

Secção – 3.ª S/PL
Data: 26/02/2025
ROM n.º 03/2024-3.ª Secção
PAM's n.ºs 4 a 11/2024-1.ª
Secção

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

Sentença n.º 36/2024, de 29/10/2024 – 3.ª Secção

SUMÁRIO

- 1 O capítulo V da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) em termos de direito substantivo compreende três grupos de infrações que, de acordo com a terminologia empregue na epígrafe do aludido capítulo, são geradoras *de responsabilidades financeiras*:
 - 1.1 As infrações previstas no artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC;
 - 1.2 As infrações previstas no artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC;
 - 1.3 As infrações previstas no artigo 66.º, n.º 1, da LOPTC.
- 2 O problema relativo ao regime de sancionamento do concurso de infrações previstas na LOPTC só se suscita quanto às infrações sancionadas com multas previstas nos artigos 65.º, n.º 1, e 66.º, n.º 1, da LOPTC.
- 3 A ausência de regime próprio para as infrações previstas nos artigos 65.º e 66.º da LOPTC e de remissão específica para outro regime em qualquer um desses preceitos impõe que se averigue se existe reenvio para outro regime de direito sancionatório sobre concurso de infrações no artigo 67.º da LOPTC.
- 4 A previsão da norma do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC abrange as infrações reguladas nos artigos 65.º e 66.º da LOPTC, pois:
 - 4.1 O elemento sistemático-formal suporta esse entendimento na medida em que os três preceitos legais estão inseridos na mesma secção.
 - 4.2 O elemento histórico-teleológico também aponta no mesmo sentido pois:
 - a) A epígrafe do artigo 67.º na redação originária reportava-se aos *processos de multa* e atualmente refere o *regime*, fórmula que, no plano compreensivo, inclui as infrações previstas nos artigos 65.º, n.º 1, e 66.º, n.º 1, sem discriminação entre as que se encontram previstas em um ou outro dos dois preceitos;

- b) As duas versões do n.º 2 do artigo 67.º (originária e da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto) reportam-se à graduação das multas aplicadas a infrações previstas no artigo 65.º, n.º 1, e no artigo 66.º, n.º 1;
- c) O n.º 3 do artigo 67.º (que subsiste inalterado desde a versão originária) estabelece por remissão para os artigos 61.º e 62.º os únicos e necessários cânones normativos sobre imputação objetiva das infrações previstas nos artigos 65.º, n.º 1, e 66.º, n.º 1 (matéria essencial e que apenas se encontra regulada por essa via); e
- d) O n.º 4 do artigo 67.º introduzido pela Lei n.º 20/2015 visou um reenvio normativo abrangente das infrações previstas nos dois artigos precedentes, já que as novas regras introduzidas por aquela Lei n.º 20/2015 exclusivamente aplicáveis às infrações do artigo 65.º foram, congruentemente, inseridas nos n.ºs 3, 7 e 8 do artigo 65.º.
- 5 A remissão prescrita no artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC para os títulos I e II do livro I do CP compreende os artigos 1.º a 39.º do CP, conseqüentemente, em matéria de concurso as infrações previstas no n.º 1 do artigo 66.º são reguladas pelo regime do artigo 30.º do CP, em detrimento da aplicação de quaisquer outros regimes legais e/ou regras que o intérprete criaria (tal como sucede com os conceitos de dolo e negligência estabelecidos nos artigos 13.º a 15.º do CP).
- 6 As infrações objeto do presente processo praticadas por cada um dos Recorrentes integram o conceito de concurso efetivo estabelecido no n.º 1 do artigo 30.º do CP, mas a aplicabilidade do artigo 30.º, n.º 2, do CP impõe que se avalie se a relação entre algumas das infrações por um mesmo agente em concurso se pode considerar enquadrada na unidade jurídico-normativa de continuação conformada por uma *exigibilidade sensivelmente diminuída*.
- 7 O artigo 66.º, n.º 3, da LOPTC estabelece que o n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC sobre relevação da responsabilidade de infrações sancionatórias também se aplica às infrações previstas e puníveis pelo artigo 66.º, n.ºs 1, 2 e 3, da LOPTC.
- 8 O regime de atenuação e relevação das infrações previstas no n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC encontra-se previsto de forma completa no n.º 3 desse preceito e as normas dos n.ºs 7 e 8 do artigo 65.º não se aplicam àquelas infrações.
- 9 O julgamento sobre eventual inconstitucionalidade no quadro da fiscalização concreta da constitucionalidade incide sobre sobre concretas normas aplicadas e no caso *sub judice* a culpa dos Recorrentes não foi presumida, nem o podia ser pois, por força da remissão prescrita no artigo 67.º, n.º 3, a culpa exigida pelo artigo 61.º, n.º 5, da LOPTC constitui pressuposto da condenação por infração prevista no n.º 1 do artigo 66.º.

70 No exercício da função jurisdicional em sentido estrito relativa ao julgamento do recurso contra multas aplicadas ao abrigo do artigo 66.º, n.º 1, da LOPTC, o Tribunal deve empreender as operações de hermenêutica jurídica em conformidade com os princípios da imparcialidade e independência (nomeadamente quanto à imputação objetiva), não se podendo deixar condicionar por eventuais interpretações da lei assumidas por outros órgãos no exercício das respetivas competências (ainda que as mesmas se reportassem a atos de carácter jurisdicional em sentido material, o que, sublinhe-se, não é o caso dos relatórios de auditoria aprovados pela 2.ª Secção do TdC na parte em que se pronunciam sobre eventuais responsabilidades financeiras).

Secção – 3.ª S/PL

Data: 26/02/2025

ROM n.º 03/2024-3.ª Secção

PAM's n.ºs 4 a 11/2024-1.ª Secção

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADO EM JULGADO

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 3.ª Secção:

I. Relatório

- 1 demandado 1, demandado 2 e demandada 3 interpuseram *recurso ordinário* para o Plenário da 3.ª Secção da Sentença n.º 36/2024 da 1.ª Secção do Tribunal de Contas (TdC) que, nomeadamente, decidiu: «condenar o demandado (i) demandado 2, na condição de Vice-Presidente da Câmara Municipal de Viseu, em consequência da prática de 18 (dezoito) infrações de natureza sancionatória, decorrente do incumprimento do prazo estabelecido no Art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, no correspondente pagamento de 18 (dezoito) multas de 5 UC's cada uma (€ 510,00), a que corresponde o somatório de 9.180,00 € (nove mil, cento e oitenta euros); condenar a demandada (ii) demandada 3, na condição de Presidente em suplência da Câmara Municipal de Viseu, em consequência da prática de 11 (onze) infrações de natureza sancionatória, decorrente do incumprimento do prazo estabelecido no Art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, no correspondente pagamento de 11 (onze) multas de 5 UC's cada uma (€ 510,00), a que corresponde o somatório de 5.610,00 € (cinco mil, seiscentos e dez euros); e condenar o demandado (iii) demandado 1, na condição de Presidente da Câmara Municipal de Viseu, em consequência da prática de 11 (onze) infrações de natureza sancionatória, decorrente do incumprimento do prazo estabelecido no Art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, no correspondente pagamento de 11 (onze) multas de 5 UC's cada uma (€ 510,00), a que corresponde o somatório de 5.610,00 € (cinco mil, seiscentos e dez euros)».
- 2 A motivação de recurso foi acompanhada de um parecer jurídico e culmina nas seguintes conclusões:
 - «I) A LOPTC prevê a responsabilização não apenas dos dirigentes máximos do serviço, mas também dos funcionários e agentes da pessoa colectiva, donde, atenta a natureza pessoal e individual da responsabilidade pela remessa intempestiva dos contratos, que não dispensa o juízo de culpabilidade sobre essa actuação ilícita, e estando estes funcionários circunstanciadamente identificados, nenhuma razão subsiste para assacar

essa responsabilidade aos recorrentes, que devem ser absolvidos do pagamento de qualquer multa, por não terem incorrido em qualquer atraso que lhes seja imputável.

II) Ao decidir em sentido contrário, a, aliás douta, sentença recorrida objectivou a responsabilidade financeira sancionatória assacada aos recorrentes, prescindindo do juízo de culpabilidade das suas condutas, o qual extraiu do simples facto de as infracções terem existido.

III) O entendimento perfilhado pela sentença recorrida equivale a uma presunção de culpa (ou mesmo a uma dispensa desse requisito), não consentida pela lei (art. 61.º, n.º 5 da LOPTC), determinando-se a aplicação de multas aos visados, não por haver culpa sua na falta de remessa atempada dos contratos adicionais ao Tribunal de Contas, mas por haver culpa sua na falta de medidas preventivas que tivessem podido evitar que essa situação tivesse ocorrido, isto quando, mesmo sem tais medidas, os funcionários camarários estavam constituídos no dever de praticar todas as diligências necessárias para efeitos do cumprimento da obrigação prevista no artigo 47.º, n.º 2 da LOPTC e era legítimo e suposto (à luz do quadro legal aplicável e da realidade do dia-a-dia do funcionamento das organizações administrativas) depositar confiança no acatamento desse dever.

IV) Ao retirar-se da simples ocorrência do facto a culpa, ou ao presumir-se a sua existência, incorre-se em violação da exigência da prova de culpa efectiva plasmada no n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, contrariando ainda o princípio *in dubio pro reo*, que, por imposição constitucional, vigora em todos os processos sancionatórios - cfr. n.ºs 2 e 10 do artigo 32.º da Constituição).

V) Os recorrentes não sabiam da omissão praticada pelos funcionários camarários, e exigir-se que o soubessem, equivale a uma exigência que não é a de um gestor normalmente zeloso, mas a de um gestor excepcionalmente, ou mesmo anormalmente zeloso, que deve partir do insustentável princípio de que os seus subalternos não vão cumprir os seus deveres.

VI) A sentença recorrida, embora notando que estes atrasos aconteceram na pendência da Pandemia causada pela doença COVID19, que, no caso do Município de Viseu, ainda trouxe a anormal e funesta circunstância do falecimento do seu Presidente, com o impacto que isso trouxe para os serviços, não retira daí quaisquer consequências, mormente para efeitos do ajuizamento da ilicitude e da culpa dos recorrentes, o que denota, mais uma vez, que prescindiu desse juízo de culpabilidade, requisito sem o qual não pode haver condenação.

VII) Acresce que, desconsiderou outrossim tanto o pronto envio dos contratos ao Tribunal de Contas por parte do recorrente demandado 2 assim que os recebeu, quanto a validade material e processual dos contratos em equação e a inexistência de prejuízo para o Estado, como ainda a conjuntura pandémica e de substituição do Presidente da Câmara cessante, como, finalmente, o curto lapso de tempo dos atrasos imputáveis aos recorrentes demandado 1 e demandada 3, e a falta de intervenção/contacto do Recorrente em qualquer dos contratos, tudo circunstâncias que deveriam relevar para efeitos de sindicância da culpabilidade dos Recorrentes, elemento sem o qual estes não podiam ser responsabilizados.

VIII) Devem, pois, os Recorrentes ser absolvidos da prática de infracções de natureza sancionatória, por inexistência de culpa, que não pode ser presumida.

IX) Ainda que assim não se entenda, sempre deveria a sentença recorrida ter aplicado ao caso em apreço os institutos da dispensa ou atenuação especial da pena.

X) A dispensa liminar da aplicação aos institutos da atenuação ou dispensa de penas ao presente caso, sem fundamento atendível, constitui um erro de Direito da Sentença, o qual, por seu turno, conduz ainda a uma omissão de pronúncia, na medida em que foi a convicção (a nosso ver, não justificada) de que tais institutos não seriam aplicáveis

a este tipo de infracções que determinou que o Tribunal de Contas nem sequer tivesse ponderado a sua aplicação ao caso concreto.

