



2022

1.ª Secção
Data: 25/07/2022
PAM n.º 1 /2022

RELATOR: Alziro Antunes Cardoso

TRANSITADO EM JULGADO

I – RELATÓRIO

1. Em 13.08.2021, o Município de Santo Tirso, através da aplicação *eContas-CC*, remeteu a este Tribunal o 1.º adicional à empreitada “Construção do Edifício Sede da Junta de Freguesia de Água Longa”¹, para cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas² (LOPTC).
2. Considerando-se que o envio do referido adicional incumpriu o prazo de remessa legalmente previsto no artigo 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 demandado da abertura do PAM e para se pronunciar, nos termos e para os efeitos do artigo 13.º da LOPTC, este veio apresentar a sua resposta.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - DE FACTO:

¹ O contrato de empreitada foi registado na Direção-Geral com o n.º 2546/18 e visado em 10.10.2018, com recomendações para situações futuras.

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

4. Com a sua resposta o demandado (A) indicou prova testemunhal para prova dos factos alegados.

A aplicação de multas a que se refere o Art.º 66.º da LOPTC tem lugar nos processos da 1.ª Secção a que os factos respeitem ou em processos autónomos de multa (como é o caso).

Sendo que, a estes processos autónomos de multa aplicam-se os artigos s 13.º da LOPTC, 130.º, 132.º, 138.º n.º 2 e 140.º, do Regulamento do Tribunal de Contas, não havendo lugar a audiência de julgamento em que sejam ouvidas testemunhas (neste sentido, o Acórdão deste TdC n.º 03/2016– 3.ª S/PL, de 28/1, in www.tcontas.pt).

Assim, 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, com relevo para a decisão consideram-se assentes, por provados, os seguintes factos:

- a) O 1.º adicional à referida empreitada foi outorgado em 13.01.2021, tendo por objeto trabalhos complementares imprevistos, no valor de 37.512,10 € (9,12% do contrato inicial), e trabalhos “a menos”, no montante de 99.041,12 €.
- b) A celebração deste adicional foi autorizada por despacho do Presidente da Câmara Municipal de 23.12.2020.
- c) A empreitada foi consignada em 10.09.2018, com um prazo de execução de 180 dias, tendo sido autorizadas quatro prorrogações desse prazo (06.02.2019 – 90 dias; 03.07.2019 – 90 dias; 29.08.2019 – 90 dias; 04.02.2020 – 175 dias), sendo que o termo da sua execução física ocorreu em 29.05.2020.
- d) O Município de Santo Tirso informou que a execução dos trabalhos adicionais (1.º adicional) se iniciou em 10.01.2020.
- e) Atenta a data indicada pela entidade para o início da execução dos trabalhos adicionais, 10.01.2020, verifica-se um atraso na remessa do contrato adicional de 342 dias, uma vez que o mesmo foi remetido a este Tribunal, em 13.08.2021, e o prazo legal para a sua remessa terminava em 03.04.2020.

- f) Para justificar o atraso no envio do contrato adicional a este Tribunal, a autarquia remeteu uma declaração datada de 13.08.2021, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal, esclarecendo o seguinte:

“Não obstante o despacho de adjudicação dos trabalhos a mais ser apenas de 23 de dezembro de 2020, à data em que os trabalhos complementares foram iniciados tinha sido dada autorização para a sua execução, por despacho de 10 de janeiro de 2020.

Os trabalhos complementares aditados foram sendo executados no decurso da empreitada, sendo que o técnico que acompanhou a execução da obra apenas elaborou a informação final que conduziu à adjudicação formal dos trabalhos em 21 de dezembro de 2020, tendo sido celebrado o contrato adicional em causa, no dia 13 de janeiro de 2021.

A execução da empreitada em causa teve diversos constrangimentos (...).

Devido a reestruturação dos serviços de obras municipais (...), só mais tarde foi possível concluir o processo de adjudicação dos trabalhos aditados ao contrato, e formalizar o respetivo contrato adicional (...).

Acresce ainda que pelo referido contrato adicional são também suprimidos trabalhos incluídos no contrato inicial, no valor de 99.041,12€ (noventa e nove mil e quarenta e um euros e doze cêntimos), pelo que do contrato adicional celebrado não resulta qualquer acréscimo de despesa para o município.

(...)

Pelas razões expostas solicitamos que nos seja relevado o atraso verificado no envio do contrato adicional para esse Tribunal de Contas.

