



Secção – 1.<sup>a</sup>

Data: 15/10 /2021

PAM: 4/2021

RELATOR: Sofia David

## TRANSITADO EM JULGADO

PROCESSO AUTÓNOMO DE MULTA N.º 04/2021

### I – RELATÓRIO

1. A Infraestruturas de Portugal, SA, (IP) remeteu a este Tribunal, em 10.02.2021, através da aplicação eContas-CC, o 7.º adicional ao contrato de empreitada de "*Eletrificação da Linha do Leste no Troço Elvas (inclusive) – Fronteira*", para cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas<sup>1</sup> (LOPTC).
2. Considerando-se que o envio do referido adicional ao contrato incumpriu o prazo de remessa legalmente previsto no artigo 47.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (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 indiciado 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:

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. A IP remeteu a este Tribunal, em 10.02.2021, através da aplicação eContas-CC, o 7.º adicional ao contrato de empreitada de "*Eletrificação da Linha do Leste no Troço Elvas (inclusive) – Fronteira*", para cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC.

5. Este adicional ao contrato foi outorgado em 19.01.2021 e tem por objeto trabalhos de “*suprimento de erros e omissões*”, na importância de 115.286,39€.
6. Os trabalhos adicionais foram autorizados por deliberação do Conselho de Administração (CA) da IP de 24.07.2019.
7. A empreitada foi objeto de várias consignações parciais entre 05.03.2018 e 20.04.2018, com um prazo de execução de 365 dias, prorrogado por 119 dias, com o termo da sua execução física previsto para 01.07.2019.
8. A IP informou que os trabalhos adicionais se iniciaram em 01.08.2019.
9. Através do ofício com registo de saída n.º 2900236 – 007, de 08.02.2021, a IP aduziu diversas razões relacionadas com o atraso na remessa a este Tribunal do 7.º adicional ao contrato.
10. À data do início dos trabalhos adicionais e na data da remessa para este Tribunal de Contas do indicado 7.º adicional ao contrato, *D1* era Diretor da Direção de Compras e Logística da IP e detinha competência delegada, por via da Deliberação CAE n.º 23/IP/2018, de 01.10.2021, para proceder à indicada remessa (confissão, cf. ofício n.º D2021.2637459).
11. Foi organizado e aberto o PAM pelos Serviços da Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC), elaborando-se a Informação n.º 137/2021-DCC, de 22.07.2021, e o Parecer datado de 06.09.2021, sob os quais foi exarado o Despacho de 06.09.2021, a determinar a abertura do PAM, a notificação do responsável - que se identificou como sendo *D1*, Diretor, da Direção de Compras e Logística da IP - para se pronunciar e para, querendo, pagar voluntariamente a multa, no valor de 510,00€.
12. *D1* veio, através do ofício n.º D2021.2637459, de 01.10.2021, apresentar a sua resposta, que aqui se dá por integralmente reproduzida.
13. Foi elaborada pelos Serviços da DGTC a Informação n.º 186/2021-DCC e o Parecer aí aposto, ambos datados de 13.10.2021, que aqui se dão por reproduzidos.
14. Da consulta dos registos existentes neste Tribunal apurou-se um registo de relevação de responsabilidade sancionatória relativamente à IP, por infração semelhante, proferido em 31.10.2018, no Dossiê n.º 42/2018, bem como diversos registos de recomendação a esta entidade, assim como, que se encontra pendente o PAM n.º 3/2021 – 1.ª Secção, aberto relativamente ao atraso no envio de adicional ao contrato, facto que se imputa a *D1*, enquanto Diretor da Direção de Compras e Logística da IP.

## II.2 -DE DIREITO:

15. Pela aplicação 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.

16. 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€.
17. 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.
18. Assim, estribado no 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] 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 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.
19. 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.
20. Da prova junta ao processo resulta claro que o adicional ao contrato foi remetido ao Tribunal de Contas em 10.02.2021, quando deveria tê-lo sido no prazo de 60 dias após o início da sua execução (que ocorreu em 01.08.2019), verificando-se, pois, um atraso de 325 dias na referida remessa.
21. 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.
22. O Demandado não contestou o atraso no envio do adicional ao contrato e o correlativo incumprimento do prazo de 60 dias, estabelecido no n.º 2 do artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC,

aceitando que o prazo para aquela remessa terminava em 25.10.2019 e que tal remessa se fez com um atraso de 325 dias.