XI) A sentença recorrida incorre em erro sobre os pressupostos de facto porquanto assinala a existência de antecedentes recomendatórios para não relevar a responsabilidade dos recorrentes, não atentando que tais recomendações são posteriores à prática dos factos aqui em análise, pelo que não poderiam os Recorrentes tê-las tido em consideração, nem a sua omissão redundar numa maior gravidade da conduta.

XII) Ao decidir assacar a responsabilidade financeira aos Recorrentes, em detrimento da responsabilização dos trabalhadores autárquicos concretamente responsáveis pelas omissões, o Tribunal de Contas acaba por se afastar relativamente à orientação anteriormente prosseguida em casos que se podem considerar similares, o que, inexistindo razão material que o justifique, constitui uma violação ao princípio da igualdade plasmado no artigo 13.º, n.º 1 da CRP e da segurança jurídica inerente a um Estado de Direito Democrático (art. 2.º da CRP).

3 Na fase processual de recurso:

3.1 O Ministério Público (MP) emitiu parecer, ao abrigo do artigo 99.º, n.º 1, da LOPTC, tendo depois de análise do objeto e fundamentos do recurso e de apreciação das questões suscitadas pelos Recorrentes concluído a sua apreciação nos seguintes termos: «o Ministério Público entende que não assiste razão aos recorrentes, e emite parecer no sentido da improcedência dos recursos e da confirmação da sentença recorrida».

3.2 Os recorrentes foram notificados do parecer do MP.

3.3 Tendo sido notificados ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 3.º, n.º 3, 608.º, n.º 2, e artigo 663.º, n.º 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC para, querendo, se pronunciarem sobre a suscetibilidade de enquadramento de conjuntos de infracções imputadas no caso *sub judice* ao mesmo agente como *infração continuada*:

a) Os Recorrentes emitiram pronúncia concluída da seguinte forma:

- «- Sem, de alguma forma, conceder no tocante às conclusões tiradas no recurso oferecido, que se mantêm; a assim não se entender,
- Deve relevar-se a responsabilidade dos recorrentes, ante a inexistência de antecedentes recomendatórios; e, também assim não se entendendo,
- Deve considerar-se estarmos perante uma única infracção continuada, devendo ser aplicada aos recorrentes uma só multa, de valor equivalente ao mínimo legalmente aplicável, atentas as razões melhor plasmadas na sentença recorrida, onde se concluiu que o critério de graduação do art. 67º da LOPTC assim o impunha.»

b) O MP emitiu parecer em que depois de apreciar a questão suscitada concluiu:

- «Pelo exposto, pronunciamos-nos no sentido de não ser possível o enquadramento de conjuntos de infracções imputadas ao mesmo agente no caso *sub judice* como *infração continuada*.»

4 Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II. Fundamentação

II.1 Objeto do recurso

- 5 As conclusões das alegações de recurso (cf. *supra* § 2) delimitam o respetivo objeto, atento o disposto nos artigos 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC) supletivamente aplicável nos termos do artigo 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), no contexto da regulação do recurso enquanto instrumento de impugnação de decisões jurisdicionais configurado como remédio jurídico que permite uma reapreciação delimitada de algumas das questões, selecionadas pelas partes, que integraram o julgamento realizado pela primeira instância.
- 6 No caso concreto, o poder de cognição do tribunal *ad quem* reporta-se exclusivamente a matéria de direito, sem prejuízo das questões cujo conhecimento oficioso se imponha (artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* do artigo 663.º, n.º 2, do CPC), não havendo lugar à apreciação de questões cuja análise se torne irrelevante por força do tratamento jurídico empreendido no aresto (cf. artigos 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, do CPC), devendo-se, metodologicamente, começar por enunciar a factualidade julgada provada pela decisão recorrida com relevo para a apreciação do recurso e depois intentar a apreciação jurídica das questões suscitadas pelo recorrente.

II.2 Factos provados

- 7 É o seguinte o enunciado da matéria de facto que consta da decisão recorrida (cf. artigo 663.º, n.º 6, do CPC):

« A. Processo Autónomo de Multa n.º 4/2024

5. O Município de Viseu remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), em 22.03.2023, 23.03.2023 e 24.03.2023, através da plataforma eContas-CC, os 1.º, 2.º e 3.º adicionais (Dossiês n.ºs 210/2023, 218/2013 e 225/2023) respetivamente, ao contrato de empreitada de “Requalificação das Pistas de Atletismo, Renovação do Relvado e da Rede de Rega do Estádio Municipal do Fontelo”, para cumprimento do disposto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.

6. O referido contrato de empreitada foi celebrado, em 03.06.2020, com a empresa Vibeiras-Sociedade Comercial de Plantas, S.A., pelo valor de 1.443.568,36 € (sem IVA), tendo a obra sido consignada em 15.03.2021, com um prazo de execução de 210 dias, prevendo-se que o seu termo ocorresse em 13.09.2022.

7. Os referidos contratos adicionais titulam trabalhos complementares e apresentam, de acordo com os elementos remetidos através da plataforma eContas-CC, a caracterização que se indica no quadro infra, tendo sido identificados os seguintes atrasos em relação ao mencionado prazo legal de remessa ao TdC:

Dossiê	Adicional	Outorga	Valor do adicional (€)	Autorização	Início da execução	Termo do prazo legal	Envio ao TdC	Atraso (em dias)
210/2023	1.º	06.06.2022	8.827,24	Despacho do Vice-Presidente da CM Viseu, de 08.02.2022 Ratificado pela CM Viseu em 17.02.2022	06.06.2022	01.09.2022	22.03.2023	138
218/2023	2.º	30.09.2021 e 07.12.2021 (adenda)	95.399,28	Despacho da Presidente da CM Viseu de 25.08.2021 Ratificado pela CM Viseu em 02.09.2021 Deliberação CM Viseu de 25.11.2021 (adenda)	01.10.2021	30.12.2021	23.03.2023	310
225/2023	3.º	09.12.2021	17.474,52	Despacho do Vice-Presidente da CM Viseu, de 17.11.2021 Ratificado pela CM Viseu em 09.12.2021	09.12.2021	04.03.2022	24.03.2023	265

8. Atentos os atrasos constatados, em cumprimento do despacho judicial de 09.11.2023, foram solicitados diversos esclarecimentos e documentos ao Município de Viseu que, em resposta, através de e-mail de 13.12.2023, enviou o ofício n.º SAI-CMV/2023/20831, de 12.12.2023, apresentando diversas justificações.

9. Em síntese, referiu que “o período de 2020 a 2022 (...) gerou significativos constrangimentos e dificuldades, na organização e planeamento do trabalho a executar (..) e apontou diversas causas para a remessa intempestiva dos contratos adicionais, designadamente a situação pandémica, o aumento do número de contratos adicionais e a entrada em funcionamento, como novidade, da plataforma e-Contas para submissão de processos ao TdC”.

10. O Município salientou que adotou medidas corretivas, referindo, nomeadamente, que “(...) foram dadas concretas e precisas instruções no sentido de se eliminarem, imediatamente, todos os constrangimentos organizacionais e procedimentais que possam ter estado na origem do que, agora, se esclarece, com o firme propósito de tal “prática” não se repetir.” Esclarece que os serviços foram reorganizados com a criação de uma equipa dedicada, criados fluxogramas e uma “tabela exaustiva” com todos os intervenientes nos procedimentos.

11. No que respeita à competência para a remessa de contratos adicionais ao TdC, foi tido em consideração o despacho de delegação de competências, de 21.10.2021, do Presidente da Câmara Municipal no Vice-Presidente, ora demandado, publicitado no edital de 22.10.2021, através do qual lhe foi delegada a competência para “Enviar ao Tribunal de Contas os documentos que devam ser submetidos à sua apreciação”.

12. Assim, considerando que os atrasos constatados na remessa dos contratos adicionais em causa, por despacho judicial de 18.04.2024, foi determinada a abertura do Processo Autónomo de Multa (PAM n.º 4/2024 – 1.ª Secção).

13. A responsabilidade pelos aludidos atrasos, de 138 dias (Dossiê n.º 210/2023), de 310 dias (Dossiê n.º 218/2023) e de 265 dias (Dossiê n.º 225/2023), no envio dos contratos adicionais foi imputada ao ora demandado, (i) demandado 2, Vice-Presidente da Câmara Municipal de Viseu, detentor de competência delegada para a remessa de contratos adicionais ao TdC desde 22.10.2021.

14. Em cumprimento do mencionado despacho judicial de 18.04.2024, foi o referido demandado notificado para, querendo, no prazo de 20 dias, exercer o direito ao contraditório, ou em alternativa, efetuar o pagamento da respetiva multa, pelo seu valor mínimo (510,00 €) por cada infração, caso em que o procedimento por responsabilidade

sancionatória se extinguiria, bem como para identificar a sua situação económica (para efeito de eventual graduação da multa).

B. Processo Autónomo de Multa n.º 5/2024

15. O Município de Viseu remeteu ao TdC, em 17.04.2023, através da plataforma eContas-CC, os 1.º a 4.º adicionais ao contrato de empreitada de “Mobilidade Suave – Execução da Ciclovia de Viseu – 1.ª Fase – 4.º Procedimento”, para cumprimento do disposto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.

16. O referido contrato de empreitada foi celebrado, em 03.12.2019, com a empresa Vibeiras-Sociedade Comercial de Plantas, S.A., pelo valor de 548.268,70 € (sem IVA), tendo a obra sido consignada em 18.05.2020, com um prazo de execução de 210 dias, prevendo-se que o seu termo ocorresse em 15.07.2022.

17. Os aludidos contratos adicionais titulam trabalhos complementares e apresentam, de acordo com os elementos remetidos através da plataforma eContas-CC, a caracterização que se indica, tendo sido identificados os seguintes atrasos em relação ao mencionado prazo legal de remessa ao TdC:

Dossiê	Adicional	Outorga	Valor do adicional (€)	Autorização	Início da execução	Termo do prazo legal	Envio ao TdC	Atraso (em dias)
288/2023	1.º	22.12.2020	18.317,28	Despacho do Vice-Presidente da CM Viseu, de 23.11.2020 Ratificado pela CM Viseu em 26.11.2020	23.12.2020	19.03.2021	17.04.2023	523
295/2023	2.º	05.01.2021	17.742,31	Despacho do Vice-Presidente da CM Viseu de 23.11.2020 Ratificado pela CM Viseu em 26.11.2020	06.01.2021	31.03.2021	17.04.2023	515
299/2023	3.º	09.06.2021	60.658,11	Despacho do Vice-Presidente da CM Viseu, de 20.05.2021 Ratificado pela CM Viseu em 31.05.2021	10.06.2021	02.09.2021	17.04.2023	409
300/2023	4.º	09.06.2021	15.719,21	Despacho do Vice-Presidente de 20.05.2021 Ratificado pela CM Viseu em 31.05.2021	10.06.2021	02.09.2021	17.04.2023	409

18. Atendendo aos atrasos verificados, em cumprimento do despacho de 06.12.2023, da Juíza Conselheira relatora, foram solicitados os documentos e esclarecimentos considerados necessários à análise dos contratos adicionais.

19. Em resposta, o Município de Viseu apresentou justificações do mesmo teor das referidas no Processo Autónomo de Multa n.º 4/2024 e salientou a adoção de medidas corretivas.

20. Considerando que os atrasos constatados na remessa dos contratos adicionais em causa foi determinada a abertura do Processo Autónomo de Multa (PAM n.º 5/2024 – 1.ª Secção).

21. A responsabilidade foi imputada a cada um dos demandados nos seguintes períodos:

(ii) - demandada 3, Presidente da Câmara Municipal de Viseu, que exerceu o cargo, por suplência, entre 04.04.2021 e 12.10.2021, foi considerada responsável pela remessa intempestiva ao TdC dos 4 adicionais:

. 1.º e 2.º adicionais (Dossiês n.ºs 288/2023 e 295/2023), desde 04.04.2021 (início de funções) e 12.10.2021 (data da cessação de funções), por um período de 134 dias, em relação a cada um.