Informamos esse Tribunal que tomamos em devida consideração a advertência feita ao município no processo 537/2018 – Dossiê (Decisão n.º 21/2019, da 1ª Secção), bem como outros posteriores, nomeadamente a que foi recentemente proferida no dossiê 56/2021(Decisão n.º 25/2021 proferida pelo Exmo. Senhor Conselheiro Relator a 13/07/2021) tendo sido dadas instruções aos diversos serviços para que procedam de modo a, de futuro, se dar cumprimento ao prazo legalmente previsto.

Acresce que a pandemia da doença COVID-19 acarretou dificuldades acrescidas ao normal funcionamento dos serviços, com trabalhadores em regime de teletrabalho, mas

com dificuldades de acesso remoto aos sistemas informáticos, em virtude de não se tratar de uma situação programada, mas de resposta a uma crise sanitária.”

- g) A eventual infração foi imputada a (A), Presidente da Câmara Municipal de Santo Tirso, atento o disposto na alínea k) do n.º 1 do artigo 35.º do Anexo à Lei n.º 75/2013, de 12.09³, e do n.º 4 do art.º 81.º da LOPTC.
- h) Atenta a eventual prática da infração prevista nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º da citada LOPTC, foi por despacho judicial de 01.02.2022, ordenado que se procedesse à abertura de processo autónomo de multa e à notificação do indiciado responsável pela prática da infração, (A), Presidente da Câmara Municipal de Santo Tirso, para, querendo, no prazo de 20 dias, exercer o direito do contraditório previsto no artigo 13.º da mesma lei ou para, querendo, efetuar o pagamento da respetiva multa, pelo seu valor mínimo (510,00 €), caso em que o procedimento por responsabilidade sancionatória se extinguiria⁴.
- i) Através de e-mail de 28.02.2022, subscrito por mandatário constituído para o efeito, o indiciado responsável enviou resposta no exercício do seu direito de contraditório, reiterando a justificação já apresentada anteriormente, não contestando o atraso e alegando, em síntese, o seguinte:
- ▶ O indiciado responsável tomou posse como Presidente da Câmara Municipal em 03.06.2019, em consequência da renúncia do seu antecessor;
 - ▶ Decorridos poucos meses, surgiu a pandemia ocasionada pelo Coronavírus (COVID 19), situação que teve um grande impacto direto e imediato nos serviços da Câmara Municipal em virtude da obrigatoriedade de teletrabalho;
 - ▶ Na sequência da decisão proferida por este Tribunal⁵, o ora respondente, em 05.12.2019, proferiu um despacho, no qual recomendou a todos os serviços camarários que praticassem os atos que são da sua competência com toda a celeridade possível para cumprir o prazo previsto no artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC;

³ Retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 46-C/2013, de 11 de novembro e 50-A/2013, de 11 de novembro e alterada pelas Leis n.º 25/2015, de 30 de março e 69/2015, de 16 de julho.

⁴ Ofício n.º 3343/2022, de 07.02.2022.

⁵ Decisão n.º 21/2019, de 06.05.2019, proferida pelo Juiz Conselheiro Relator no âmbito do Dossiê n.º 537/2018, no sentido de, para futuro, dar cumprimento ao prazo estabelecido no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC.

- ▶ Após proferir e divulgar o despacho supramencionado, “(...) *confiou plenamente que os serviços observariam a ordem emitida e que, de futuro, o prazo seria cumprido.*”;
- ▶ Nesse sentido, considera que agiu com o zelo e a diligência que o exercício das suas funções lhe impunha, mencionando que não lhe era exigível a adoção de qualquer outro comportamento;
- ▶ Devido ao surgimento da pandemia, “(...) *o esforço das autarquias locais neste âmbito acabou por se refletir negativamente no cumprimento dos deveres e obrigações inerentes às restantes áreas (...) a imposição do dever obrigatório de recolhimento e do teletrabalho, também dificultaram a articulação entre serviços e entre os próprios trabalhadores (...) revelou-se impossível garantir o cumprimento rigoroso e estrito de todas as obrigações por parte da instituição*”;
- ▶ Assim, considera que agiu sem culpa, referindo ainda que “(...) *não existiu um aumento da despesa pública inicialmente prevista, mas até uma diminuição, pelo que as finalidades do prazo (controle atempado da despesa pública) estabelecido no artigo 47.º não foram prejudicada*”.

Termina, requerendo ao Tribunal “(...) *o arquivamento do processo ou que lhe seja relevada ou dispensada a aplicação da multa (...)*” e indica para prova testemunhal, (B).

