



2022

Secção – 1.^a

Data: 20/07/2022

PAM: 10/2022

RELATORA: Sofia David

TRANSITADO EM JULGADO

PROCESSO AUTÓNOMO DE MULTA N.º 10/2022

I – RELATÓRIO

1. Em 26/10/2021, o Município de Montemor-o-Novo (MMN) remeteu a este Tribunal de Contas (TdC), através da aplicação eContas-CC, o 1.º e o 2.º adicionais ao contrato de empreitada de "Reabilitação do Mercado Municipal de Montemor-o-Novo", para efeitos do disposto no art.º 47.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
2. Considerando-se que o envio dos referidos adicionais ao contrato incumpriram o prazo de remessa legalmente previsto no art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, organizou-se o correspondente Processo Autónomo de Multa (PAM), com vista à identificação do autor ou dos autores de tal incumprimento, a valorar o respetivo grau de responsabilidade e a conhecer da sua eventual punição.
3. Notificado o Município e o indiciado responsável da abertura do PAM, para se pronunciarem, querendo, nos termos e para os efeitos do art.º 13.º da LOPTC, estes vieram apresentar a sua resposta.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - DE FACTO:

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

4. Em 26/10/2021, o MMN remeteu a este TdC, através da aplicação eContas-CC, o 1.º e o 2.º adicionais ao contrato de empreitada de " *Reabilitação do Mercado Municipal de Montemor-o-Novo*", para efeitos do disposto no art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC.
5. A correspondente empreitada foi consignada em 06/12/2018 e tinha um prazo de execução de 180 dias.
6. A empreitada teve duas prorrogações, uma de 150 dias (de 25/06/2019 a 22/11/2019) e outra de 116 dias (a partir de data concretamente não apurada e até 17/03/2020).
7. O Município informou este TdC que o início da execução dos trabalhos complementares, para ambos os adicionais, ocorreu em 01/03/2020.
8. Em 25/03/2020 a Câmara Municipal de Montemor-o-Novo (CMMN) deliberou autorizar o 1.º e o 2.º adicionais ao contrato de empreitada.
9. Em 04/12/2020 foi lavrado o auto de receção provisória.
10. O termo da execução física da empreitada ocorreu em 04/12/2020, data em que se encontravam fisicamente executados todos os trabalhos (contratuais e complementares), conforme auto de receção provisória.
11. Em 29/12/2020 foi outorgado pelo MMN o 1.º adicional ao contrato, que teve por objeto a execução de trabalhos complementares "não previstos" no montante de 6.836,72€ contrato assinado em representação do MMN por *Interveniente accidental 2*, Vice-Presidente da CMMN (dossiê 889/2021).
12. Em 29/12/2020 foi outorgado o 2.º adicional ao contrato, que teve por objeto trabalhos complementares "não previstos", no valor de 49.988,10€, contrato assinado em representação do MMN por *Interveniente accidental 2*, Vice-Presidente da CMMN (dossiê n.º 890/2020).
13. Na sequência da devolução efetuada em cumprimento do despacho judicial de 16/02/2022, o Município, através da mensagem de correio eletrónico nº 2856/2022, de 25/02/2022, em resposta, justificou estes atrasos da seguinte forma: "*(...) Do que nos foi possível apurar, existiu um desfasamento temporal entre o realizado em obra e a formalização dos contratos adicionais e respetiva comunicação ao Tribunal de Contas.. (...) o atual executivo municipal (...) tomou posse em 17.10.2021 e que todo o procedimento respeitante à empreitada ora em apreço foi desenvolvido pelo anterior executivo municipal (incluindo as ordens de envio ao Tribunal para efeitos de fiscalização concomitante dos adicionais ao contrato de empreitada) (...) após a tomada de posse, quando confrontado com a situação em apreço, o atual executivo municipal deu instruções de agilização dos procedimentos. Desde o início deste mandato autárquico que nos vimos inteirando das dificuldades internas*

relacionadas com o volume de trabalho, carência de recursos humanos e metodologia organizacional adotada, com reflexo em procedimentos como os ora em apreço (...)”.