. 3.º e 4.º adicionais (Dossiês n.ºs 299/2023 e 300/2023), desde 03.09.2021 (início do incumprimento após termo do prazo legal de remessa) e 12.10.2021 (data da cessação de funções), por um período de 29 dias, em relação a cada um.

(iii) - demandado 1, atual Presidente da Câmara Municipal de Viseu, que foi considerado responsável pela remessa intempestiva ao TdC dos 4 contratos adicionais, entre 13.10.2021, data em que tomou posse, e 21.10.2021, data em que delegou aquela competência, por um período de 7 dias, em relação a cada um.

(iii) demandado 2, atual Vice-Presidente da Câmara Municipal de Viseu, que, por delegação de competências, detém os poderes para remeter contratos adicionais, entre 22.10.2021 (data da produção de efeitos da delegação de competências, cfr. ponto 11 supra) e 17.04.2023, exclusive, data da efetiva remessa dos contratos adicionais ao TdC, por um período de 373 dias, em relação a cada um.

22. Em cumprimento do referido despacho judicial de 13.05.2024, os mencionados demandados foram notificados, para, querendo, exercerem o direito ao contraditório, ou, em alternativa, efetuarem o pagamento das respetivas multas, pelo seu valor mínimo (510,00 €) por cada infração, caso em que o procedimento por responsabilidade sancionatória se extinguiria, bem como identificar a sua situação económica (para efeito de eventual graduação da multa).

C. Processo Autónomo de Multa n.º 6/2024

23. O Município de Viseu remeteu ao TdC, em 28.03.2023, 29.03.2023 e 30.03.2023, através da plataforma eContas-CC, os 1.º a 8.º adicionais (Dossiês n.ºs 238/2023, 241/2023, 243/2023, 245/2023, 248/2023, 249/2023, 250/2023 e 251/2023) ao contrato de empreitada de “Requalificação do Centro de Operações de Mobilidade de Viseu”, para cumprimento do disposto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.

24. O referido contrato de empreitada foi celebrado, em 18.09.2019, com o consórcio Irmãos Almeida Cabral, Lda. e Tomás de Oliveira, Empreiteiros, S.A., pelo valor de 4.351.322,15 € (sem IVA), tendo a obra sido consignada em 18.05.2020, com um prazo de execução de 560 dias, prevendo-se que o seu termo ocorresse em 29.11.2021.

25. Os aludidos contratos adicionais titulam trabalhos complementares e apresentam, de acordo com os elementos remetidos através da plataforma eContas-CC, a caracterização que se indica, tendo sido identificados os seguintes atrasos em relação ao mencionado prazo legal de remessa ao TdC:

Dossiê	Adicional	Outorga	Valor do adicional (€)	Autorização	Início da execução	Termo do prazo legal	Envio ao TdC	Atraso (em dias)
238/2023	1.º	07.07.2020	22.612,30	Deliberação da CM Viseu de 14.05.2020	08.07.2020	30.09.2020	28.03.2023	626
241/2023	2.º	19.02.2021	101.724,13	Despacho da Vice-Presidente da CM Viseu de 23.11.2020 Ratificado pela CM Viseu em 26.11.2020	20.01.2021	15.04.2021	29.03.2023	492
243/2023	3.º	16.04.2021	117.974,13	Deliberação da CM Viseu de 18.02.2021	17.04.2021	13.07.2021	29.03.2023	431
245/2023	4.º	16.04.2021	263.288,03	Deliberação da CM Viseu de 18.02.2021	17.04.2021	13.07.2021	29.03.2023	431

Dossiê	Adicional	Outorga	Valor do adicional (€)	Autorização	Início da execução	Termo do prazo legal	Envio ao TdC	Atraso (em dias)
248/2023	5.º	16.04.2021	23.018,90	Deliberação da CM Viseu de 04.03.2021	17.04.2021	13.07.2021	30.03.2023	432
249/2023	6.º	16.04.2021	14.099,69	Deliberação da CM Viseu de 04.03.2021	17.04.2021	13.07.2021	30.03.2023	432
250/2023	7.º	25.08.2022	202.604,02	Despacho do Vice-Presidente da CM Viseu de 11.08.2022 Ratificado pela CM Viseu em 18.08.2022	26.08.2022	22.11.2022	30.03.2023	89
251/2023	8.º	25.08.2022	230.397,75	Despacho do Vice-Presidente da CM Viseu de 17.08.2022 Ratificado pela CM Viseu em 18.08.2022	26.08.2022	22.11.2022	30.03.2023	89

26. Atendendo aos atrasos verificados, em cumprimento do despacho de 06.12.2023, da Juíza Conselheira relatora, foram solicitados os documentos e esclarecimentos considerados necessários à análise dos contratos adicionais.

27. Em resposta, o Município de Viseu apresentou as mesmas justificações referidas no âmbito do Processo Autónomo de Multa n.º 4/2024 e salientou a adoção de medidas corretivas, acima transcritas.

28. Como tal, considerando que os atrasos constatados na remessa dos contratos adicionais em causa foi determinada a abertura do Processo Autónomo de Multa (PAM n.º 6/2024 – 1.ª Secção).

29. A responsabilidade pelo atraso no envio dos contratos adicionais foi imputada a cada demandado, em função do respetivo período em que detinham a competência para remeter contratos adicionais ao TdC, por força do cargo que exerciam ou por delegação de competências.

30. Assim, a responsabilidade pelos atrasos verificados foi imputada a cada um dos demandados nos seguintes períodos:

(i) demandada 3, Presidente da Câmara Municipal de Viseu, que exerceu o cargo por suplência, entre 04.04.2021 e 12.10.2021, foi considerada responsável pela remessa intempestiva ao TdC dos seguintes adicionais, pelos períodos e dias indicados:

. 1.º adicional (Dossiê n.º 238/2023) de 04.04.2021 (início de funções) a 12.10.2021 (data da cessação de funções), por 134 dias;

. 2.º adicional (Dossiê n.º 241/2023) de 15.04.2021 (início do incumprimento após termo do prazo legal de remessa) a 12.10.2021 (data da cessação de funções), por 124 dias;

. 3.º, 4.º, 5.º e 6.º adicionais (Dossiês n.ºs 243/2023, 245/2023, 248/2023 e 249/2023) desde 13.07.2021 (início do incumprimento após termo do prazo legal de remessa) e 12.10.2021 (data da cessação de funções), por 63 dias em relação a cada dossiê.

(ii) demandado 1, atual Presidente da Câmara Municipal de Viseu, foi considerado responsável pela remessa intempestiva ao TdC dos seguintes contratos adicionais:

. 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º e 6.º adicionais (Dossiês n.ºs 238/2023, 241/2023, 243/2023, 245/2023, 248/2023 e 249/2023, respetivamente) entre 13.10.2021, data em que

tomou posse, e 21.10.2021, data em que delegou aquela competência, por 7 dias, em relação a cada dossiê.

(iii) demandado 2, atual Vice-Presidente da Câmara Municipal de Viseu, que, por delegação de competências, detém os poderes para remeter contratos adicionais, desde 22.10.2021 (data da produção de efeitos da delegação de competências):

. 1.º adicional (Dossiê n.º 238/2023) entre 22.10.2021 e 27.03.2023 (dia anterior à efetiva remessa do contrato adicional ao TdC), por 360 dias;

. 2.º, 3.º e 4.º adicionais (Dossiês n.ºs 241/2023, 243/2023 e 245/2023) entre 22.10.2021 e 28.03.2023 (dia anterior à efetiva remessa dos adicionais), por 361 dias em relação a cada dossiê;

. 5.º e 6.º adicionais (Dossiês n.ºs 248/2023 e 249/2023) entre 22.10.2021 e 29.03.2023 (dia anterior à efetiva remessa dos adicionais), por 362 dias, em relação a cada dossiê; e

. 7.º e 8.º adicionais (Dossiês n.ºs 250/2023 e 251/2023) entre 23.11.2022 (início do incumprimento após termo do prazo legal de remessa) e 29.03.2023 (dia anterior à efetiva remessa dos adicionais), por 89 dias em relação a cada dossiê.

31. Na sequência, foram estes demandados notificados, para, querendo, exercerem o direito ao contraditório, ou, em alternativa, efetuarem o pagamento das respetivas multas, pelo seu valor mínimo (510,00 €) por cada infração, caso em que o procedimento por responsabilidade sancionatória se extinguiria, bem como identificar a sua situação económica (para efeito de eventual graduação da multa).

D. Processo Autónomo de Multa n.º 7/2024

32. O Município de Viseu remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), em 17.04.2023, através da plataforma eContas-CC, os 1.º e 3.º adicionais (Dossiês n.ºs 311/2023 e 316/2023) ao contrato de empreitada de “Requalificação da Urbanização Viso Sul”, para cumprimento do disposto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.

33. O referido contrato de empreitada foi celebrado, em 17.10.2019, com a empresa Irmãos Almeida Cabral, Lda., pelo valor de 483.397,12 € (sem IVA), tendo a obra sido consignada em 25.05.2020, com um prazo de execução de 126 dias, prevendo-se que o seu termo ocorreria em 28.09.2020.

34. Os referidos contratos adicionais titulam trabalhos complementares e apresentam, de acordo com os elementos remetidos através da plataforma eContas-CC, a caracterização que se indica, tendo sido identificados os seguintes atrasos em relação ao mencionado prazo legal de remessa ao TdC:

Dossiê	Adicional	Outorga	Valor do adicional (€)	Autorização	Início da execução	Termo do prazo legal	Envio ao TdC	Atraso (em dias)
311/2023	1.º	04.01.2021	1.681,78	Deliberação da CM Viseu, de 01.10.2020	05.01.2021	31.03.2021	17.04.2023	515
316/2023	3.º	09.03.2021	46.053,19	Despacho do Vice-Presidente de 04.11.2020 Ratificado pela CM Viseu em 10.12.2020	10.03.2021	04.06.2021	17.04.2023	470

35. Atendendo aos atrasos verificados, em cumprimento do despacho de 06.12.2023, da Juíza Conselheira relatora, foram solicitados os documentos e esclarecimentos

considerados necessários à análise dos contratos adicionais, de modo a aferir do (in)cumprimento do prazo previsto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.

36. Em resposta, o Município de Viseu apresentou as mesmas justificações referidas no âmbito do Processo Autónomo de Multa n.º 4/2024 e salientou a adoção de medidas corretivas, acima transcritas.

37. Considerando que os atrasos constatados na remessa dos contratos adicionais foi determinada a abertura do Processo Autónomo de Multa (PAM n.º 7/2024 – 1.ª Secção).

38. A responsabilidade pelos atrasos verificados foi imputada a cada um dos demandados nos seguintes períodos:

(ii) demandada 3, Presidente da Câmara Municipal de Viseu, que exerceu o cargo, por suplência, entre 04.04.2021 e 12.10.2021 foi considerada responsável pela remessa intempestiva ao TdC dos 2 contratos adicionais:

. 1.º adicional (Dossiê n.º 311/202), de 04.04.2021 (início de funções) a 12.10.2021 (data da cessação de funções), por 134 dias; e

. 3.º adicional (Dossiê n.º 316/2023), de 05.06.2021 (início do incumprimento) a 12.10.2021 (data da cessação de funções), por 90 dias.

(iii) demandado 1, atual Presidente da Câmara Municipal de Viseu, foi considerado responsável pela remessa intempestiva ao TdC dos 1.º e 3.º adicionais (Dossiês n.ºs 311/2023 e 316/2023), entre 13.10.2021, data em que tomou posse, e 21.10.2022, data em que delegou aquela competência, por um período de 7 dias em relação a cada dossiê; e

(i) demandado 2, atual Vice-Presidente da Câmara Municipal de Viseu, que, por delegação de competências, detém os poderes para remeter contratos adicionais, desde 22.10.2021 (data da produção de efeitos da delegação de competências, cfr. ponto 11 supra):

. 1.º e 3.º adicionais (Dossiês n.ºs 311/2023 e 316/2023), de 22.10.2021 a 16.04.2023 (dia anterior à remessa efetiva dos contratos adicionais ao TdC), por 373 dias em relação a cada dossiê.

