dossiê n.º 465/2013, por despacho do Juíz Conselheiro relator, de 03.06.2014, tendo sido “*Relevada a responsabilidade com recomendação*”;
- Dossiê n.º 184/2015, por despacho do Juíz Conselheiro relator de 30.03.2016, tendo sido decidido “*Não prosseguir processo. Advertência à autarquia e responsável para cumprir o prazo e que o mesmo se conta do início dos trabalhos*”.

Foi condenada por infração semelhante, mas em data posterior à dos factos agora relatados, em sede de:

- Processo Autónomo de Multa n.º 1/2021 - 1.ª Secção – extinto por pagamento voluntário da multa, Sentença de 24.05.2021;
- Processo Autónomo de Multa n.º 6/2022 -1.ª Secção – deferido o pedido de pagamento voluntário da multa em duas prestações mensais, despacho judicial de 18.05.2022.

II.2 -DE DIREITO:

16. Por força do art. 47.º, n.º 1, al. 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.

17. A remessa não tempestiva e injustificada de tais contratos ao Tribunal de Contas 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€.

18. Da aplicação conjugada dos arts. 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.
19. Assim, atento o disposto no ar. 65.º, n.ºs 7, 8 e 9 da LOPTC, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, o Tribunal de Contas 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 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.

20. Ainda nos termos do art. 66.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, a falta cometida tem de se apresentar como injustificada.

21. A responsabilidade sancionatória implica a verificação de 3 pressupostos: ao 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.

22. 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 para efeito tanto da relevação da responsabilidade como para a graduação da multa.

Vejamos então.

23. O início da execução dos trabalhos complementares ocorreu a 08.06.2020 (1.º adicional) e a 07.09.2020 (2.º adicional).

24. Os adicionais foram remetidos ao Tribunal em 14.10.2021 e em 26.10.2021 e o prazo legal terminava, respetivamente, em 02.09.2020 e em 02.12.2020.

25. 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.
26. Por isso, o atraso no envio do 1.º adicional foi 281 dias, e o atraso na remessa do 2.º adicional foi de 226 dias.
27. Dos factos apurados retira-se que A, Presidente da Câmara Municipal de Montemor-o-Novo, à data dos factos, era quem tinha competência para proceder à remessa do 1.º e 2.º adicionais ao contrato de empreitada de "Remodelação e Ampliação da EB/JI de Santiago do Escoural" para este Tribunal.
28. A indicada responsável na sua defesa alega que não teve participação na outorga do 1.º contrato adicional.
29. Contudo, o facto gerador da obrigação de remessa ao Tribunal e do início da contagem do prazo legalmente estabelecido para o efeito do 1.º contrato adicional é o princípio da execução material dos trabalhos que, comprovadamente, ocorreu em 08.06.2020.
30. Assim, a entrega do 1.º contrato adicional deveria ter-se realizado até 02.09.2020 (termo do prazo legal de 60 dias). Incumprindo-se esse prazo, verifica-se a infração numa altura em que a indiciada se encontrava em exercício de mandato no cargo de Presidente da Câmara de Montemor-o-Novo, que só cessou a 16.10.2021, tendo apenas comprovado uma situação de impedimento no período de 18.12.2020 a 24.02.2021.
31. Do mesmo modo, o 2.º contrato adicional deveria ter sido remetido até 02.12.2020 (termo do prazo legal de 60 dias), data em que indiciada se encontrava em exercício de mandato no cargo de Presidente da Câmara de Montemor-o-Novo, que só cessou a 16.10.2021.
32. Não restam dúvidas, pois, que indiciada omitiu dois factos que estava obrigada a praticar, *in casu* o envio dentro do prazo do 1.º adicional e do 2.º adicional ao contrato de empreitada de "Remodelação e Ampliação da EB/JI de Santiago do Escoural".
33. Nessa medida, ao violar o art. 47.º, n.º 2 LOPTC, praticou dois atos ilícitos. A ilicitude pode ser afastada se houver um facto que a justifique. Contudo, nada resulta nos autos que afaste o juízo de ilicitude sobre o ato, a omissão, do envio dos adicionais.
34. Passamos à culpa. Dos factos provados não resulta o dolo da indiciada, nem na modalidade de dolo eventual. Não foi demonstrado que a indiciada tenha previsto a ilicitude e se tenha conformado com a sua eventual ocorrência.