- j) Foi elaborada pelos Serviços da DGTC a Informação n.º 74/2022-DFC e o Parecer aí aposto, ambos datados de 04.04.2022, que aqui se dão por reproduzidos.
- k) Da consulta dos registos existentes neste Tribunal, relativamente a este demandado e à entidade, apurou-se que, no âmbito dos Dossiês n.ºs 537/2018, 137 e 229/2020 e 56/2021, foram proferidos despachos judiciais em 06.05.2019, 15.09.2020 e 13.07.2021, relevando a responsabilidade sancionatória por infração semelhante e com recomendação para, em casos futuros, cumprir o prazo previsto no artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC.

II.2 -DE DIREITO:

5. Nos termos do artigo 47.º, n.º 1, alínea d) e n.º 2, da LOPTC, os atos ou contratos que, no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas, titulem a execução de trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões, devem ser remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução.
6. A remessa não tempestiva e injustificada de tais contratos ao Tribunal de Contas configura uma infração prevista no artigo 66.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, sancionável com multa, a graduar dentro dos limites previstos no n.º 2 da citada norma, a saber, entre o limite mínimo de (5 UC) de 510,00€ e o limite máximo (40 UC) de 4.080,00€.
7. Pela aplicação conjugada dos artigos 65.º, n.º 9, alínea a) e 66.º, n.º 3, da LOPTC, provada a negligência do infrator, o limite máximo da multa é reduzido a metade (ou seja, para 20 UC), podendo, ainda, ser relevada a responsabilidade, nos termos do artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC.
8. Assim, atento o disposto no artigo 65.º, n.ºs 7, 8 e 9 do da LOPTC, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, o Tribunal de Contas pode:
 - a. Atenuar especialmente a multa, quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa, sendo os respetivos máximos e mínimos reduzidos a metade;
 - b. Dispensar a aplicação da multa, quando a culpa do demandado for diminuta;
 - c. No caso das 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas, relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa, quando se evidencie suficientemente que a falta só pode ser imputada a título de negligência, quando não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado e, por último, se tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou órgão de controlo interno tenha censurado o seu autor pela sua prática.
9. Ainda nos termos do artigo 66.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, só ocorre ilicitude e culpa se a falta cometida se apresentar como injustificada.
10. 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.

11. Ele age com culpa se, nas circunstâncias daquele caso, podia e devia ter agido de outra forma. A culpa tem depois diversas modalidades assentes na previsão do facto ilícito e aderência ao mesmo. A distinção essencial é entre dolo e negligência é para o efeito específico da responsabilidade sancionatória particularmente relevante, tanto para a relevação da responsabilidade, como para a graduação da multa.

Vejamos então.

12. Não restam dúvidas que o não envio dos adicionais ao tribunal dentro do prazo legal constitui um ilícito, por violação do artigo 47.º, n.º 1, alínea d) e n.º 2, constituindo uma infração prevista no artigo 66.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.
13. De facto, é jurisprudência deste Tribunal que a data a atender para efeito de se considerar o início da execução do contrato – ou do seu adicional - é a data da execução material dos trabalhos. Caso existam diversas datas, dever-se-á atender à data do início dos primeiros trabalhos adicionais, independentemente da data da celebração do adicional ao contrato – cf. neste sentido o Acórdão n.º 4/2002 – 3.ª Secção
14. Da factualidade não se verifica qualquer facto que exclua dessa ilicitude.
15. Passamos avaliar a culpa. Dos factos provados não resulta o dolo do demandado, (A), Presidente da Câmara Municipal de Santo Tirso, nem na modalidade de dolo eventual. Não foi demonstrado que o demandado tenha previsto a ilicitude e se tenha conformado com a sua eventual ocorrência.
16. Resta ver se agiu negligentemente.
17. Este juízo faz-se recorrendo ao critério da conduta que um bom gestor público, tanto em termos de esforço, como de capacidade técnica exigível, atendendo às funções desempenhadas, teria adotado, dentro das circunstâncias do caso concreto. Há, pois, que verificar o preenchimento destes dois requisitos do juízo de negligência. Começa-se pelo primeiro.
18. O demandado deu instruções aos serviços para os adicionais serem enviados atempadamente ao tribunal, pese embora essas instruções sejam já subsequentes ao decurso do prazo para o envio dos adicionais *sub judice*.
19. Ao não enviarem os adicionais dentro do prazo, os serviços não terão cumprido com essas instruções.
20. Todavia, como se referiu, em caso semelhante ao presente, na sentença n.º 5/2022, desta 1.º secção, de 05-04-2022, e que aqui se segue de perto, não basta ao dirigente

máximo dos serviços, neste caso o próprio Presidente da Câmara Municipal de Santo Tirso, dar instruções para cumprir integralmente os seus deveres de diligência. Há ainda que verificar se os serviços cumprem essas instruções. Tanto mais que eles tinham demonstrado falhas no passado.