39. Em cumprimento do mencionado despacho judicial de 13.05.2024, foram os demandados notificados, para, querendo, exercerem o direito ao contraditório, ou, em alternativa, efetuarem o pagamento das respetivas multas, pelo seu valor mínimo (510,00 €) por cada infração, caso em que o procedimento por responsabilidade sancionatória se extinguiria, bem como identificar a sua situação económica (para efeito de eventual graduação da multa).

E. Processo Autónomo de Multa n.º 8/2024

40. O Município de Viseu remeteu ao TdC, em 17.04.2023, através da plataforma eContas-CC, os 1.º a 3.º adicionais ao contrato de empreitada de “Adaptação da Cave da Igreja Madre Rita para Arquivo Municipal”, para cumprimento do disposto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.

41. O referido contrato de empreitada foi celebrado, em 20.05.2019, com a empresa Irmãos Almeida Cabral, Lda., pelo valor de 652.747,25 € (sem IVA), tendo a obra sido consignada em 30.10.2019, com um prazo de execução de 245 dias, prevendo-se que o seu termo ocorreria em 01.07.2020.

42. Os presentes contratos adicionais titulam trabalhos complementares e apresentam, de acordo com os elementos remetidos através da plataforma eContas-CC, a caracterização que se indica, tendo sido identificados os seguintes atrasos em relação ao mencionado prazo legal:

Dossiê	Adicional	Outorga	Valor do adicional (€)	Autorização	Início da execução	Termo do prazo legal	Envio ao TdC	Atraso (em dias)
287/2023	1.º	14.04.2021	5.657,65	Deliberação da CM Viseu, de 04.03.2021	15.04.2021	12.07.2021	17.04.2023	444
294/2023	2.º	15.06.2021	25.716,45	Deliberação da CM Viseu, de 09.07.2020	16.06.2021	08.09.2021	17.04.2023	402
298/2023	3.º	15.06.2021	4.956,71	Deliberação da CM Viseu, de 09.07.2020	16.06.2021	08.09.2021	17.04.2023	402

43. Atendendo aos atrasos verificados, em cumprimento do despacho de 09.11.2023, do Juiz Conselheiro relator, foram solicitados os documentos e esclarecimentos considerados necessários à análise dos contratos adicionais, de modo a aferir do (in)cumprimento do prazo previsto no citado n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.

44. Em resposta, o Município de Viseu apresentou as justificações referidas no âmbito do Processo Autónomo de Multa n.º 4/2024 e salientou a adoção de medidas corretivas, acima transcritas.

45. Como tal, considerando que os atrasos constatados na remessa dos contratos adicionais em causa foi determinada a abertura do Processo Autónomo de Multa (PAM n.º 8/2024 – 1ª Secção).

46. A responsabilidade pelos atrasos verificados foi imputada a cada um dos demandados nos seguintes períodos:

(ii) demandada 3, Presidente da Câmara Municipal de Viseu, que exerceu o cargo, por suplência, entre 04.04.2021 e 12.10.2021 foi considerada responsável pela remessa intempestiva ao TdC dos 3 adicionais:

. 1.º adicional (Dossiê n.º 287/2023), de 13.07.2021 (início do incumprimento após termo do prazo legal de remessa) a 12.10.2021 (data da cessação de funções), por 64 dias;

. 2.º e 3.º adicionais (Dossiês n.ºs 294/2023 e 298/2023), de 09.09.2021 (início do incumprimento após termo do prazo legal de remessa) a 12.10.2021 (data da cessação de funções), por 22 dias em relação a cada dossiê.

(iii) demandado 1, atual Presidente da Câmara Municipal de Viseu, foi considerado responsável pela remessa intempestiva ao TdC dos 1.º, 2.º e 3.º adicionais (Dossiê n.ºs 287/2023, 294/2023 e 298/2023), de 13.10.2021, data em que tomou posse, a 21.10.2022, data em que delegou aquela competência, por 7 dias em relação a cada dossiê.

(i) demandado 2, atual Vice-Presidente da Câmara Municipal de Viseu, que foi considerado responsável pela remessa intempestiva ao TdC dos 1.º, 2.º e 3.º adicionais (Dossiê n.ºs 287/2023, 294/2023 e 298/2023), de 22.10.2022, (data da produção de efeitos da delegação de competências, cfr. ponto 8 supra) a 17.04.2023, data da efetiva remessa dos contratos adicionais ao TdC, por 373 dias em relação a cada dossiê.

47. Em cumprimento do referido despacho judicial de 28.05.2024, foram os demandados notificados, para, querendo, exercerem o direito ao contraditório, ou, em alternativa, efetuarem o pagamento das respetivas multas, pelo seu valor mínimo (510,00 €) por cada infração, caso em que o procedimento por responsabilidade sancionatória se extinguiria, bem como identificar a sua situação económica (para efeito de eventual graduação da multa).

F. Processo Autónomo de Multa n.º 9/2024

48. O Município de Viseu remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), em 17.04.2023, através da plataforma eContas-CC, o 4.º adicional ao contrato de empreitada de “Ruas A4, B1 e B2 do PP1 do Prolongamento da Avenida António José de Almeida”, para cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC.

49. O referido contrato de empreitada foi celebrado, em 29.03.2018, com a empresa Embeiral -Engenharia e Construção, S.A., pelo valor de 1.093.898,47 € (sem IVA), tendo a obra sido consignada em 13.08.2018, com um prazo de execução de 154 dias, prevendo-se que o seu termo ocorreria em 06.07.2020.

50. Por seu turno, o aludido contrato adicional titula trabalhos complementares e apresenta, de acordo com os elementos remetidos através da plataforma eContas-CC, a caracterização que se indica, tendo sido identificado o seguinte atraso em relação ao mencionado prazo legal:

Dossiê	Adicional	Outorga	Valor do adicional (€)	Autorização	Início da execução	Termo do prazo legal	Envio ao TdC	Atraso (em dias)
308/2023	4.º	24.06.2020	15.205,38	Deliberação da CM Viseu de 14.05.2020	25.06.2020	17.09.2020	17.04.2023	649

51. Atendendo ao atraso verificado, em cumprimento do despacho de 09.11.2023, do Juiz Conselheiro relator, foram solicitados os documentos e esclarecimentos considerados necessários à análise do contrato adicional, de modo a aferir do (in)cumprimento do prazo previsto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.

52. Em resposta, o Município de Viseu apresentou as mesmas justificações referidas no âmbito do Processo Autónomo de Multa n.º 4/2024 e salientou a adoção de medidas corretivas, tal como acima transcritas.

53. Como tal, considerando que o atraso constatado na remessa do contrato adicional em causa, foi determinada a abertura do Processo Autónomo de Multa (PAM n.º 9/2024 – 1.ª Secção).

54. A responsabilidade foi imputada a cada um dos demandados nos seguintes períodos:

(ii) demandada 3, Presidente da Câmara Municipal de Viseu, por suplência, foi considerada responsável pela remessa intempestiva ao TdC do contrato adicional entre 04.04.2021, data do início de funções, e 12.10.2021, data em que cessou funções, por um período de 134 dias.

(iii) demandado 1, atual Presidente da Câmara Municipal de Viseu, foi considerado responsável pela remessa intempestiva ao TdC do contrato adicional, entre 13.10.2021, data em que tomou posse, e 21.10.2022, data em que delegou aquela competência (cfr. ponto 11 supra), por um período de 7 dias.

(i) demandado 2, atual Vice-Presidente da Câmara Municipal de Viseu, que, por delegação de competências, detém os poderes para remeter contratos adicionais, entre 22.10.2021 (data em que lhe foi delegada a respetiva competência, conforme documentação enviada) e 17.04.2023, data da efetiva remessa do contrato adicional ao TdC, por um período de 373 dias.

55. Em cumprimento do mencionado despacho judicial de 28.05.2024, foram os demandados notificados, para, querendo, exercerem o direito ao contraditório, ou, em alternativa, efetuarem o pagamento das respetivas multas, pelo seu valor mínimo (510,00 €) por cada infração, caso em que o procedimento por responsabilidade sancionatória se

extinguiria, bem como identificar a sua situação económica (para efeito de eventual graduação da multa).

G. Processo Autónomo de Multa n.º 10/2024

56. O Município de Viseu remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), em 17.04.2023, através da plataforma eContas-CC, os 1.º e 3.º adicionais ao contrato de empreitada de “Requalificação do Bairro de Santa Rita”, para cumprimento do disposto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.

57. O referido contrato de empreitada foi celebrado, em 05.02.2020, com a empresa CAPSFIL – Carlos Augusto Pinto dos Santos e Filhos, Lda., pelo valor de 767.000,00 € (sem IVA), tendo a obra sido consignada em 25.06.2020, com um prazo de execução de 364 dias, prevendo-se que o seu termo ocorreria em 24.06.2021.

58. Por seu turno, os aludidos contratos adicionais titulam trabalhos complementares e apresentam, de acordo com os elementos remetidos através da plataforma eContas-CC, a caracterização que se indica no quadro infra, tendo sido identificados os seguintes atrasos em relação ao mencionado prazo legal:

Dossiê	Adicional	Outorga	Valor do adicional (€)	Autorização	Início da execução	Termo do prazo legal	Envio ao TdC	Atraso (em dias)
286/2023	1.º	27.08.2021	199.086,89	Despacho do Vice-Presidente de 24.06.2021 Ratificado pela CM Viseu em 08.07.2021	04.11.2021	01.02.2022	17.04.2023	303
296/2023	3.º	27.08.2021	74.448,74	Despacho do Vice-Presidente de 24.06.2021 Ratificado pela CM Viseu em 08.07.2021	04.11.2021	01.02.2022	17.04.2023	303

59. Atentos os atrasos constatados, em cumprimento do despacho judicial de 16.11.2023, foram solicitados diversos esclarecimentos e documentos ao Município de Viseu, de modo a aferir do (in)cumprimento do prazo previsto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.

60. Em resposta, o Município de Viseu apresentou as mesmas justificações referidas no âmbito do Processo Autónomo de Multa n.º 4/2024 e salientou a adoção de medidas corretivas, acima transcritas.

61. Assim, considerando que os atrasos constatados na remessa dos contratos adicionais em causa, foi determinada a abertura do Processo Autónomo de Multa (PAM n.º 10/2024 – 1.ª Secção).

62. A responsabilidade pelo atraso de 303 dias no envio de cada um destes contratos adicionais foi imputada ao ora demandado (i) demandado 2, Vice-Presidente da Câmara Municipal de Viseu, detentor de competência delegada para a remessa de contratos adicionais ao TdC desde 22.10.2021.

63. Em cumprimento do mencionado despacho judicial de 28.05.2024, foi o referido demandado notificado para, querendo, no prazo de 20 dias, exercer o direito ao contraditório, ou, em alternativa, efetuar o pagamento da respetiva multa, pelo seu valor mínimo (510,00 €) por cada infração, caso em que o procedimento por responsabilidade sancionatória se extinguiria, bem como identificar a sua situação económica (para efeito de eventual graduação da multa).

H. Processo Autónomo de Multa n.º 11/2024

64. O Município de Viseu remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), em 17.04.2023, através da plataforma eContas-CC, os 1.º e 3.º adicionais ao contrato de empreitada de “Alargamento

da EN 16 entre a Rotunda Junto à Rua 5 de Outubro e o Limite do ICNF - Viseu”, para cumprimento do disposto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.

