

Secção – 1.<sup>a</sup>

Data: 09/07/2024

PAM n.º 2/2024

RELATORA: Maria de Fátima Mata-  
Mouros

TRANSITADA EM JULGADO EM 16/09/2024

## I – RELATÓRIO

1. O Município de Melgaço remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), em 13.04.2023, através da plataforma eContas-CC, o 1.º adicional ao contrato de empreitada de “*Requalificação das Piscinas Municipais de Melgaço – Lote 1 – Arquitetura e especialidades (fundações e estruturas, abastecimento de água, saneamento residual, saneamento pluvial)*”, para cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas<sup>1</sup>(LOPTC).
2. Considerando-se que o envio dos referidos adicionais 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. Nos termos da alínea k) do n.º 1 do artigo 35.º do Anexo à Lei n.º 75/2013<sup>2</sup>, de 12.09, e do n.º 4 do artigo 81.º da LOPTC, aplicável por analogia, e tendo em consideração os esclarecimentos prestados pelo Município sobre a competência para a remessa de contratos adicionais ao TdC, a responsabilidade pela prática da infração prevista no Art.º 66.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, foi imputada ao Presidente da Câmara Municipal de Melgaço, AA.
4. Notificado o indiciado responsável, para se pronunciar, nos termos e para os efeitos do Art.º 13.º da LOPTC, veio apresentar a sua resposta, por requerimento registado, com o n.º E-4707/2024, de 17.05, na qual, em síntese refere o seguinte:

<sup>1</sup> 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, 27-A/2020, de 24.07, 12/2022, de 27.06, e 56/2023, de 06.10.

<sup>2</sup> Retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 46-C/2013, de 11.11, e 50-A/2013, de 11.11, e alterada pelas Leis n.ºs 25/2025, de 30.03., 69/2025, de 16.07., 7-A/2016, de 30.03., 42/2016, de 28.12., 50/2018, de 16.08., 66/2020, de 04.11., 24-A/2022, de 23.12. e 82/2023, de 29.12. e pelo DL n.º 10/2024, de 08.01.

*“2.º Não está em causa que efetivamente o contrato adicional outorgado em 14.10.2022 não foi remetido para fiscalização no prazo legal.*

*(...)*

*4.º (...) apesar de (...) ser o responsável, à luz da lei, pelo cumprimento das obrigações constantes da LOPTC, não existiu qualquer vontade ou intenção em não cumprir a obrigação em causa no prazo legalmente fixado.*

*5.º Simplesmente, por lapso dos serviços que já foi explicado, (...) não foi alertado atempadamente para o cumprimento da obrigação.*

*6.º Algo que, em certa medida, escapa ao seu controlo, já que não é humanamente possível conseguir controlar todas as obrigações e respetivos prazos.*

*7.º Não servindo de causa excludente, crê-se que as justificações apresentadas, bem como o imediato cumprimento da obrigação assim que detetado o lapso, demonstram a inexistência de dolo no cometimento da infração.*

*8.º Por outro lado, tais circunstâncias descritas evidenciam que (...) agiu meramente com negligência leve, já que efetivamente dificilmente estaria ao seu alcance um comportamento de maior diligência do que aquele que assumiu e assume quanto ao cumprimento das obrigações legais que lhe incumbe garantir (...).”*

*11.º (...) a falta só pode ser imputada ao ora Requerente a título de negligência.*

*12.º Por outro lado, não existe qualquer recomendação prévia do Tribunal de Contas dirigida ao Município de Melgaço ou ao ora Requerente sobre este tipo de procedimento.*

*13.º Finalmente, o Requerente nunca foi censurado pelo Tribunal de Contas a qualquer título.*

*14.º Apesar de, conforme consta da decisão, ter existido um processo anterior de responsabilidade financeira sancionatória, o mesmo foi dirigido a um anterior presidente de câmara, pelo que o mesmo não poderá ser tido em consideração para o efeito da apreciação do requisito previsto na al. c) do supracitado preceito.*

*15.º Nessa medida, estando verificados os pressupostos, requer-se respeitosamente a relevação da responsabilidade do Requerente, nos termos do n.º 9 do artigo 65º, ex vi n.º 3 do artigo 66º da LOPTC.*

*Sem prescindir,*

*16.º Caso se entenda não ser admissível a relevação de responsabilidade, atendendo ao grau de culpa verificado e demais circunstâncias supra referidas, bem como ao facto de nunca ter o ora Requerente sido censurado a qualquer título por infrações previstas na LOPTC, sempre a multa deverá ser aplicada pelo mínimo legal.”*