14. Foi organizado e aberto o PAM pelos Serviços da Direcção-Geral do TdC (DGTC), elaborando-se a Informação n.º 101/2022-DFC, de 04/05/2022 e os Pareceres datados de 11 e 12/05/2022, sob os quais foi exarado o Despacho de 11/05/2022, a determinar a abertura do PAM, a notificação do responsável - que se identificou como sendo **D1**, Presidente da CMMN- para se pronunciar, para, querendo, pagar voluntariamente a multa, no valor de 510,00€, para cada infração e para, querendo, indicar a sua situação económica, juntando a prova.
15. À data do início de execução dos trabalhos adicionais e na data da remessa para este TdC dos indicados adicionais ao contrato, **D1** era Presidente da CMMN - cf. docs. de fls. 48 a 55 do PAM n.º 10/2022.
16. **D1** veio, através do ofício rececionado com o n.º 8558/2022, de 14/06/2022, apresentar a sua resposta, que aqui se dá por integralmente reproduzida.
17. **D1** esteve em baixa, por doença, entre 18/12/2020 e 24/02/2021, conforme resposta constante do ofício n.º 8558/2022, de 14/06/2022, e docs.52 a 54 do PAM n.º9/2022.
18. Foi elaborada pelos Serviços da DGTC a Informação n.º 157/2022-DFC e o Parecer aí aposto, ambos datados de 11.07.2022, que aqui se dão por reproduzidos.
19. Da consulta dos registos existentes neste TdC apurou-se que a Presidente da CMMN, à data dos factos, **D1**, foi indiciada por infração semelhante no âmbito dos seguintes dossiês: n.º 465/2013, por despacho do Juiz Conselheiro Relator, de 03/06/2014, tendo sido *“Relevada a responsabilidade com recomendação”* ; - n.º 184/2015, por despacho do Juiz Conselheiro Relator de 30/03/2016, tendo sido decidido *“Não prosseguir processo. Advertência à autarquia e responsável para cumprir o prazo e que o mesmo se conta do início dos trabalhos”*;
20. **D1** foi, ainda, condenada por infração semelhante, posteriormente à data dos factos agora relatados, em sede de: - PAM n.º 1/2021 -1.ª Secção – extinto por pagamento voluntário da multa, Sentença de 24.05.2021; -PAM n.º 6/2022 -1.ª Secção – deferido o pedido pagamento voluntário da multa em duas prestações mensais, despacho judicial de 18/05/2022; PAM 8/2022- 1ª Secção – condenada pagamento de uma multa de 5 UC, por cada ilícito culposo, no montante global de 10 UC; PAM n.º 9/2022 -decisão de 17/07/2022 -1.ª Secção – condenada no pagamento de uma multa de 5 UC, por cada uma das infrações cometidas – decisão de 19/07/2022.