65. O referido contrato de empreitada foi celebrado, em 13.11.2018, com a empresa Irmãos Almeida Cabral, Lda., pelo valor de 482.095,57 € (sem IVA), tendo a obra sido consignada em 27.01.2020, com um prazo de execução de 195 dias, prevendo-se que o seu termo ocorreria em 24.08.2020.

66. Por seu turno, os mencionados contratos adicionais titulam trabalhos complementares e apresentam, de acordo com os elementos remetidos através da plataforma eContas-CC, a caracterização que se indica, tendo sido identificados os seguintes atrasos em relação ao mencionado prazo legal:

Dossiê	Adicional	Outorga	Valor do adicional (€)	Autorização	Início da execução	Termo do prazo legal	Envio ao TdC	Atraso (em dias)
303/2023	1.º	28.09.2020	10.741,06	Deliberação da CM Viseu de 06.08.2020	29.09.2020	28.12.2020	17.04.2023	578
306/2023	3.º	28.09.2020	15.913,20	Deliberação da CM Viseu de 06.08.2020	29.09.2020	28.12.2020	17.04.2023	578

67. Atendendo aos atrasos verificados, em cumprimento do despacho de 16.11.2023, do Juiz Conselheiro relator, foram solicitados os documentos e esclarecimentos considerados necessários à análise dos contratos adicionais, de modo a aferir do (in)cumprimento do prazo previsto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.

68. Em resposta, o Município de Viseu apresentou as mesmas justificações referidas no âmbito do Processo Autónomo de Multa n.º 4/2024 e salientou a adoção de medidas corretivas, acima transcritas.

69. Como tal, considerando que os atrasos constatados na remessa dos contratos adicionais em causa, por despacho judicial de 28.05.2024, foi determinada a abertura do Processo Autónomo de Multa (PAM n.º 11/2024 – 1.ª Secção).

70. Assim, a responsabilidade foi imputada a cada um dos demandados nos seguintes períodos:

(ii) demandada 3, Presidente da Câmara Municipal de Viseu, que exerceu as funções, por suplência, entre 04.04.2021 e 12.10.2021 foi considerada responsável pela remessa intempestiva ao TdC dos 2 adicionais, por um período de 134 dias em relação a cada um dos contratos.

(iii) demandado 1, atual Presidente da Câmara Municipal de Viseu, foi considerado responsável pela remessa intempestiva ao TdC do contrato adicional, entre 13.10.2021, data em que tomou posse, e 21.10.2022, data em que delegou aquela competência (cfr. ponto 8 supra), por um período de 7 dias para cada um dos adicionais.

(i) demandado 2, atual Vice-Presidente da Câmara Municipal de Viseu, que, por delegação de competências, detém os poderes para remeter contratos adicionais, entre 22.10.2021 (data em que lhe foi delegada a respetiva competência, conforme documentação enviada) e 17.04.2023, data da efetiva remessa do contrato adicional ao TdC, por um período de 373 dias para cada um dos contratos adicionais.

71. Em cumprimento do mencionado despacho judicial de 28.05.2024, foram os referidos demandados notificados para, querendo, no prazo de 20 dias, exercerem o direito ao contraditório, ou, em alternativa, efetuarem o pagamento da respetiva multa, pelo seu valor

mínimo (510,00 €) por cada infração, caso em que o procedimento por responsabilidade sancionatória se extinguiria, bem como identificar a sua situação económica (para efeito de eventual graduação da multa).»

II.3 Apreciação das questões jurídicas suscitadas no recurso

II.3.1 Questões jurídicas relevantes

8 Tendo presente a fundamentação e sentido da decisão recorrida, as conclusões das alegações dos recorrentes (cf. *supra* §§ 1, 2 e 5), o parecer do Ministério Público e a análise empreendida pelo tribunal *ad quem*, os temas essenciais objeto do recurso são os seguintes:

- 8.1 Imputação aos Recorrentes das infrações em que foram condenados;
- 8.2 Concursos de infrações e molduras das sanções no caso *sub judice*;
- 8.3 Fixação das sanções concretas que devem ser aplicadas a cada um dos Recorrentes;
- 8.4 Inconstitucionalidades invocadas pelos Recorrentes.

II.4.2 Imputação aos Recorrentes das infrações em que foram condenados

9 A falta injustificada da prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter é uma infração prevista na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC.

10 Nos termos do n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, os 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.

11 A Sentença recorrida sobre tipicidade e imputação objetiva foi amplamente fundamentada, nomeadamente, nos pontos 137 a 161, e, como aí se destacou, os Recorrentes preencheram o elemento objetivo da infração na medida em que não atuaram, como lhes incumbia, de forma a garantir o cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, não tendo, no exercício dos seus poderes próprios assegurado que os contratos adicionais referidos na Sentença fossem remetidos à 1.ª Secção do TdC no prazo legal.

12 As justificações apresentadas pelos Recorrentes não obstam a que se deva considerar preenchida a violação do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, sendo a conduta merecedora de censura, e relativamente ao julgamento do caso pela primeira instância quanto à tipicidade e imputação objetiva inexistente qualquer erro de direito, concordando-se com a Sentença recorrida

em todas as vertentes sobre o preenchimento plúrimo, por cada um dos Recorrentes, da infração prevista na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC.

- 13 O recurso começa por incidir em divergência sobre a imputação subjetiva, defendendo, em particular que a Sentença adotou uma interpretação que na prática prescinde da culpa ou presume a culpa por via do preenchimento do tipo objetivo.
- 14 A Sentença recorrida apreciou de forma fundamentada a culpa dos agentes depois de destacar que «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» (ponto 127) e que «a culpa tem [...] diversas modalidades assentes na previsão do facto ilícito e aderência ao mesmo» relevadas, nomeadamente, «para a graduação da multa» (ponto 128).
- 15 Dos factos provados não resulta que os Recorrentes tivessem agido dolosamente (com intenção ou conformando-se com a omissão de remessa tempestiva do referido contrato ao TdC), mas que atuaram de forma negligente, concordando-se com a apreciação levada a cabo pela Sentença recorrida nesta sede, nomeadamente, nos trechos que se passam a transcrever:

«163. [...]. Nada é demonstrado relativamente à negligência consciente, não fica assente que os demandados tivessem previsto os atos ilícitos, mas confiaram, violando deveres de cuidado, que tal não iria ocorrer.

164. Contudo, a situação é diversa para a negligência inconsciente. Os demandados não previram a ilicitude, mas se tivessem atuado com a diligência que a lei lhes impõe, o deveriam 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.

165. A lei impõe que se se enviem os adicionais aos contratos. Os demandados sabem ou deveriam saber que têm de o fazer. Cabe-lhe praticar os atos necessários, incluindo de cariz organizativo ou gestor, para que tal suceda, tanto em termos preventivos no âmbito dos serviços, como do seu envio atempado.

166. Nessa medida, e recorrendo ao critério legal, agiram negligentemente.

167. Temos, depois, de atender às circunstâncias dos casos concretos.

168. Tratou-se de uma conjuntura de inércia ou de falta de zelo que terá a situação pandémica como fator mais próximo, mas que deveria ter sido ultrapassada sem que viesse a tomar estas proporções quantitativas assinaláveis e que não deixam qualquer margem para o instituto de relevação da responsabilidade acima descrito, nos seus requisitos e pressupostos.»

II.4.3 Concursos de infrações e molduras das sanções no caso *sub judice*

- 16 No plano metodológico, a fixação das concretas consequências jurídicas decorrente do preenchimento da pluralidade de infrações por um mesmo agente deve ser precedida da definição da medida abstrata da multa ou multas.

- 17 A primeira questão que se suscita é se a cada um dos agentes se devem aplicar multas específicas por cada uma das infrações preenchidas procedendo de seguida ao cúmulo das sanções parcelares ou se é aplicável uma sanção única (balizada por moldura abstrata legalmente estabelecida) a todas as infrações ou a conjuntos de infrações praticadas por cada um dos agentes.
- 18 Embora a questão não tenha sido expressamente suscitada pelos Recorrentes ou pelo MP, o Tribunal de recurso pode apreciar o problema da qualificação do preenchimento pelos três Recorrentes do mesmo tipo infracional por mais do que uma vez e o respetivo regime de sancionamento atento, nomeadamente, o disposto nas disposições conjugadas dos artigos 3.º, n.º 3, 608.º, n.º 2, e artigo 663.º, n.º 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC e a circunstância de constituir questão jurídica cuja apreciação deve preceder o julgamento sobre as concretas sanções a aplicar a cada um dos Recorrentes (cf. *supra* § 3.3).
- 19 A problemática do concurso de infrações em sentido amplo compreende duas dimensões analiticamente distintas:
- 19.1 A distinção entre infração única e concurso efetivo; e
- 19.2 Os sistemas substantivos de sancionamento que, em abstrato, podem compreender duas alternativas diferentes entre:
- a) Sanção única para o conjunto de infrações
- b) Sanção para cada infração individualmente considerada, sendo subsequentemente estabelecido o resultado do cúmulo de sanções (jurídico, envolvendo uma nova ponderação sobre os fatores relevantes, ou material, envolvendo apenas uma operação aritmética).
- 20 O capítulo V da LOPTC em termos de direito substantivo compreende três grupos de infrações que, de acordo com a terminologia empregue na epígrafe do aludido capítulo, são geradoras *de responsabilidades financeiras*:
- 20.1 As infrações previstas no artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC;
- 20.2 As infrações previstas no artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC;
- 20.3 As infrações previstas no artigo 66.º, n.º 1, da LOPTC.
- 21 A problemática do sistema de sancionamento do concurso de infrações não se suscita por motivos dogmáticos e jurídico-normativos relativamente às infrações previstas no artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC, já que a consequência jurídica do preenchimento dessas infrações não é uma

sanção concreta entre limites de uma medida abstrata legalmente estabelecida, mas a obrigação de «repor as importâncias abrangidas pela infração».

22 O problema relativo ao regime de sancionamento do concurso de infrações previstas na LOPTC só se suscita quanto às infrações sancionadas com multas previstas nos artigos 65.º, n.º 1, e 66.º, n.º 1, da LOPTC:

22.1 As infrações previstas no artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC quando cometidas com dolo entre o mínimo de 25 UC e o máximo de 180 UC (artigo 65.º, n.º 2, da LOPTC);

22.2 As infrações previstas no artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC quando cometidas com negligência entre o mínimo de 25 UC e o máximo de 90 UC (artigo 65.º, n.º 5, da LOPTC)

22.3 As infrações previstas no artigo 66.º, n.º 1, da LOPTC quando cometidas com dolo entre o mínimo de 5 UC e o máximo de 40 UC (artigo 66.º, n.º 2, da LOPTC);

22.4 As infrações previstas no artigo 66.º, n.º 1, da LOPTC quando cometidas com negligência entre o mínimo de 5 UC e o máximo de 20 UC (artigo 66.º, n.º 3, da LOPTC).

23 A norma sancionatória primária preenchida no caso *sub judice* (constante da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC) está no plano sistemático enquadrada na Secção III (*Da responsabilidade sancionatória*) do capítulo V (*Da efetivação de responsabilidades financeiras*) da LOPTC.

24 Os artigos 65.º, 66.º e 67.º da LOPTC não compreendem nenhuma norma diretamente reguladora:

24.1 Do conceito de concurso efetivo de infrações;

24.2 Da moldura abstrata do sancionamento do concurso e eventuais variantes nesse domínio.

25 Em abstrato, o concurso efetivo de infrações pode implicar pluralidade de sanções carecidas de subsequente cúmulo ou *unidade da sanção*, o que pode ser ilustrado com a análise de dois regimes legais distintos sobre essa matéria: o relativo às infrações penais constante do Código Penal (CP) e o relativo às infrações disciplinares atualmente regulado na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP).

