

Recurso Ordinário nº 1/2018-3ª S  
Processo Autónomo de Multa nº 12/2016  
Recorrente: José Fernando Carneiro Pereira

Transitado em julgado em 03/05/2018

## **Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, na 3.ª Secção:**

### **I – Relatório**

1. No processo autónomo de multa nº 12/2016, apenso a estes autos, foi proferida a sentença nº 2/2017, em 10.05.2017, condenando o ali demandado, ora recorrente, “pela prática de duas infrações de natureza sancionatória [decorrentes do incumprimento do prazo estabelecido no art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC], punindo-se cada uma destas com multa no valor de € 510,00”.

2. É desta sentença que o demandado interpôs o presente recurso pedindo o seu provimento, com a revogação da decisão recorrida e a sua substituição por outra que o absolva ou, ao menos, o dispense da aplicação de multa.

Termina as alegações apresentadas com as seguintes conclusões:

1ª - O alegado pelo ora recorrente na pronúncia oferecida foi considerado provado na sentença proferida, motivo bastante para ter sido reproduzido no ponto 4 da “Fundamentação”, o que, só por si, importaria decisão diversa da que foi extraída, designadamente a absolvição, ou, quando muito, a dispensa de aplicação de multa;

2ª - Com efeito, no que concerne à empreitada de “Requalificação da Estrada de ligação Sobrado-Sobreda”, o recorrente, enquanto Presidente da Câmara de Castro Daire só aquando da medição final dos trabalhos, teve conhecimento da execução de pavimento estradal numa extensão ligeiramente superior à contratualmente prevista, pelo que só nessa altura, 23 de Março de 2015, estava em condições de fazer a comunicação ao Tribunal de Contas, remetida a 5 de Maio de 2015, ou seja, dentro dos prazos legalmente fixados;

3ª - Trata-se, ademais, de uma empreitada onde foi despendida uma verba inferior à orçada, com o conseqüente benefício para o interesse público, em que o valor de obras a mais é praticamente irrisório face ao valor da empreitada;



4ª - Já na empreitada de “Requalificação do Solar dos Mendonças” só no final dos trabalhos e, designadamente, com a informação 45/2015, teve conhecimento da conta final da empreitada e dos trabalhos a mais, identificados no mapa resumo dos autos de medição, donde só aqui ficou em condições de comunicar tais obras a mais ao Tribunal de Contas;

5ª - Não se verifica, pois, a invocada intempestividade legitimadora da responsabilidade financeira sancionatória assacada ao recorrente, pelo que deve este ser absolvido das infrações pelas quais foi punido;

6ª - Caso assim não se entenda, dada a diminuta gravidade da sua conduta e os diminutos valores dos trabalhos, deve o recorrente ser dispensado de multa;

7ª - A assim não se entender, ou seja, a considerar-se que a factualidade aduzida pelo recorrente na sua pronúncia não foi considerada provada, então a sentença recorrida incorre no vício de falta de fundamentação, por ausência da especificação dos factos considerados provados e daqueles outros não provados, o que implica a nulidade da sentença recorrida, que expressamente se invoca para todos os efeitos legais.

3. O Ministério Público emitiu parecer, suscitando a questão prévia da exceção perentória da extinção, por prescrição, do procedimento e, a não se entender assim, considera que se justificaria a aplicação do instituto da atenuação especial da multa.

4. Corridos os vistos e tendo ocorrido mudança de relator, por vencimento do primitivo, nos termos do art.º 663º, nº 3, do Código de Processo Civil (doravante CPC), cumpre apreciar e decidir.

\*

## **II – Fundamentação de facto**

Na sentença recorrida, sob a epígrafe “II-FUNDAMENTAÇÃO”, são elencados os seguintes factos<sup>1</sup>:

1. Conforme o referido em l., os contratos adicionais (1.º) foram remetidos ao abrigo dos citados ofícios n.ºs 2388 e 2510, de 5 e 11.05.2015, para efeitos de controlo financeiro, sendo que derivavam da execução de trabalhos a mais, trabalhos a menos e trabalhos de suprimento de erros e omissões e no montante de € 9.693,18 e € 19.786,00, respetivamente;

2. Tais contratos foram celebrados em 23.03.2015 [o 1.º contrato adicional reportado à requalificação da estrada que liga os lugares de Sobrado e Sobreda] e 09.03.2015 [o 1.º contrato adicional reportado à requalificação