II.2 -DE DIREITO

21. Pela aplicação do art.º 47.º, n.º 1, al. d) e n.º 2, da LOPTC, os atos ou contratos que, no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas, titulem a execução de trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões, devem ser remetidos ao TdC no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução.
22. A remessa não tempestiva e injustificada de tais contratos ao TdC configura uma infração prevista no art.º 66.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, sancionável com multa, a graduar dentro dos limites previstos no n.º 2 da citada norma, a saber, entre o limite mínimo de (5 UC) de 510,00€ e o limite máximo (40 UC) de 4.080,00€.
23. Pela aplicação conjugada dos art.ºs 65.º, n.º 9, alínea a) e 66.º, n.º 3, da LOPTC, provada a negligência do infrator, o limite máximo da multa é reduzido a metade (ou seja, para 20 UC), podendo, ainda, ser relevada a responsabilidade, nos termos do art.º 65.º, n.º 9, da LOPTC.
24. Assim, estribado no disposto no art.º 65.º, n.ºs 7, 8 e 9, do da LOPTC, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, o TdC pode:
 - a. Atenuar especialmente a multa, quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa, sendo os respetivos máximos e mínimos reduzidos a metade;
 - b. Dispensar a aplicação da multa, quando a culpa do demandado for diminuta;
 - c. [No caso das 1.ª e 2.ª Secções do TdC] Releva a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa, quando se evidencie suficientemente que a falta só pode ser imputada a título de negligência, quando não tiver havido antes recomendação do TdC ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado e, por último, se tiver sido a primeira vez que o TdC ou órgão de controlo interno tenha censurado o seu autor pela sua prática.
25. Ainda nos termos do art.º 66.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, só ocorre ilicitude e culpa se a falta cometida se apresentar como injustificada.
26. Da prova junta ao processo resulta claro que os adicionais ao contrato foram remetidos ao TdC em 26/10/2021, quando deveriam tê-lo sido no prazo de 60 dias após o início da sua execução - que relativamente a ambos os adicionais ocorreu em 01/03/2020 - verificando-se, pois, um atraso de 358 dias na referida remessa, para ambos os casos.
27. É jurisprudência deste TdC que a data a atender para efeito de se considerar o início da execução do contrato – ou do seu adicional - é a data da execução material dos trabalhos. Caso existam diversas datas, dever-se-á atender à data do início dos primeiros trabalhos

adicionais, independentemente da data da celebração do adicional ao contrato – cf. neste sentido o Ac. do TdC n.º 4/2002 – 3.ª Secção.

28. A CMMN e a Demandada não contestaram o atraso no envio dos adicionais ao contrato e o correlativo incumprimento do prazo de 60 dias, estabelecido no n.º 2 do art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, aceitando que a remessa dos adicionais se fez com atraso.
29. Porém, para justificar o atraso na remessa do adicional ao contrato, a CMMN esclareceu que tomou posse *em 17.10.2021, após o termo do procedimento respeitante à empreitada em apreço e que desde o início do mandato tem sido confrontado com “dificuldades internas relacionadas com o volume de trabalho, carência de recursos humanos e metodologia organizacional adotada”*
30. Já a Demandada, na sua resposta veio invocar que esteve em baixa, por doença, entre 18/12/2020 e 24/02/2021 e que não foi ela quem outorgou os adicionais em questão.
31. As invocações da CMMN e da Demandada **D1** não afastam a negligência desta última, pois não integram uma justificação suficiente para arredar a sua obrigação legal.
32. No que se refere às invocações da CMMN, respeitam a um período posterior àquela em que se verificou o incumprimento. Ainda assim, mesmo admitindo-se que no período anterior – e que para aqui releva - as dificuldades que a CMMN invoca também se tivessem verificado, atendendo ao demais enquadramento factual, essas circunstâncias não bastam para afastar a culpa da respetiva presidente.
33. No que diz respeito às invocações de **D1** circunscrevem-se a um momento diferente daquele em que ocorreu a execução material dos trabalhos. Como acima se indicou, é jurisprudência deste Tribunal que a data a atender para efeito de se considerar o início da execução do contrato – ou do seu adicional - é a data da execução material dos trabalhos. Portanto, a data que releva não é a data da outorga dos adicionais, mas da sua execução material.
34. Ainda assim, resulta das invocações da indiciada responsável, que esteve em baixa, por doença, entre 18/12/2020 e 24/02/2021.
35. O que significa que a mesma estava em funções efetivas como Presidente da Câmara quer na data em que esta câmara autorizou os adicionais ao contrato, quer, como já se disse, na data do início da execução dos trabalhos complementares, quer ainda, na data em que foi lavrado o auto de receção provisória. Logo, ainda que **D1** não estivesse em funções efetivas na data da outorga dos adicionais e estes tenham sido outorgados em representação do MMN por Interveniente acidental 2, Vice Presidente da CMMN, face às demais circunstâncias, a indiciada responsável não poderia desconhecer a existência

desta contratualização e a sua execução. Para além disso, como dissemos, o momento relevante para a infração em questão é o da execução material dos trabalhos e não o da outorga formal dos contratos, que **D1** certamente não desconhecia que teriam de ser outorgados pelo Município – já que as correspondentes obras foram contratualizadas e executadas.