26 No que concerne às infrações penais:

26.1 O artigo 30.º, n.º 1, do CP prescreve que «o número de crimes determina-se pelo número de tipos de crime efetivamente cometidos, ou pelo número de vezes que o mesmo tipo de crime for cometido».

- 26.2 Desse preceito decorrem algumas conclusões fundamentais, a primeira é que a matéria de facto objeto do concurso efetivo de crimes pode compreender:
- a) Várias ações ou omissões distintas (concurso real);
 - b) Uma única ação ou omissão que lesa ou põe em perigo bens jurídicos eminentemente pessoais de diferentes ofendidos (concurso ideal).
- 26.3 Do artigo 30.º, n.º 1, do CP resulta, ainda, que no direito positivo português o concurso efetivo pode envolver:
- a) A aplicação de diferentes normas incriminadoras (concurso heterogéneo); ou
 - b) A aplicação plúrima de uma única norma incriminadora (concurso homogéneo).
- 26.4 E as duas classificações acabadas de referir podem intercalar-se, sendo possível um concurso efetivo de crimes ideal homogéneo em que o agente lesa ou põe em perigo bens jurídicos eminentemente pessoais de mais do que um ofendido.
- 26.5 A figura do crime continuado na atual lei penal (artigo 30.º, n.º 2, do CP) apresenta-se como unificação jurídica de um concurso efetivo de infrações penais com implicações imediatas nas respetivas consequências sancionatórias, sanção única em vez de pluralidade de penas por cada crime praticado.
- 26.6 Relativamente ao sancionamento do concurso de crimes que não é aglutinado na categoria legal do crime continuado constitui matéria das consequências jurídicas do crime atualmente regulada nos artigos 77.º e 78.º do CP inseridos na Secção III do Capítulo IV do Título III do CP que compreende operações realizadas subsequentemente à obrigatória fixação de penas parciais para cada um dos crimes em concurso, sendo importante uma distinção entre duas categorias:
- a) O *concurso de penas* quando as diversas infrações que estão na sua base foram cometidas antes do trânsito em julgado da primeira condenação por qualquer delas e as penas aplicadas forem da mesma natureza, cuja punição se realiza através de um designado cúmulo jurídico das várias penas parcelares com reapreciação dos fatores relevantes para fixar uma *pena única* (na fórmula de Eduardo Correia) ou *pena conjunta* (na terminologia concorrente de Figueiredo Dias) que nunca pode ultrapassar a soma das penas parcelares [mas quanto a penas de diferente natureza pode realizar-se uma mera adição material (*v.g.* as penas de multa e as de prisão que por força do artigo 77.º, n.º 3, do CP não são cumuláveis juridicamente entre si têm de se acumular materialmente)];

- b) Os outros casos de concurso de crimes dão lugar a uma *sucessão de penas*, em que as regras de punição operam exclusivamente por referência a cada um dos crimes em concurso (sendo neste âmbito que surgem, por exemplo, as situações de reincidência, cujos requisitos constam dos artigos 75.º e 76.º do CP).

27 Relativamente às infrações disciplinares reguladas na LTFP:

27.1 A teoria geral da infração disciplinar é tributária em múltiplas vertentes da dogmática penal que conforma a definição legal de infração disciplinar (que atualmente consta do artigo 183.º da LTFP¹) e serve para enquadrar critérios delimitadores da infração única e do concurso de infrações subjacentes a várias normas sobre pluralidade de infrações disciplinares (cf. artigos 180.º, n.º 3, 191.º, n.ºs 1, alíneas *e*), *f*) e *g*), 3 e 4 da LTFP).

27.2 Do artigo 180.º, n.º 3, da LTFP decorre que preenchido o conceito de *acumulação de infrações* disciplinares («quando duas ou mais infrações são cometidas na mesma ocasião ou quando uma é cometida antes de ter sido punida a anterior») se aplica uma sanção disciplinar única às infrações *apreciadas num único processo* ou *em processos apensados*, regra que tem longo lastro histórico².

27.3 O conceito de pluralidade ou concurso de infrações disciplinares praticadas pelo mesmo agente é mais amplo do que o de acumulação de infrações abrangendo também o que se pode classificar como *sucessão de infrações* geradoras de acumulação material de sanções, podendo, ainda, a infração anterior constituir agravante especial a ponderar no sancionamento da infração posterior [destrinças substantivas entre *acumulação de*

¹ «Considera-se infração disciplinar o comportamento do trabalhador, por ação ou omissão, ainda que meramente culposo, que viole deveres gerais ou especiais inerentes à função que exerce».

² Com efeito, a norma do artigo 180.º, n.º 3, da LTFP tem lastro histórico no Estatuto Disciplinar de 1943, cujo artigo 14.º estabelecia «não pode aplicar-se mais de uma pena disciplinar por cada infração ou pelas infrações acumuladas que sejam apreciadas num só processo». Solução normativa que subsistiu inalterada nos regimes disciplinares de 1979, 1984 e 2008, tendo sido no artigo 14.º, n.º 2, do EDFAACRL de 1979 que se introduziu pela primeira vez a norma interpretativa no sentido de que a sanção única «é de observar mesmo no caso de infrações apreciadas em mais do que um processo, quando apensados, nos termos do artigo 47.º», mantida nos mesmos termos no artigo 14.º do EDFAACRL de 1984, tendo sido consagrada a atual redação no artigo 9.º, n.º 3, do EDTFP de 2008. Princípio da sanção disciplinar única para a acumulação de infrações apreciadas num único processo com uma fonte legal anterior a 1943, pois foi introduzida de forma expressa na lei portuguesa pelo artigo 569.º do Código Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31095, de 31-12-1940 («Não pode aplicar-se mais de uma pena disciplinar por cada infração ou pelas infrações acumuladas que sejam apreciadas num só processo»). No regime anterior ao Código Administrativo de 1940, no artigo 494.º do Código Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27424, de 31-12-1936, apenas se prescrevia que «pela mesma infração não pode a cada funcionário ser aplicada mais de uma pena disciplinar», nada sendo dito sobre a suscetibilidade de uma sanção disciplinar única para infrações acumuladas.

infrações e sucessão de infrações expressamente reconhecidas no artigo 191.º, n.º 1, alíneas e), f) e g), 3 e 4 da LTFP].

- 28 Os regimes sobre punição de concurso de infrações dos direitos penal e disciplinar público revelam soluções distintas ao nível das consequências jurídicas do concurso de infrações conhecidas em simultâneo antes de qualquer condenação: sanções aplicáveis a cada uma das infrações no caso dos crimes (as quais em certos casos são cumuladas juridicamente e noutros materialmente) e sanção única no caso das infrações disciplinares.
- 29 Por seu turno, na lei penal, a figura do *crime continuado* prevista no artigo 30.º, n.º 2, do CP corresponde a uma subcategoria de acumulação de infrações punível com sanção única e, consequentemente, moldura abstrata previamente estabelecida na lei.
- 30 A ausência de regime próprio para as infrações previstas nos artigos 65.º e 66.º da LOPTC e de remissão específica para outro regime em qualquer um desses preceitos impõe que se averigue se existe reenvio para outro regime de direito sancionatório sobre concurso de infrações no artigo 67.º da LOPTC.
- 31 A estatuição constante do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC prescreve a aplicação subsidiária dos títulos I e II do livro I do CP.
- 32 Relativamente ao âmbito de aplicação do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, no parecer do MP defende-se:
- «No entanto, parece que tal norma não contempla as *outras infrações* previstas no artº66º, por as mesmas não constituem infrações financeiras sancionatórias, mas antes infrações sancionatórias de natureza diversa conforme já referido e, como tal, não se enquadram na previsão do nº4 do artº67º da LOPTC.
Se fosse essa a intenção do legislador, então na redação desta norma seria claro, omitindo a referência à expressão *financeira*, referindo antes ao *regime substantivo da responsabilidade sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal*, e desse modo já incluía as situações dos artºs 65º e 66º e não apenas do artº65º da LOPTC.»
- 33 Como se destaca na fórmula impressiva empregue pelo juiz Benjamin Cardozo no Acórdão do Supremo Tribunal dos EUA *Snyder v. Massachusetts* «a tirania de rótulos é uma raiz fértil de perversões»³, risco agravado em matérias de infixidez terminológica, pelo que a apreciação do regime jurídico positivo sobre concurso de infrações previstas no artigo 66.º, n.º 1, da LOPTC não deve ser vinculada às etiquetas legais, doutrinárias e/ou jurisprudenciais sobre as diferentes categorias de infrações reguladas na LOPTC.

³ 291 U.S. 97, 114 (1934).

- 34 Como primeiro ponto, importa destacar que a diferença qualitativa entre as infrações previstas no artigo 65.º e as reguladas no artigo 66.º da LOPTC não interfere com a suscetibilidade de aplicação subsidiária de normas da Parte Geral do Código Penal às duas tipologias de infrações ou apenas a alguma delas.
- 35 O elemento literal constituído pela menção na previsão da norma do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC do «regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória não implica um âmbito restrito às infrações do artigo 65.º da LOPTC pois na LOPTC as *infrações* do artigo 66.º, n.º 1, da LOPTC são, sem qualquer ressalva, integradas no Capítulo V (*Da efetivação de responsabilidades financeiras*) e Secção III (*Da responsabilidade sancionatória*), i.e., segundo a terminologia legal as infrações previstas no n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC são integradas na categoria ou grupo da *responsabilidade financeira sancionatória*.
- 36 Por outro lado, para efeitos de captação da *mens legislatoris*, a norma do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC foi introduzida pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, diploma em que as regras apenas aplicáveis às infrações previstas no n.º 1 do artigo 65.º foram inseridas nos n.ºs 3, 7 e 8 do artigo 65.º, pelo que, ao integrar norma de remissão no n.º 4 do artigo 67.º o legislador visou abranger, como nos restantes números desse preceito, as infrações dos artigos 65.º e 66.º da LOPTC.
- 37 Em síntese, entende-se que a previsão da norma do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC abrange as infrações reguladas nos artigos 65.º e 66.º da LOPTC, pois:
- 37.1 O elemento sistemático-formal suporta esse entendimento na medida em que os três preceitos legais estão inseridos na mesma secção.
- 37.2 O elemento histórico-teleológico também aponta no mesmo sentido pois:
- a) A epígrafe do artigo 67.º na redação originária reportava-se aos *processos de multa* e atualmente refere o *regime*, fórmula que, no plano compreensivo, inclui as infrações previstas nos artigos 65.º, n.º 1, e 66.º, n.º 1, sem discriminação entre as que se encontram previstas em um ou outro dos dois preceitos;
- b) As duas versões do n.º 2 do artigo 67.º (originária e da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto) reportam-se à graduação das multas aplicadas a infrações previstas nos artigos 65.º, n.º 1, e 66.º, n.º 1;
- c) O n.º 3 do artigo 67.º (que subsiste inalterado desde a versão originária) estabelece por remissão para os artigos 61.º e 62.º os únicos e necessários cânones normativos sobre imputação objetiva das infrações previstas nos artigos 65.º, n.º 1, e 66.º, n.º 1 (matéria essencial e que apenas se encontra regulada por essa via); e