## 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 a prova documental junta:

1. O Município de Melgaço remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), em 13.04.2023, através da plataforma eContas-CC, o 1.º adicional ao contrato de empreitada de *“Requalificação das Piscinas Municipais de Melgaço – Lote 1 – Arquitetura e especialidades (fundações e estruturas, abastecimento de água, saneamento residual, saneamento pluvial)”*<sup>3</sup>, para cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC.
2. A empreitada foi consignada em 04.11.2021, com um prazo de execução de 270 dias, prevendo-se que a sua conclusão ocorreria em 01.08.2022.
3. O mencionado contrato adicional (Dossiê n.º 279/2023) foi outorgado em 19.10.2022 e titulóu trabalhos complementares, no valor de 133.285,40 €, e trabalhos a menos, no montante de 133.383,98 €, autorizados por deliberação da Câmara Municipal de Melgaço de 28.09.2022.
4. Através do preenchimento do formulário da plataforma eContas-CC, aquando do envio do contrato adicional, o Município informou que o início da execução dos trabalhos complementares ocorreu em 30.09.2022 e contemplava uma prorrogação de 28 dias do prazo, tendo a obra sido rececionada em 06.07.2023.
5. Atenta a data indicada pela entidade pelo Município para o início dos trabalhos complementares, 30.09.2022, o prazo legal para a remessa do adicional ao TdC terminava em 29.12.2022.
6. O adicional foi remetido em 13.04.2023.

---

<sup>3</sup> O processo de fiscalização prévia foi registado nesta Direção-Geral com o n.º 565/2021, tendo o contrato sido visado em 30.09.2021.

7. Solicitados os esclarecimentos devidos, o Município de Melgaço respondeu por e-mail<sup>4</sup>, através do ofício n.º 657, de 04.03.2024, nos seguintes termos:

*“A razão que motivou o atraso apontado respeita aos poucos recursos humanos deste Município, que teve como consequência a falta de eficácia da substituição da trabalhadora responsável pela tramitação dos processos no Tribunal de Contas, no período entre o início da sua baixa por gravidez de risco, no dia 02/09/2022, e o termo da licença de maternidade, a 06/03/2023.”*

8. No mesmo ofício, o Município conclui que:

*“Face à falha verificada, encontramos-nos a analisar a organização do referido serviço e, conseqüentemente, tomaremos as diligências necessárias para que não se verifique, no futuro, situações como a presente ou outras, da mesma índole”.*

9. Depois de a falta ser detetada, o Município procedeu ao envio do contrato adicional.
10. Da consulta dos registos existentes neste Tribunal relativos ao mesmo tipo de ilícito, verifica-se que:
- Não foram identificados registos de juízo de censura ao demandando pela prática de infração do mesmo tipo.
  - no âmbito do Processo Autónomo de Multa n.º 9/2007 (Sentença n.º 19/2007 – 1.ª Secção, de 05.07), foi declarada a extinção do procedimento sancionatório por pagamento voluntário da multa por parte do então Presidente da Câmara Municipal de Melgaço.

## II.2 - DE DIREITO:

1. Nos termos do disposto no 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.
2. A remessa não tempestiva e injustificada de tais contratos ao TdC 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€.

---

<sup>4</sup> Registado na Direção-Geral com o n.º 2199/2024, em 05.03.

3. Resulta do elenco dos factos provados que o adicional ao contrato ali identificado não foi remetido ao TdC no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução.
4. Uma vez que o adicional foi remetido em 13.04.2023, verificou-se um atraso de 73 dias no envio do contrato adicional, relativamente ao termo do prazo que, para o efeito, terminava em 29.12.2022, atenta a data indicada pelo Município para o início dos trabalhos complementares, 30.09.2022.
5. Com efeito, e como tem sido entendimento da jurisprudência deste TdC, 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 Ac. do TdC n.º 4/2002 – 3.ª Secção.
6. No caso, o demandado não contestou a verificação do atraso no envio do adicional ao contrato e o correlativo incumprimento do prazo de 60 dias, estabelecido no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC, aceitando que a remessa se fez com atraso, inexistindo, pois, controvérsia quanto ao incumprimento do prazo estabelecido no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC, no período que decorreu entre o termo do prazo legal e a data do envio ao TdC, do contrato adicional.
7. Todavia, e de acordo com o disposto na alínea b) do n.º 1 do Art.º 66.º da LOPTC, só a falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter é suscetível de consubstanciar infração passível de multa.
8. O demandado apresentou justificações para os atrasos. Porém, analisado o respetivo teor, verifica-se que as razões genericamente apresentadas se reportam a dificuldades de organização e funcionamento do Município, agravadas por insuficiência dos recursos humanos disponíveis. Ora, baseando-se as justificações apresentadas para o atraso em dificuldades relacionadas com questões internas da entidade, incumbia aos responsáveis encontrar soluções que acautelassem o cumprimento da lei relativamente a toda a atividade do Município.
9. Improcedendo as razões apresentadas para justificar a falta de prestação tempestiva dos documentos, conclui-se pela verificação dos elementos típicos da infração passível de multa, prevista no Art.º 66.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.
10. Conforme o Art.º 81.º, n.º 4, da LOPTC, a responsabilidade pela prática de tais infrações recai sobre o titular do órgão com as correspondentes competências. Nos termos do Art.º 35.º, n.º