---

<sup>1</sup> Isto considerando que no item III, sob a epígrafe “MOTIVAÇÃO DE FACTO” é referido que a “factualidade tida por apurada e acima descrita resulta de prova documental junta ao processo”, pese embora naquele item se tenham considerações que não podem ser consideradas como factos, de que é exemplo a segunda parte do nº 3.



do Solar dos Mendonças], tendo como outorgantes o Município de Castro Daire e as empresas Embeiral, S.A. e Arcelino Cardoso da Costa, Lda;

3. O início da execução dos trabalhos previstos no 1.º contrato adicional ao contrato de empreitada para requalificação da estrada de ligação de Sobrado e Sobreda teve lugar em 30.05.2012, ao passo que o início da execução dos trabalhos incluídos no 1.º contrato adicional ao contrato de empreitada para requalificação do Solardes Mendonças ocorreu em 20.12.2012.

Tendo presente as datas do início da execução dos trabalhos dos contratos adicionais em presença, a data de remessa dos mesmos ao Tribunal de Contas e, ainda, o prazo estabelecido no art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, para o seu envio, é seguro que o contrato adicional reportado à empreitada para requalificação da estrada de ligação de Sobrado e Sobreda foi remetido com um atraso de 679 dias, ao passo que o contrato adicional relativo à empreitada para requalificação do Solar dos Mendonças foi enviado com um atraso de 752 dias.

4. Ocorrendo indícios de que tais contratos foram remetidos ao Tribunal de Contas em data que induz a violação do prazo fixado no art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, o demandado José Fernando Carneiro Pereira, Presidente da Câmara Municipal de Castro Daire, uma vez notificado para se pronunciar sobre tal matéria, alegou, com relevo, o seguinte (sublinhado da nossa autoria):

“ (...)

1. *O exponente exerce as funções de Presidente da Câmara Municipal, ininterruptamente, desde cerca de sete anos.*

2. *Neste espaço de tempo o exponente nunca foi alvo de qualquer condenação por parte do Tribunal de Contas.*

3. *Em matéria de contratação pública (...) tem tido ao longo destes anos do seu mandato, uma atuação do mais estrito e escrupuloso respeito pelo cumprimento da lei, tanto assim que nunca algum dos procedimentos concursais foi objeto de qualquer reparo (...) por parte do competente Tribunal Administrativo “.*

*Quanto à empreitada "Requalificação da Estrada de ligação de Sobrado e Sobreda - 03.331.2008/41 - Freguesia de Cabril/Parada", vem alegar que:*

“ (...)

4. *No caso em apreço, o exponente teve já oportunidade de reunir com os seus serviços internos, técnicos, de apoio, tendo em vista apurar com rigor os factos tal como efetivamente ocorreram.*

5. *(...) constatou ser duvidoso que aquilo que os serviços técnicos identificaram como "trabalhos a mais" na empreitada (...), o fossem efetivamente.*

(...)



6. *Tratou-se, na verdade, de constatar, que aquando das medições finais (auto de medição final), tinha sido executado pavimento estradal numa extensão ligeiramente superior à prevista inicialmente.*

7. *Aliás, da documentação já existente nestes autos, se conclui que o valor de tais trabalhos — a serem considerados como trabalhos a mais - foi de 1,23% (preço da proposta) e 0,53% (de trabalhos de suprimentos de erros e omissões) do valor total da empreitada e portanto bem inferiores ao máximo de 3 5% permitido por lei.*

8. (...) *está em causa neste caso concreto a execução dos últimos metros de piso estradal, precisamente os não previstos nas medições iniciais.*

9. *Daí que a sua execução, em boa verdade, coincida com o momento da realização do último auto de medição.*

10. *Ora, em função do medido em obra - obra de empreitada, note-se, executada com recursos a fundos comunitários e auditada pelas entidades comunitárias — através do último auto, o contrato acabou por ser assinado em 23.03.2015 e enviado para este Tribunal em 05.05.2015".*

*Quanto à empreitada "Requalificação do Solar dos Mendonças", vem alegar que:*  
" (...)