- d) O n.º 4 do artigo 67.º introduzido pela Lei n.º 20/2015 visou um reenvio normativo abrangente das infrações previstas nos dois artigos precedentes, já que as novas regras introduzidas por aquela Lei n.º 20/2015 exclusivamente aplicáveis às infrações do artigo 65.º foram, congruentemente, inseridas nos n.ºs 3, 7 e 8 do artigo 65.º (cf. §§ 22 a 24 do Acórdão n.º 22/2022 da 3.ª Secção do TdC e §§ 30 e 31 do Acórdão n.º 42/2024 da 3.ª Secção do TdC).
- 38 A remissão prescrita no artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC para os títulos I e II do livro I do CP compreende os artigos 1.º a 39.º do CP, conseqüentemente, em matéria de concurso as infrações previstas no n.º 1 do artigo 66.º são reguladas pelo regime do artigo 30.º do CP, em detrimento da aplicação de quaisquer outros regimes legais e/ou regras que o intérprete criaria (tal como sucede com os conceitos de dolo e negligência estabelecidos nos artigos 13.º a 15.º do CP).
- 39 As infrações objeto do presente processo praticadas por cada um dos Recorrentes integram o conceito de concurso efetivo⁴, mas a aplicabilidade do artigo 30.º, n.º 2, do CP impõe que se avalie se entre algumas das infrações em concurso se verifica uma relação enquadrável como *continuação* ao abrigo dessa norma.
- 40 Apreciação que deve preceder a fixação concreta de multas atendendo a que a figura da infração continuada enquanto categoria geral e abstrata compreende estatuições relativas às conseqüências jurídicas de uma subcategoria de concurso de infrações determinante do sancionamento de várias infrações pela moldura de uma única infração.
- 41 O Recorrente demandado 1 foi condenado por um conjunto de 11 infrações ocorridas num período concentrado de sete dias, entre a sua posse como presidente da câmara (em 13-10-2021) e a delegação da competência ao seu vice-presidente (em 21-10-2021), durante o qual não foram enviados, como já deviam ter sido remetidos antes da posse desse autarca, um conjunto de contratos adicionais, i.e., procedimentos relativamente aos quais esse autarca não interveio, como lhe incumbia, para aferir e corrigir a situação de incumprimento que herdou da anterior titular do cargo.
- 42 A imputação objetiva e subjetiva das referidas infrações em concurso ao Recorrente demandado 1 não afasta a existência de um quadro global comum e repetido nas onze (11) infrações.
- 43 Com efeito, embora a sistemática falha dos serviços não apague, como vimos acima (II.4.3), o incumprimento dos deveres próprios do autarca titular da competência, na medida em que se reporta a um período contínuo e de curta duração sem que corra um qualquer facto externo

⁴ Estabelecido no n.º 1 do artigo 30.º do CP.

relevante para interromper a inércia negligente do agente, entendemos estarem preenchidos todos os requisitos para se considerar o concurso enquadrado na unidade jurídico-normativa da continuação dominada por uma *exigibilidade sensivelmente diminuída*, i.e., estamos perante: (a) *a realização plúrima do mesmo tipo de infração* (b) *executada por forma essencialmente homogénea* e (c) *no quadro de uma mesma situação exterior que diminui consideravelmente a culpa do agente*.

- 44 Em conclusão, no caso das infrações praticadas pelo Recorrente demandado 1 entende-se que estão preenchidos todos os requisitos que permitem o enquadramento como uma infração continuada de omissão pura ao longo de um período contínuo de sete dias.
- 45 A Recorrente demandada 3 exerceu o cargo de Presidente da CMV entre 04.04.2021 e 12.10.2021, por suplência em virtude do falecimento do anterior titular, tendo as infrações imputadas sido praticadas em períodos de omissão que medeiam entre (a) a data do início de funções como Presidente da CMVC (04.04.2021) ou a data em que se atingiu o termo do prazo para envio do contrato, e (b) a data em que cessou o exercício do cargo (12.10.2021):
- 45.1 PAM n.º 5/2024– 1.ª Secção: 1.º e 2.º adicionais entre 04.04.2021 e 12.10.2021, 3.º e 4.º adicionais entre 03.09.2021 e 12.10.2021;
- 45.2 PAM n.º 6/2024– 1.ª Secção: 1.º adicional entre 04.04.2021 e 12.10.2021, 2.º adicional entre 15.04.2021 e 12.10.2021, 3.º, 4.º, 5.º e 6.º adicionais entre 13.07.2021 e 12.10.2021;
- 45.3 PAM n.º 7/2024– 1.ª Secção: 1.º adicional entre 04.04.2021 e 12.10.2021, 2.º adicional entre 05.06.2021 e 12.10.2021;
- 45.4 PAM n.º 8/2024– 1.ª Secção: 1.º adicional entre 13.07.2021 e 12.10.2021, 2.º e 3.º adicionais entre 09.09.2021 e 12.10.2021;
- 45.5 PAM n.º 9/2024 – 1.ª Secção: 4.º adicional entre 04.04.2021 e 12.10.2021;
- 45.6 PAM n.º 11/2024 – 1.ª Secção: 1.º e 3.º adicionais entre 04.04.2021 e 12.10.2021.
- 46 Relativamente à Recorrente demandada 3 considera-se que, sem embargo do maior período temporal de cada uma das omissões provadas, também estão preenchidos todos os requisitos para a sua conduta infracional se considerar enquadrada na unidade jurídico-normativa da continuação dominada por uma *exigibilidade sensivelmente diminuída*, na medida em que a competência foi assumida por si também por um hiato temporal reduzido e em virtude do falecimento do anterior presidente do município num quadro em que subitamente sobre si recaíram um número significativo de competências novas ao mesmo tempo que os serviços

sob sua alçada estavam afetados pelas medidas aprovadas ao nível nacional em virtude do COVID 19.

47 O Recorrente demandado 2 cometeu infrações ao longo de diferentes períodos depois da delegação da competência por despacho do presidente da CMV de 21-10-2021 com o particularismo, diferenciador da sua situação relativamente à dos outros Recorrentes, de a violação da norma sancionatória secundária ter cessado com o envio dos contratos ao TdC, pelo que os períodos de omissão medeiam entre (a) a data do efeito da delegação de competências (22.10.2021) ou a data em que em que se atingiu o termo do prazo para envio do contrato ao TdC, e (b) a véspera do envio ao TdC:

47.1 PAM n.º 4/2024– 1.ª Secção: 1.º adicional entre 2.09.2022 e 22.03.2023, 2.º adicional entre 31.12.2021 e 23.03.2023, 3.º adicional entre 5.03.2022 e 24.03.2023;

47.2 PAM n.º 5/2024– 1.ª Secção: 1.º, 2.º, 3.º e 4.º adicionais entre 22.10.2021 e 16.04.2023

47.3 PAM n.º 6/2024– 1.ª Secção: 1.º adicional entre 22.10.2021 e 27.03.2023, 2.º, 3.º e 4.º adicionais entre 22.10.2021 e 28.03.2023, 5.º e 6.º adicionais entre 22.10.2021 e 29.03.2023, 7.º e 8.º adicionais entre 23.11.2022 e 29.03.2023;

47.4 PAM n.º 7/2024– 1.ª Secção: 1.º e 3.º adicionais relativos aos Dossiês n.ºs 311/2023 e 316/2023 entre 22.10.2021 a 16.04.2023;

47.5 PAM n.º 8/2024– 1.ª Secção: 1.º, 2.º e 3.º adicionais (Dossiê n.ºs 287/2023, 294/2023 e 298/2023), de 22.10.2022 e 16.04.2023;

47.6 PAM n.º 9/2024 – 1.ª Secção: 4.º adicional entre 22.10.2021 e 16.04.2023;

47.7 PAM n.º 10/2024 – 1.ª Secção: 1.º e 3.º adicionais entre 22.10.2021 e 16.04.2023;

47.8 PAM n.º 11/2024 – 1.ª Secção: 1.º e 3.º adicionais entre 22.10.2021 e 16.04.2023;

48 Relativamente ao Recorrente demandado 2 as infrações reportam-se a omissões mais prolongadas, num contexto em que as principais medidas de contingência decorrente das respostas estatais ao COVID 19 já tinham cessado, tendo a assunção da competência delegada ocorrido em virtude de delegação de competência sete dias depois da posse como vereador tendo esse Recorrente sido confrontado com a violação da norma sancionatória secundária em diferentes momentos em que contratos adicionais foram remetidos depois do termo final do prazo perentório, e apesar, dessa circunstância, deixou persistir a situação de ilicitude ainda por alguns períodos subsequentes quanto a outros contratos adicionais.

- 49 Acresce que, como referido na Sentença recorrida, o Recorrente demandado 2 já foi condenado por infrações similares (sentenças proferidas posteriormente à consumação dos ilícitos objeto do presente processo) e, nesses casos tinha procedido ao envio em incumprimento do prazo estabelecido no Art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC de vários outros contratos adicionais nos meses de novembro e dezembro de 2022 (cf. Acórdão n.º 14/2024 da 3.ª Secção).
- 50 Essa circunstância implica que a persistente inércia do Recorrente demandado 2 quanto ao envio tempestivo dos contratos objeto do julgamento da Sentença recorrida não se possa considerar abrangida por uma *exigibilidade sensivelmente diminuída*.
- 51 Com efeito, na medida em que esse autarca apesar de confrontado com envios tardios em novembro e dezembro de 2022 manteve a sua inércia, sem agir de forma efetiva para assegurar que os serviços municipais por si dirigidos atuassem de forma tempestiva, violou deveres de cuidado basilares apesar de deter a informação necessária para identificar a patologia e obstar ao prolongamento de violações dos prazos em mais dezoito casos (apenas cessados decorridos alguns meses sobre os anteriores envios intempestivos em que demandado 2 interveio):
- 51.1 Os contratos adicionais objeto dos PAM n.ºs 4/2024 e 6/2024 foram remetidos no período concentrado de 8 dias (entre 22-03-2023 e 30-03-2023);
- 51.2 Nos ilícitos objeto dos PAM n.ºs 5/2024, 7/2024, 8/2024, 9//2024, 10/2024 e 11/2024 a violação apenas com o envio em 17-04-2023 de todos os contratos ao TdC.
- 52 Consequentemente, no caso do Recorrente demandado 2 não se pode considerar que existe uma infração continuada, devendo ser mantida a respetiva condenação por dezoito (18) infrações em concurso efetivo e as consequentes dezoito (18) multas.

II.4.4 Fixação das sanções concretas que devem ser aplicadas a cada um dos Recorrentes

- 53 Tendo sido definida a moldura das sanções aplicáveis a cada um dos Recorrentes importa decidir de seguida as concretas multas em que devem ser condenados.
- 54 O artigo 66.º, n.º 3, da LOPTC estabelece que o n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC sobre relevação da responsabilidade de infrações sancionatórias também se aplica às infrações previstas e puníveis pelo artigo 66.º, n.ºs 1, 2 e 3, da LOPTC quando estas forem praticadas com negligência, pelo que, a 1.ª e a 2.ª Secções do TdC podem relevar a responsabilidade por infração financeira quando não tiver havido antes recomendação do TdC ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado, nem tendo o autor sido anteriormente censurado pela sua prática (por parte dessas entidades).

- 55 Contudo, no caso concreto afigura-se concretamente inadequada a relevação, atendendo:
- 55.1 No caso dos Recorrentes demandada 3 e demandado 2, nomeadamente, ao universo de casos de contratos adicionais não remetidos no prazo e prolongamento do período temporal das omissões;
- 55.2 No caso do Recorrente demandado 1, nomeadamente, ao número de casos e especiais obrigações desse autarca muito experiente fatores que, por si só, obstavam a que a responsabilidade fosse relevada, acresce que esse Recorrente anteriormente tinha recebido recomendações sobre a mesma matéria através da Sentença n.º 4/2009 da 1.ª Secção.
- 56 O regime de atenuação e relevação das infrações previstas no n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC encontra-se previsto de forma completa no n.º 3 desse preceito, pelo que, as normas dos n.ºs 7 e 8 do artigo 65.º não se aplicam àquelas infrações (de acordo com jurisprudência estabilizada da 3.ª Secção do TdC, cf. *supra* §§ 36 e 37.2d)), consequentemente, é juridicamente infundada a alegação dos Recorrentes de que a Sentença recorrida padeceu de erro de direito por não ter ponderado a aplicação casuística da dispensa ou atenuação especial das multas.
- 57 As regras legais sobre molduras abstratas de sancionamento no caso concreto (cf. *supra* §§ 22.3, 26.5, 38, 39, 44, 46 e 52) prescrevem que:
- 57.1 Os Recorrentes demandada 3 e demandado 1 são sancionáveis por uma infração continuada com moldura abstrata que se situa entre o mínimo de 5 UC e o máximo de 20 UC (artigo 66.º, n.º 3, da LOPTC);
- 57.2 O Recorrente demandado 2 é sancionável por dezoito infrações continuadas sendo a moldura abstrata de cada uma delas sancionável de acordo com entre o mínimo de 5 UC e o máximo de 20 UC.
- 58 De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 67.º da LOPTC, as multas devem ser graduadas 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.
- 59 Tendo presentes os aludidos fatores e o circunstancialismo das omissões continuadas dos Recorrentes demandada 3 (assunção de funções de forma inopinada num contexto excecional) e demandado 1 (curto período de assunção da competência em causa), entende-se adequado

aplicar uma multa no montante mínimo de 5 UC pela infração continuada em que cada um deles incorreu.