- 1, al. k) da Lei n.º 74/2013, de 12/09, que aprovou o Regime Jurídico das Autarquias Locais, a competência para a prática dos atos em questão recai sobre o Presidente da Câmara.
11. No caso, a responsabilidade pelo atraso na remessa do contrato adicional ao TdC recai necessariamente sobre quem detinha tal competência ao longo do período em que o atraso se verificou, concretamente o Presidente da Câmara Municipal de Melgaço, AA.
  12. Quanto ao elemento subjetivo da infração, os factos provados não permitem concluir pela verificação de atuação dolosa em qualquer das suas modalidades. Não foi demonstrado que o demandado tivesse previsto a verificação de resultado ilícito como resultante da sua atuação, conformando-se com a sua eventual ocorrência.
  13. Na situação em apreço, o demandado não previu o resultado ilícito consubstanciado na ultrapassagem do prazo legal para a remessa dos documentos ao TdC, importando, assim, perceber se, caso tivesse atuado com a diligência que a lei lhe impõe, o deveria ter previsto. Este juízo faz-se recorrendo ao critério do que faria o bom gestor público, tanto em termos de esforço, como de capacidade técnica exigível, atendendo às funções desempenhadas, dentro das circunstâncias do caso concreto.
  14. Ora, a lei impõe que se enviem os adicionais aos contratos, sabendo o demandado que tem essa obrigação, e cabendo-lhe, por conseguinte, praticar os atos necessários para que tal suceda, tanto em termos preventivos no âmbito dos serviços, como do seu envio atempado.
  15. Os obstáculos invocados como tendo sido determinantes do atraso, não eximem o demandado de culpa, sendo sua a responsabilidade pela organização dos serviços de molde a poder cumprir as obrigações legais do Município a que o demandado presidia.
  16. Diante de todo o quadro factual apurado, considerando ainda as circunstâncias pelo mesmo invocadas, impõe-se concluir, que o demandado agiu negligentemente, evidenciando falta de cuidado ao não diligenciar atempadamente pela instituição de um mecanismo de controlo, ou os procedimentos adequados a assegurar a remessa atempada dos atos e contratos ao TdC.
  17. Constituiu-se, assim, autor, a título negligente, de uma infração ao disposto no Art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, punível nos termos das normas contidas no Art.º 66.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 3, do mesmo diploma legal.
  18. A infração em referência é punida com multa, num montante compreendido entre o limite mínimo de 5 UC, que corresponde ao valor de € 510,00 e o limite máximo de 40 UC que corresponde ao valor de 4.080,00 € (cfr. Regulamento das Custas Processuais, valor da UC é de 102,00 €.)

19. 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 a 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.
20. No caso em apreço, não se conhece a ocorrência de prejuízo para o Estado em razão da conduta do demandado *supra* descrita.
21. Desconhece-se a situação económica do demandado, uma vez que, apesar de solicitada informação, nada foi respondido.
22. O atraso verificado na remessa do adicional ao contrato ao Tribunal de Contas, não representando embora um período significativo, 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.
23. Depois de a falta ser detetada, o adicional foi remetido ao TdC.
24. O demandado é o responsável máximo da Câmara Municipal de Melgaço.
25. Não tem condenações anteriores pela prática de infração semelhante.
26. Na sequência da abertura do presente procedimento manifestou intenção de adotar medidas de reorganização dos serviços de molde a evitar a verificação de novos atrasos na remessa de contratos ao Tribunal.
27. As particularidades da situação acima contextualizada, dentro do quadro de negligência verificado, justifica a relevação da responsabilidade, nos termos do n.º 9 do Art.º 65.º da LOPTC, uma vez que o demandado nunca foi sancionado pela prática de infração semelhante, e não se identificaram recomendações anteriores para correção da irregularidade verificada.

### III – DECISÃO

Assim, nos termos e com os fundamentos expostos, decide-se:

Relevar a responsabilidade do demandado, pela infração prevista no artigo 66.º, n.º 1, b), da LOPTC, decorrente do incumprimento do prazo estabelecido Art.º 47.º, n.º 1, d) e n.º 2, do mesmo diploma legal, em que incorreu na condição de Presidente da Câmara de Melgaço

A Juíza Conselheira