35. Resta a negligência. Nada é demonstrado relativamente à negligência consciente. Com efeito, não se demonstra que a indiciada tivesse previsto ato ilícito, mas confiado, violando deveres de cuidado, que tal não iria ocorrer.
36. Contudo, a situação é diversa para a negligência inconsciente. A indiciada não previu a ilicitude, mas se tivesse atuado com a diligência que a lei lhe impõe, 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 enviem os adicionais aos contratos. A indiciada sabia que tinha de o fazer. Cabia-lhe praticar os atos necessários para que tal sucedesse, 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. Contudo, a indiciada nada alega a este propósito que possa afastar ou diminuir o grau de culpa. O mesmo sucede com Município na sua resposta.
40. Não restam assim dúvidas quanto à ilicitude e a culpa.
41. Resta saber se se verificam as condições necessárias para que o tribunal possa relevar a responsabilidade por infração financeira passível apenas de multa, nos termos do art. 65.º, n.º 9, *ex vi* art. 66.º, n.º 3 LOPTC.
42. O ato foi cometido com negligência, o que preenche o requisito da alínea c) do n.º 9.º do art. 65.º *ex vi* art. 66.º, n.º 3 LOPTC.
43. Dos registos existentes neste Tribunal apurou-se que a Presidente da Câmara Municipal de Montemor-o-Novo, à data dos factos, A foi indiciada por infração semelhante no âmbito do dossiê n.º 465/2013, por despacho do Juíz Conselheiro relator, de 03.06.2014, tendo sido *“Relevada a responsabilidade com recomendação”*, e do dossiê n.º 184/2015, por despacho do Juíz Conselheiro relator de 30.03.2016, tendo sido decidido *“Não prosseguir processo. Advertência à autarquia e responsável para cumprir o prazo e que o mesmo se conta do início dos trabalhos”*.
44. A condenação em processo autónomos de multa por infração semelhante no Processo Autónomo de Multa n.º 1/2021 - 1.ª Secção – extinto por pagamento voluntário da multa, Sentença de 24.05.2021; e no Processo Autónomo de Multa n.º 6/2022 -1.ª Secção – deferido o pedido de pagamento voluntário da multa em duas prestações mensais, despacho judicial de 18.05.2022) por serem em data posterior à dos factos relatados não é tida, para este efeito, em conta.

45. Contudo, as duas infrações anteriores levam a que não esteja preenchida a alínea c) do n.º 9.º do art. 65.º *ex vi* art. 66.º, n.º 3 LOPTC.
46. Como os requisitos decorrentes das aléas a), b), e c) do n.º 9.º do art. 65.º *ex vi* art. 66.º, n.º 3 LOPTC são cumulativos, não se verifica fundamento para relevação da responsabilidade.
47. De acordo com o disposto no artigo 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 das condutas da indiciada *supra* descritas.
49. Também se desconhece a situação económica indiciada.
50. Todavia, como não se cumpriu o prazo para a cada um dos adicionais, há dois ilícitos culposos.
51. Acresce que o atraso na remessa dos dois adicionais ao contrato ao Tribunal de Contas se estendeu por um longo período de tempo (respetivamente, 281 dias, para o 1.º adicional, e 226 dias, para o 2.º adicional), o que, como bem se refere no sentença 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. Assim, tendo em conta o critério de graduação do art. 67.º LOPTC, num juízo de adequação e proporcionalidade, condena-se a indiciada no pagamento de 5 UC por cada ilícito culposo, no montante global de 10 UC.

III – DECISÃO

Pelo que antecede, e tendo como fundamento o disposto nos artigos 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 A, na condição de Presidente da Câmara Municipal de Montemor-o-Novo, em consequência da prática de duas infrações de natureza sancionatória, decorrentes do incumprimento do prazo estabelecido artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC, no pagamento de uma multa de 5 UC, por cada ilícito culposo, no montante global de 10 UC, que corresponde ao valor de 1020 €;

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

Registe e notifique.

Lisboa, 15 de julho de 2022

O Juiz Conselheiro,