11. *No caso desta empreitada e como resulta de informações técnicas dos serviços já juntas aos autos, os trabalhos terminaram em dezembro de 2013.*

12. *O que sucedeu, como também se alcança dessas informações, foi que se prolongaram contactos e reuniões com o empreiteiro, com vista a determinar, apurar e depois estabelecer acordo, relativamente ao custo dos mesmos.*

13. *O exponente, de facto, foi alheio a tais reuniões e contactos pois os mesmos tinham necessariamente uma natureza preparatória, com vista, uma vez concluídos com êxito, a serem submetidos à competente decisão final camarária.*

14. *E, o certo é que os serviços camarários apenas reportaram a existência de trabalhos a mais, ou mais propriamente da sua execução, pela informação n.º 545/2016, em fevereiro de 2015.*

15. *Dúvidas não restam, evidentemente, que o exponente, enquanto Presidente da Câmara Municipal, não pode invocar qualquer desconhecimento da lei, sendo certo que é o responsável máximo de todos os serviços camarários.*

16. *Não é menos certo que o exponente deve e tem de confiar na atuação de tais serviços, presumindo sempre, evidentemente, que os mesmos não só cumprem com todas as imposições legais, como atuam e procuram atuar com máximo zelo, diligência, competência, transparência e boa-fé, dotando os serviços de todos os meios necessários ao desempenho das suas funções, tudo por forma a garantir a sua isenção e independência técnica (de técnicos e dirigentes), atributos que considera indispensáveis ao cumprimento da legalidade, pelo que nada mais fez do que aceitar as suas propostas.*

17. *No caso desta empreitada o desacordo com o empreiteiro e o prolongamento no tempo das negociações levaram a que o exponente, formal e oficialmente, só muito mais tarde*



*viesses a ter conhecimento de que tinham sido levados a cabo trabalhos a mais e da sua consequente formalização através do competente contrato.*

*18. (...) estamos na presença da execução de trabalhos cujo quantitativo e percentagem não ultrapassa o máximo legalmente permitido (...)*

*19. De todo o modo, em virtude do acontecido com estas empreitadas, o exponente levou a cabo diversas reuniões de trabalho com todos os serviços competentes na área das obras públicas, por forma a apurar todas as falhas e lapsos ocorridos, de modo a evitar com que no futuro os mesmos se possam vir a repetir.*

*20. O exponente não teve, assim, qualquer intenção ou propósito de incumprir com as imposições legais para com o Tribunal de Contas, sendo certo que tudo fez, entretanto, para evitar que de futuro factos idênticos se voltem a repetir, sem prejuízo, também, de o valor de tais trabalhos, em cada uma das empreitadas, ser não só reduzido como estar bem longe de atingir o máximo de 35% permitido por lei.*

*21. Salvo melhor opinião, não se pode concluir das respostas enviadas anteriormente que os trabalhos a mais foram efetuados nas datas das consignações das obras: 30/05/2012 e 20/02/2012. Parece-nos uma conclusão mais proeminente que essas obras foram levadas a cabo no terminar dos trabalhos, conforme aí se alega "sendo certo que o fim, coincidiu com o fecho da obra" e portanto, 09/01/2015 e 10/02/2015.*

*22. Foram ainda nessa altura que os ditos trabalhos a mais foram medidos pelo que, apenas nessas datas o Presidente da Câmara Municipal teve efetivo conhecimento dos "trabalhos a mais" efetuados".*

E, concluindo, o demandado reitera que só teve conhecimento da existência de trabalhos a mais quando lhe foram apresentadas as informações para serem analisadas em reunião de Câmara, não podia zelar pelo cumprimento do n.º 2, do art.º 47.º, da LOPTC, pois desconhecia a existência de tais trabalhos, agiu, quanto muito, com negligência, e, em todo o caso, considera ajustada a relevação da aplicação da multa e imperioso o arquivamento do processo.

5. Contra o demandado e Presidente da Câmara Municipal de Castro Daire correram termos neste Tribunal o processo autónomo de multa n.º 40/2012, onde foi proferida Sentença [n.º 21/2013, de 12.08.2013] que, embora não condenatória, recomenda àquele o cumprimento, no futuro, do disposto no art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, e, ainda, os Dossiê n.ºs 285/2013 e 327/2014, tendo, aí, sido proferidas as decisões n.ºs 14/2014, de 05.06.2014, e 16/2015, de 21.07, que culminaram na emissão de recomendações com idêntico objeto ao vertido na referida Sentença n.º 21/2013

\*

### **III – Fundamentação de direito**

#### **1. As questões decididas**



As conclusões das alegações do recorrente balizam as questões de que o tribunal de recurso pode e deve conhecer, nos termos das disposições conjugadas dos art.ºs 639º, n.º 1, 608º, n.º 2 e 663º, n.º 2, todos do CPC, estes, como os demais adiante citados deste diploma legal, aplicáveis *ex vi* art.º 80º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas<sup>2</sup> (doravante LOPTC), sem prejuízo do conhecimento oficioso de outras e da apreciação da questão da exceção perentória da prescrição, suscitada no parecer do M.º P.º.