21. Na realidade, para além de ser ao dirigente máximo dos serviços a quem cabe a sua organização, sobre ele recai o dever de se assegurar que as suas instruções são cumpridas. Sob pena de a sua atuação ser revelar ineficaz. De nada serve dar instruções, se os serviços não as acatarem.
22. Este dever de verificação do cumprimento e de criação de mecanismos de controlo do cumprimento, uma vez que não terá que ser o presidente a controlar cada ato, como óbvio, integra a diligência com que o cargo tem que ser exercido.
23. Por esse motivo, ao não se ter certificado, ou criar sistemas de controlo que certificassem, a correta execução das instruções, para mais relativas, elas próprias, relativas ao cumprimento dos deveres legais face ao Tribunal de Contas, incumpriu o dever de diligência normativamente conformado.
24. Claro está que, se os serviços não cumprirem as instruções, o seu dirigente máximo tem os devidos instrumentos legais para lhe impor esse cumprimento. Desde logo, porque o incumprimento dessas instruções constitui um ilícito, com possíveis consequências disciplinares. Com efeito, dadas as especiais responsabilidades do dirigente máximo dos serviços nesta matéria, o não cumprimento das suas instruções é, por esse motivo, particularmente grave.
25. Cabe ainda verificar se as circunstâncias do caso concreto permitem afastar aqui o juízo de culpa. É certo que o teletrabalho, decorrente das medidas adotadas para resposta à pandemia, criou sérias dificuldades aos serviços, o que contribui para mitigar a culpa, mas não a afasta.
26. Logo, nesses termos, o demandado agiu negligentemente.
27. Resta saber se se verificam as condições necessárias para que o Tribunal possa relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa, nos termos do artigo 65.º, n.º 9 LOPTC, por força do artigo 6.º, n.º 3, LOPTC.
28. Como se referiu, a atuação foi negligente, o que preenche o primeiro requisito decorrente do artigo 65.º, n.º 9, al. a) LOPTC.
29. Contudo, da consulta dos registos existentes neste Tribunal, relativamente a este demandado e à entidade, apurou-se que, no âmbito dos Dossiês n.ºs 537/2018, 137 e 229/2020 e 56/2021, foram proferidos despachos judiciais em 06.05.2019, 15.09.2020

e 13.07.2021, relevando a responsabilidade sancionatória por infração semelhante e com recomendação para, em casos futuros, cumprir o prazo previsto no artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC. Por isso, não se encontram preenchidos os requisitos das alíneas b) e c) do número 9 do artigo 65.º LOPTC.

30. Não pode, por conseguinte, ser relevada a responsabilidade.
31. Por fim, há que graduar a multa.
32. De acordo com o disposto no artigo 67.º, n.º 2, da LOPTC, o Tribunal de Contas deve graduar as multas tendo em consideração da gravidade dos factos e suas consequências, o grau de culpa, o montante dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.
33. No caso em apreço, não se conhece a ocorrência de prejuízo para a autarquia em razão da conduta do demandado *supra* descrita.
34. Também se desconhece a situação económica do demandado.
35. O atraso verificado na remessa dos adicionais ao Tribunal de Contas, durante um extenso período de tempo temporal, qual seja de 393 dias, para o 2.ª adicional, e de 323 dias, para o 3.º adicional, conforme se refere no sentença de 15.10.2021, relativa ao processo autónomo de multa 04/2021 “inviabilizou, na prática, a normal efetivação, e em devido tempo, dos poderes e funções de controlo da despesa pública que se integram nas atribuições deste órgão jurisdicional”, o “que concede maior gravidade ao ilícito cometido”.
36. Mas, por outro lado, a emissão de instruções aos serviços e as particularidades e limitações da situação pandémica diminuem a culpa.
37. Assim, tendo em conta o critério de graduação do artigo 67.º LOPTC, cujo termo se vem de expor, considera-se proporcional e adequado fixar a multa no limite mínimo.

III – DECISÃO

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

Decide-se:

1. Condenar (A), Presidente da Câmara Municipal de Santo Tirso, em consequência da prática de uma infração de natureza sancionatória, decorrente do incumprimento do prazo estabelecido artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC, no pagamento de uma multa de 5 UC, a que corresponde o valor de 510 €;

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

Registe e notifique.

Lisboa, 25 de julho de 2022

O Juiz Conselheiro,