23. Porém, para justificar o atraso na remessa do adicional ao contrato, a entidade adjudicante esclareceu e solicitou, através do ofício com registo de saída n.º 2900236 – 007, de 08.02.2021, o seguinte: “(...) *que sendo o último desta complexa empreitada, não foi possível enviar dentro do prazo previsto nos termos do n.º 3 do art.º 81 da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto (...), ao contrário dos outros 6 adicionais que esta empreitada teve, atendendo a que só agora foi possível formalizar o mesmo junto do adjudicatário.*

*Apesar da empreitada ter um objeto perfeitamente definido, a sua execução e gestão, não foram tarefa fácil.*

*De facto, foi uma empreitada que desde o seu início, teve várias divergências entre a Infraestruturas de Portugal e a Teixeira Duarte, que resultaram em várias reclamações pelo adjudicatário (...) tendo-se assistido a um crescimento da escalada de litigância contratual e atrasos no cumprimento dos prazos por parte da Teixeira Duarte, que culminaram na aplicação de uma multa no montante de 4.498.697,00 €.*

*Acontece que, embora a Teixeira face à litigâncias que existia, tivesse sempre protelado e reclamado nos momentos em que era necessário formalizar adicionais, sempre os foi assinando, contudo, apesar das diversas insistências efetuadas nesse sentido e ao contrário dos anteriores, nunca se mostrou disponível para assinar o presente 7.º Adicional, enquanto não visse resolvidas as reclamações apresentadas ao longo da empreitada.*

*Refira-se que, face ao empreendimento que estava em causa e as consequências negativas que podiam existir na manutenção deste tipo de litígio (a nível do financiamento comunitário, por exemplo), foi entendido por parte da Infraestruturas de Portugal, que seria melhor chegar a um acordo entre ambas as partes. Assim, foram envolvidas as áreas jurídicas da IP e da Teixeira Duarte de forma a se conseguir encontrar um consenso que salvaguardasse os interesses da Infraestruturas de Portugal, ao invés de levar o processo para Tribunal, tendo-se chegado a um consenso que permitiu reduzir a aplicação da multa de 4.498.697,00 € para 653.887,08 €, consentindo a aprovação da prorrogação de prazo adicional de 37 dias fixando em 156 dias o prazo total de prorrogação e o pagamento do montante de 1.101.255,48 € relativo aos custos incorridos com o estaleiro, que acabaram por ser formalizados com a assinatura da Apostilha em 15/01/2021 remetida a Visto desse Douto Tribunal (Processo de Visto 142/2021).*

*Acresce referir que, mesmo depois do acordo ter sido alcançado, a Teixeira Duarte só depois de ter recebido a respetiva Apostilha, contemplando a indemnização que foi assinada a 15/01/2021 é que assinou o presente 7.º Adicional (...), o que veio somente a fazer em 18/01/2021.*

*Estas foram as razões que motivaram o atraso na remessa do presente Adicional a fiscalização concomitante desse Douto Tribunal (...).*

*Nestes termos, vimos solicitar que o atraso verificado na remessa do presente adicional possa ser relevado, atendendo a que como foi explicado anteriormente, as razões que motivaram o atraso da remessa do processo a esse Douto Tribunal de forma alguma poderão ser imputadas à Infraestruturas de Portugal, que tudo fez para que o Adicional pudesse ser assinado atempadamente (...)*”