Assim, considerando o exposto, são as seguintes as questões a equacionar e resolver, pela sua ordem de precedência lógica, como impõe o n.º 1 do art.º 608º, aplicável aos acórdãos por força da remissão do n.º 2 do art.º 663º, ambos do CPC:

*1ª – A sentença recorrida é nula por incorrer no vício de falta de fundamentação, face à ausência de especificação dos factos considerados provados e daqueles outros não provados?*

*2ª – O procedimento, relativamente às infrações sancionatórias em causa, encontra-se prescrito?*

*3ª – Não se verifica a invocada intempestividade, fundamento da responsabilidade sancionatória assacada ao recorrente, pelo que deve este ser absolvido?*

*4ª – Considerando a diminuta gravidade da sua conduta e os diminutos valores dos trabalhos, deve o recorrente ser dispensado de multa?*

*5ª – Justifica-se a aplicação do instituto da atenuação especial da pena?*

\*

## **2. Nulidade da sentença recorrida**

O recorrente imputa ao acórdão recorrido o vício da nulidade, na conclusão 7ª das alegações, onde aliás refere que invoca tal nulidade “expressamente ... para todos os efeitos legais”.

Nesta medida, ou seja, a partir do momento em que a questão foi colocada nas conclusões das alegações do recorrente, a mesma pode e deve ser conhecida pelo tribunal de recurso, com as consequências inerentes, a verificar-se tal nulidade: a sua declaração, mesmo que não expressamente peticionada na parte final do recurso.

Na verdade, como resulta das disposições do CPC atrás citadas, são aquelas conclusões que delimitam as questões de que o tribunal de recurso deve conhecer, sem prejuízo das de conhecimento oficioso, como atrás se salientou e o seu conhecimento implica a declaração das suas consequências legais.

---

<sup>2</sup> Aprovada pela Lei n.º 97/97 de 26.08, republicada em anexo à Lei n.º 20/2015 de 09.03 e com as alterações introduzidas pelo art.º 248º da Lei n.º 42/2018 de 28.12.



Impõe-se, assim, conhecer da arguida nulidade.

Nos termos do disposto no art.º 94º, n.º 3, da LOPTC, o juiz deve “discriminar os factos que julga provados e os que julga não provados analisando criticamente e de forma concisa as provas que serviram para fundar a sua convicção” (sublinhado da nossa autoria).

Tal norma está aliás em consonância com o estatuído nos n.ºs 3 e 4 do art.º 607º do CPC e o seu objetivo é inequívoco: imposição ao juiz do dever de decidir quais os factos que julga provados e não provados, de forma inequívoca, assim como o dever de justificar a prova que serviu de base à sua convicção para assim decidir.

Compreendem-se tais deveres e objetivo, considerando, nomeadamente, a necessidade de acautelar as garantias de impugnação da decisão da matéria de facto, através do duplo grau de jurisdição e de possibilitar uma correta dimensão de reapreciação daquela decisão pelo Tribunal superior.

Nesta medida, em face de tal preceito e da sua finalidade, os factos provados e não provados não podem assim decorrer dos n.ºs 9, 11 a 13 da sentença recorrida, assim como não se podem “*depreende[r]*” de tais números, como propugnou o M.º P.º, no seu parecer.

Aliás, deve salientar-se que tais números estão inseridos no item III da sentença recorrida, sob a epígrafe “Enquadramento jurídico”.

A consequência da não especificação dos fundamentos de facto que justificam a decisão é a nulidade da sentença, nos termos do disposto no art.º 615º, n.º 1, al. c), do CPC.

A doutrina<sup>3</sup> tem configurado esta causa de nulidade de modo particularmente exigente, como omissão absoluta de fundamentação.