36. Mais se lembre, que a execução material dos trabalhos relativos aos adicionais em questão ocorreu em 01/03/2020, pelo que o prazo de 60 dias para o envio do contrato para este TdC terminava 26/05/2020. Assim, **D1** esteve em plenas funções com Presidente da CMMN quer no início da execução material dos trabalhos relativos ao 1.º adicional, quer durante todo o período dos 60 dias seguintes, durante os quais o contrato deveria ter sido enviado para o TdC.
37. Em suma, as razões aduzidas pela Entidade Adjudicante e pela Demandada apenas podem servir para imputar o ilícito a **D1** a título de negligência ou de culpa leve, retirando-lhe uma culpa grave ou uma situação de dolo. Ou seja, as invocadas razões não são justificação suficiente para afastar a censurabilidade da conduta e a responsabilidade do infrator.
38. No demais, no caso, verifica-se que **D1**, foi indiciada por infração semelhante no âmbito dos seguintes dossiês: - n.º 465/2013, por despacho do Juiz Conselheiro relator, de 03/06/2014, tendo sido “*Relevada a responsabilidade com recomendação*”;- n.º 184/2015, por despacho do Juiz Conselheiro relator de 30/03/2016, tendo sido decidido “*Não prosseguir processo. Advertência à autarquia e responsável para cumprir o prazo e que o mesmo se conta do início dos trabalhos*”.
39. Para além disso, a indiciada responsável foi condenada por infração semelhante, posteriormente à data dos factos agora relatados, em sede de PAM n.º 1/2021 -1.ª Secção – extinto por pagamento voluntário da multa, Sentença de 24.05.2021; de PAM n.º 6/2022 -1.ª Secção – deferido o pedido pagamento voluntário da multa em duas prestações mensais, despacho judicial de 18/05.2022; de PAM 8/2022- 1ª Secção – condenada pagamento de uma multa de 5 UC, por cada ilícito culposo, no montante global de 10 UC e de PAM n.º 9/2022 -decisão de 17/07/2022 -1.ª Secção – condenada no pagamento de uma multa de 5 UC, por cada uma das infrações cometidas – decisão de 19/07/2022.
40. Por conseguinte, neste quadro factual, atendendo às anteriores recomendação, advertência e condenações, ainda que **D1** tivesse estado de baixa por doença de 18/12/2020 até 24/02/2021, impunha-se-lhe que tivesse diligenciado por previamente

àquela circunstância – e depois dela – que os serviços que dirigia identificavam atempadamente todos os procedimentos que envolviam a obrigação de remessa de documentos, por forma a que os mesmos fossem efetivamente remetidos ao TdC no prazo legal, ou que, dentro desse prazo, solicitavam a prorrogação do prazo para tal envio.