60 Relativamente, ao Recorrente demandado 2, a Sentença recorrida já o tinha condenado no montante mínimo da moldura abstrata aplicável a cada uma das infrações em que incorreu, sendo legalmente inadmissível a redução de qualquer uma das sanções em que foi condenado que por imperativo legal devem ser acumuladas materialmente como se decidiu na Sentença recorrida.

II.4.5 Inconstitucionalidades invocadas pelos Recorrentes

61 Os Recorrentes suscitam alegadas inconstitucionalidades nas conclusões IV e XII.

62 O julgamento sobre eventual inconstitucionalidade no quadro da fiscalização concreta da constitucionalidade não incide sobre apreciações abstratas ou hipotéticas, mas sobre concretas normas aplicadas.

63 A primeira invocação de inconstitucionalidade reportou-se a «violação da exigência da prova de culpa efetiva plasmada no n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, contrariando ainda o princípio *in dubio pro reo*, que, por imposição constitucional, vigora em todos os processos sancionatórios»

64 O pedido formulado pelos Recorrentes nesta parte deve improceder:

64.1 Porque, a interpretação das normas aplicadas dos artigos 61.º, n.º 5, e 64.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) invocada pelo Recorrente não foi adotada em passo algum da Sentença recorrida, nem no presente Acórdão e não tem qualquer conexão com a *ratio decidendi* do julgamento empreendido na parte em que interpretou e aplicou as referidas normas legais e em várias outras dimensões ponderou a culpa concreta dos ora Recorrentes (*v.g. supra* §§ 14, 15, 26.5, 38 a 52, 58 a 60).

64.2 A culpa dos Recorrentes não foi presumida, nem o podia ser pois por força da remissão prescrita no artigo 67.º, n.º 3, a culpa exigida pelo artigo 61.º, n.º 5, constitui pressuposto da condenação por infração prevista no n.º 1 do artigo 66.º tendo os enunciados factuais em que o julgamento da culpa se sustentou decorrido de inferências racionalmente suportadas em elementos de prova.

64.3 Importando reiterar que os cargos dos ora Recorrentes enquanto autarcas compreendem obrigações de defesa do interesse público e da legalidade voluntariamente assumidas ao aceitarem o respetivo exercício, assunção que transporta exigências de um nível de

empenho, estudo e conhecimento das normas acima do homem médio que não foi incumbido dessas funções, nomeadamente, em termos de defesa e vigilância ativas em prol do integral respeito de regras e princípios legais (e se não têm disponibilidade para algumas tarefas têm a obrigação de proceder às pertinentes delegações de competência).

64.4 Em síntese, tendo presente a factualidade julgada provada pela Sentença recorrida que subsistiu inalterada na presente instância, inexistente motivo para dissidir da decisão impugnada quanto à qualificação da conduta dos Recorrentes como negligência inconsciente (artigo 15.º, alínea *b*), do CP *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC) por violação dos concretos deveres objetivos de cuidado, relativos à obrigação funcional de assegurarem o envio de contratos adicionais ao TdC.

65 Por fim, os Recorrentes alegam [invocando um relatório de auditoria da 2.ª Secção do TdC onde se apreciaram situações que (segundo a alegação) «se podem considerar similares» às julgadas pela Sentença recorrida] que «ao decidir assacar a responsabilidade financeira aos Recorrentes, em detrimento da responsabilização dos trabalhadores autárquicos concretamente responsáveis pelas omissões, o Tribunal de Contas acaba por se afastar relativamente à orientação anteriormente prosseguida» violando os princípios da igualdade e da segurança jurídica inerente a um Estado de Direito Democrático.

66 Também neste ponto a argumentação jurídica dos Recorrentes é improcedente na medida em que os invocados princípios não colidem com o exercício da função jurisdicional em sentido estrito empreendida por este Tribunal ao julgar o presente recurso, empreendendo as respetivas operações de hermenêutica jurídica vinculado aos princípios da imparcialidade e independência (nomeadamente quanto à imputação objetiva, cf. *supra* §§ 9 a 15), não se podendo deixar condicionar por eventuais interpretações da lei assumidas por outros órgãos no exercício das respetivas competências (ainda que as mesmas se reportassem a atos de carácter jurisdicional em sentido material, o que, sublinhe-se, não é o caso dos relatórios de auditoria aprovados pela 2.ª Secção do TdC na parte em que se pronunciam sobre eventuais responsabilidades financeiras).

67 Por outro lado, as eventuais responsabilidades dos Recorrentes objeto de julgamento pela Sentença recorrida não foram julgadas por qualquer outra entidade, o que implica que se afigure infundado empreender a reapreciação da interpretação e aplicação da lei adotadas em sede de um relatório de auditoria da 2.ª Secção do TdC com um objeto processual distinto.

II.4.6 Emolumentos

68 Relativamente aos emolumentos dos dois recursos (de demandada 3 e demandado 1) parcialmente procedentes, ao abrigo do artigo 17.º, n.º 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC), decide-se condenar cada um dos dois Recorrentes em metade dos emolumentos estabelecidos pelo artigo 16.º, n.º 2, do RJETC, i.e., no montante de 20% do VR.

69 No caso do Recorrente demandado 2 sendo improcedente o respetivo recurso deve o mesmo ser sujeito à obrigação de pagamento dos emolumentos estabelecidos pelo artigo 16.º, n.º 2, do RJETC, i.e., no montante de 40% do VR.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Julgar parcialmente procedente o recurso interposto por demandado 1, condenando-o por uma infração continuada prevista na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC em uma multa no montante de 5 UC e em emolumentos legais no montante de 20% do VR;
- 2) Julgar improcedente o recurso interposto por demandado 2, mantendo a respetiva condenação em dezoito (18) multas que tinha sido decidida pela Sentença recorrida, sendo, ainda, condenado em emolumentos legais no montante de 40% do VR;
- 3) Julgar parcialmente procedente o recurso interposto por demandada 3, condenando-a por uma infração continuada prevista na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC em uma multa no montante de 5 UC e em emolumentos legais no montante de 20% do VR.

*

Registe e notifique. DN.

Lisboa, 26 de fevereiro de 2025.

Os Juízes Conselheiros,

Paulo Dá Mesquita – Relator

António Francisco Martins (Voto vencido, nos termos da declaração de voto anexa)

José Mouraz Lopes



Voto vencido, essencialmente pelas seguintes razões:

1. Pese embora a circunstância de a concetualização e a sistematização adotadas na LOPTC (diploma legal a que pertencerão os preceitos a seguir citados sem qualquer outra indicação), acerca das “responsabilidades” por “infrações” não serem as mais corretas, temos por certo que as “outras infrações”, previstas no artigo 66.º, não são infrações financeiras de qualquer natureza (sancionatórias ou reintegratórias) e, assim, não dão lugar a “responsabilidades financeiras”.

2. Isso mesmo tem sido afirmado e reafirmado em vários arestos deste Tribunal no sentido de que a génese dessas “outras infrações” está no “incumprimento dos deveres de colaboração com o Tribunal de Contas, ou de violação de deveres de boa-fé processual”, salientando-se ainda a sua indissociável característica de “multa de natureza processual”, como se dá nota no Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 778/2014 (Relator Conselheiro João Cura Mariano),¹ - cf., entre outros, os §§ 16 e 17 do Acórdão n.º 12/2023 de 26.04.2023, da 3.ª Secção/PL².

3. Assim, não pode retirar-se do elemento sistemático-formal – atento o enquadramento do artigo 66.º no capítulo V da LOPTC, sob a epígrafe “Da efetivação de responsabilidades financeiras” e a integração do artigo 67.º, na secção III, sob a epígrafe “Da responsabilidade sancionatória” - a aplicabilidade do n.º 4 do artigo 67.º às “outras infrações” previstas no artigo 66.º.

4. Também não cremos que o elemento histórico-teleológico aponte nesse sentido, tendo presente, mais uma vez, que as denominações concetuais, nomeadamente de epígrafes de preceitos, não são rigorosas e o relevante é a substância subjacente à normatividade, que é, como se referiu uma multa de natureza processual.

5. Ora, em termos de substância, quer na sua versão original, quer nas versões resultantes das alterações introduzidas no artigo 67.º, pela Lei n.º 48/2006 de 29.08 e pela Lei n.º 20/2015 de 09.03, quer aquela génese quer aquela característica das “outras infrações” previstas no artigo 66.º não se alteraram. Pelo contrário mantiveram-se.

6. Em consonância é de salientar que, “*ab initio*, o artigo 67.º, sob a epígrafe “Processos de multa”, não tinha coerência sistemática pois continha disposições, como o n.º 3, aplicáveis apenas à “responsabilidade sancionatória” e outras, como os n.ºs 1 e 2, nomeadamente este n.º 2, fixando os critérios de graduação das multas aplicáveis a todas as infrações previstas nesta secção III, sob a epígrafe “Da responsabilidade sancionatória”, ou seja, os mesmos critérios para a graduação das multas por infrações financeiras sancionatórias e pelas multas das “outras infrações” do artigo 66.º.

¹ Acessível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140778.html>.

² Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2023/aco12-2023-3s.pdf>



7. Aliás, a alteração introduzida no n.º 2 do artigo 67.º visou apenas fixar mais um critério de graduação dessas multas, “o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal”.

8. Por sua vez, o n.º 4 do artigo 67.º, que foi aditado pelo artigo 1.º da Lei n.º 20/2015, não pode deixar de ser interpretado no sentido de que apenas estabelece a aplicação subsidiária do “disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal” à “responsabilidade financeira sancionatória”, como resulta expressamente do elemento literal de interpretação, bem salientado no pronunciamento do Ministério Público.

9. O legislador não desconhecia que, além dos diversos tipos de responsabilidade financeira, sancionatória e reintegratória, existiam outras situações denominadas de “outras infrações” suscetíveis de dar lugar a responsabilidade e sancionamento com multas.

10. Se o seu propósito fosse abranger no novo n.º 4 do artigo 67.º a introduzir, além da “responsabilidade financeira sancionatória”, essas “outras infrações”, teria utilizado certamente uma terminologia que as incluísse e não aquela própria e específica de uma responsabilidade financeira, a sancionatória.

11. Assim a interpretação no sentido de que o “n.º 4 do artigo 67.º, introduzido pela Lei n.º 20/2015 visou um reenvio normativo abrangente das infrações previstas nos dois artigos antecedentes”, na medida em que não tem na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso, não pode ser considerada e acolhida, em face do estatuído no artigo 9.º, n.º 2, do Código Civil.

12. Em suma, creio que bem andou a sentença recorrida quando concluiu pela inaplicabilidade da matéria substantiva atinente ao Código Penal às infrações em causa, previstas no artigo 66.º - cf. §§ 128 a 132 da sentença recorrida.

Nesta medida o meu voto foi no sentido de ser julgado totalmente improcedente o recurso, confirmando-se integralmente a sentença recorrida.

Lisboa, 26 de fevereiro de 2025

(António Francisco Martins)