A jurisprudência tem sido igualmente rigorosa, embora à luz das novas exigências de se fundamentar e justificar a prova que serviu de base à decisão do tribunal em relação a todos os factos relevantes, provados e não provados, faça um enfoque na “ausência de motivação que impossibilite o anúncio das razões que conduziram à decisão proferida a final”<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> No sentido de que “O que a lei considera nulidade é a falta absoluta de motivação; a insuficiência ou mediocridade da motivação é espécie diferente, afecta o valor doutrinário da sentença, sujeita-a ao risco de ser revogada ou alterada em recurso, mas não produz nulidade. Por falta absoluta de motivação deve entender-se a ausência total de fundamentos de direito e de facto”, cfr. Prof. Alberto dos Reis, Código de Processo Civil anotado, Vol. V (Reimpressão), Coimbra Editora, 1981, pág. 140.

<sup>4</sup> No sentido de que “A nulidade da sentença por falta de fundamentação não se verifica quando apenas tenha havido uma justificação deficiente ou pouco persuasiva, antes se impondo, para a verificação da nulidade, a ausência de motivação que impossibilite o anúncio das razões que conduziram à decisão proferida a final”, cfr. o Acórdão do STJ de 15.12.2011 (Relator: Pereira Rodrigues), acessível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), sob o n.º de processo 2/08.9TTLMG.P1S1.



Aplicando as considerações atrás alinhadas ao caso *sub judicio* afigura-se-nos que é de concluir pela nulidade da sentença recorrida, dada a completa omissão de discriminação, na mesma, dos factos não provados.

Atente-se que toda a alegação de defesa do demandado, nomeadamente a sua divergência quanto às datas de início de execução dos trabalhos a mais - momento a partir do qual se inicia o prazo de 60 dias previsto no art.º 47º, nº 2, da LOPTC, cujo incumprimento está na base das infrações que lhe vêm imputadas – não foi considerada provada ou não provada, na sentença recorrida.

Com efeito, aquilo que consta do nº 4 do item II-Fundamentação da decisão recorrida não é um facto provado. Aliás, é de notar que o recorrente esgrime esse argumento, de que tal seria um facto provado, por constar desse item, precisamente para a partir daí extrair a conclusão de que isso importaria a sua absolvição. Mas a verdade é que o que aí consta é apenas uma reprodução do que foi alegado pelo demandado (como atrás se procurou fazer notar ao sublinhar a expressão “alegou”) e que supra se destacou em itálico. Ora, era precisamente sobre esses factos alegados, relevantes para as infrações em causa, que se impunha efetuar um juízo de valoração, em face da prova produzida, e concluir se estavam provados ou não provados. Não ocorrendo esse juízo tal não permite conhecer as razões que estão subjacentes à decisão final.

Assim é de concluir que a omissão, completa, de discriminação dos factos não provados, bem como a ausência, total, de motivação dos factos não provados, inviabiliza o conhecimento das razões que conduziram à decisão proferida a final e, conseqüentemente, à luz do art.º 615º, nº 1, al. c), do CPC, constitui fundamento de nulidade da sentença recorrida.

Tal nulidade impede, nesta medida, o conhecimento das questões suscitadas, a prescrição, mas também a própria absolvição do recorrente, na medida em que só com a fixação dos factos, máxime das datas em que os factos constitutivos da eventual infração terão ocorrido - isto considerando a alegada tempestividade de remessa dos contratos para fiscalização prévia -, será possível concluir se foi ou não cometida qualquer infração e, a ter ocorrido, se deve considerar-se prescrito o procedimento.

\*

### **3. Em conclusão**

Em resumo, é de concluir pela procedência da arguida nulidade da sentença, com a consequência de dever ser proferida nova sentença, na 1ª instância, em que devem ser discriminados, além dos factos provados, também os factos não provados, nomeadamente os alegados pelo



demandando, com análise crítica da prova que serviu para formar a convicção do tribunal quanto aos mesmos.

Nesta medida, considerando a procedência da 1ª questão equacionada supra, fica prejudicado o conhecimento das demais aí enunciadas, pelo que não se conhece das mesmas, atento o disposto no art.º 608º, n.º 2, do CPC.

\*

#### **IV – Decisão**

*Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, acordam os juízes que integram a 3ª Secção em julgar procedente a arguida nulidade da sentença e, em consequência, determina-se a baixa dos autos à 1ª instância, a fim de ser proferida nova sentença, em que sejam discriminados os factos provados e não provados, nomeadamente os alegados pelo demandado, com relevância para a decisão da causa, com análise crítica da prova que serviu para formar a convicção do tribunal quanto aos mesmos.*

Não são devidos emolumentos.

Registe-se e notifique-se.

Lisboa, 18 de abril de 2018

(António Francisco Martins)

(José Mouraz Lopes)

(Helena Ferreira Lopes)