41. Exigia-se que **D1** já tivesse instituído um sistema de controlo interno, ou outros procedimentos de controlo e de alerta dentro da autarquia que permitissem apurar com exatidão e eficazmente quais os atos e contratos que teriam de ser remetidos ao TdC e os respetivos prazos de remessa.
42. **D1** não terá instituído nenhum mecanismo ou procedimentos bastantes para assegurar tal remessa atempada e veio em sede de reposta invocar a sua situação de baixa por doença de 18/12/2020 até 24/02/2021.
43. Como dissemos, nem essa circunstância afasta o ilícito da indiciada responsável, nem lhe diminui consideravelmente a culpa, pois a mesma é reincidente na falta de prestação tempestiva de documentos que a lei obriga a remeter ao TdC e não aduziu nem provou que tivesse feito qualquer diligência com o intuito de dar cabal cumprimento ao disposto no art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC
44. Nessa mesma medida, as razões invocadas pela Entidade Adjudicante e pela Demandada só relevarão na escolha da medida da pena a aplicar.
45. Dos factos apurados retira-se que **D1**, enquanto Presidente da Câmara, era quem tinha competência para proceder à remessa dos adicionais ao contrato para este TdC e que o não fez no prazo de 60 dias após o início da correspondente execução, tal como resulta do estipulado no art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC.
46. Logo, daí decorre uma infração à norma constante do art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, infração que é, como anteriormente referido, punível nos termos dos n.ºs 1, al. b), 2 e 3, todos do art.º 66.º da citada Lei.
47. Conforme o art.º 81.º, n.º 4, da LOPTC, a responsabilidade pela prática de tal infração recai sobre o titular do órgão com as correspondentes competências, que se verificou ser **D1**, que naquelas datas era Presidente da CMMN e era quem detinha competência para a prática dos atos em questão conforme 35.º, n.º 1, al. k), da Lei n.º 74/2013, de 12/09, que aprovou o Regime Jurídico das Autarquias Locais.
48. Em suma, **D1**, na qualidade de Presidente da CMMN, não remeteu a este Tribunal, no prazo legal, os 1.º e 2.º adicionais ao contrato de empreitada de “*Reabilitação do Mercado*

Municipal de Montemor-o-Novo” para cumprimento do disposto no n.º 2 do art.º 47.º da LOPTC.

49. Ao assim proceder, **D1** agiu de forma negligente, pois não atuou visando o assegurar do cumprimento do disposto no art.º 47.º n.º2, da LOPTC e não remeteu os 1.º e 2.º adicionais ao contrato a este TdC no prazo legal, sendo que, no caso, não ocorre uma justificação suficiente para tal omissão de comportamento.
50. De acordo com o disposto no art.º 67.º, n.º 2, da LOPTC, o TdC deve graduar as multas tendo em consideração da gravidade dos factos e suas consequências, o grau de culpa, o montante dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.
51. No caso em apreço, não se conhece a ocorrência de prejuízo para o Estado em razão da conduta da Demandada supra descrita
52. Também se desconhece a situação económica da Demandada.
53. Apurou-se, igualmente, que a Demandada é reincidente neste comportamento omissivo.
54. O atraso verificado na remessa do contrato ao TdC, que assume dimensão temporal significativa (358 dias para ambos os casos), inviabilizou, na prática, a normal efetivação, e em devido tempo, dos poderes e funções de controlo da despesa pública que se integram nas atribuições deste órgão jurisdicional, o que concede maior gravidade ao ilícito cometido.
55. Por estas últimas razões, considera-se não se encontrarem reunidas as razões legitimadoras da aplicação do instituto da relevação de responsabilidade previsto no art.º 65.º, n.º 9, al. a), da LOPTC, que, conforme resulta da norma, não decorre de forma automática, dependendo antes da apreciação do julgador em função dos factos e do caso concreto.
56. É, pois, de concluir que **D1**, na qualidade de Presidente da CMMN, constituiu-se autora, a título negligente, de duas infrações ao disposto no art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, punível nos termos das normas contidas no art.º 66.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 3, do mesmo diploma legal.
57. Considerando, ainda, o circunstancialismo invocado pelo Demandado, julga-se por adequada a imposição de multa, pelo limite mínimo, relativamente a cada uma das infrações em questão.

III – DECISÃO

Pelo que antecede, e tendo como fundamento o disposto nos art.ºs 47.º, n.º 2, 66.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 3, e 67.º, n.ºs 2 e 3, todos da LOPTC.

Decide-se:

- Condenar **D1**, na qualidade de Presidente da CMMN, em consequência da prática de duas infrações de natureza sancionatória, decorrente do incumprimento do prazo estabelecido art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, no pagamento de uma multa de 5 UC, a que corresponde o valor de 510,00€, por cada uma das infrações cometidas, o que perfaz uma multa pelo valor total de 10 UC, correspondente ao total de 1.020,00€.
- Fixar emolumentos legais, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do TdC.

Registe e notifique.

Lisboa, 20 de Julho de 2022.

A Juíza Conselheira,

(Sofia David)