24. Igualmente, o Demandado, na sua resposta de 01.10.2021, inclusa no ofício n.º D2021.2637459, veio invocar a complexidade e as dificuldades na execução da empreitada, a requerida prorrogação de prazo para a remessa ao Tribunal de Contas do adicional ao contrato e a adoção de uma nova metodologia pela IP, reeditando as invocações antes apresentadas pela IP.
25. As invocações do Demandado não afastam a sua negligência, pois não integram uma justificação suficiente para arredar a sua obrigação legal.
26. Como se refere na Informação n.º 186/2021-DCC, com a concordância da respetiva Chefia, o *“facto da existência de diversas divergências entre a Infraestruturas de Portugal, SA e o empreiteiro que originou um processo longo e demorado até que ocorresse um acordo e, posteriormente, fosse concretizável a assinatura do contrato do adicional em apreço, não invalidou o facto do início de execução dos trabalhos adicionais em causa ter ocorrido, de forma efetiva, em 01.08.2019.”*
27. Igualmente, como ali se afirma, as *“alterações metodológicas adotadas pela Infraestruturas de Portugal, SA, na sequência dos muitos incumprimentos deste prazo legal e respetivas recomendações, e que se verificaram, em especial, nos anos de 2010 e 2011, confirma-se que se verificou uma redução no número de situações<sup>4</sup>, sendo prática adotada pela entidade, o recurso a pedidos de prorrogação do prazo previsto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPC .*

*f. Quanto ao pedido de prorrogação inicialmente enviado ao Tribunal de Contas, por 45 dias, para remessa do contrato adicional, confirma-se que o mesmo foi deferido e depois desconsiderado. De qualquer forma, a ter-se mantido, apenas, reduziria o atraso apurado, de 325 dias para 280 dias.*

*g. Quanto à possibilidade de relevação da responsabilidade sancionatória, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º, aplicável por força do n.º 3 do artigo 66.º, todos da LOPTC, mencione-se que, da consulta dos registos existentes neste Tribunal, relativamente a este demandado, se apurou que foi indiciado por infração idêntica (não cumprimento do prazo previsto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, em 231 dias), tendo-lhe sido relevada a responsabilidade sancionatória, com recomendação para casos futuros, por despacho judicial de 31.10.2021<sup>8</sup> (Dossiê n.º 42/2018).*

*Relativamente a esta entidade e a diversos responsáveis da mesma já foram identificados e imputados diversos atrasos no envio de contratos adicionais, tendo sido proferidas sentenças/despachos condenatórios e de relevação de responsabilidade sancionatória e efetuado recomendações desde 2009, a última das quais (no âmbito do Dossiê n.º 382/2020) por despacho judicial de 04.02.2021 (o indiciado responsável era o Gestor da Unidade de Contratos, Interveniente 2). “*

28. Em suma, as razões aduzidas pela Entidade Adjudicante e pelo Demandado 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.
29. No demais, no caso, verifica-se já terem ocorrido anteriores Recomendações deste Tribunal, que visaram condutas similares praticadas pela Entidade Adjudicante, que, portanto, é reincidente na falta de prestação tempestiva de documentos que a lei obriga a remeter ao Tribunal de Contas.
30. Igualmente, verifica-se estar pendente o PAM n.º 3/2021 – 1.ª Secção, aberto relativamente ao atraso no envio de adicional ao contrato, também imputável a *D1*, na qualidade de Diretor da Direção de Compras e Logística da IP.
31. Nessa mesma medida, as razões invocadas pela Entidade Adjudicante e pelo Demandado só relevarão na escolha da medida da pena a aplicar.
32. Dos factos apurados retira-se que *D1*, enquanto Diretor da Direção de Compras e Logística da IP, era quem tinha competência para proceder à remessa do 7.º adicional ao contrato para este Tribunal e que o não fez no prazo de 60 dias após o início da correspondente execução, tal como resulta do estipulado no artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC.
33. Logo, daí decorre uma infração à norma constante do artigo 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 artigo 66.º da citada Lei.
34. Conforme o artigo 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 o Diretor da Direção de Compras e Logística da IP e era quem detinha competência delegada, conforme Deliberação CAE n.º 23/IP/2018.
35. Em suma, *D1* na qualidade de Diretor da Direção de Compras e Logística da IP, com competências delegadas, não remeteu a este Tribunal, no prazo legal, o 7.º adicional ao contrato de empreitada de "Eletrificação da Linha do Leste no Troço Elvas (inclusive) – Fronteira", para cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC.

36. Ao assim proceder, *D1* agiu de forma negligente, pois não atuou visando o assegurar do cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC e não remeteu o 7.º adicional ao contrato a este Tribunal no prazo legal, sendo que, no caso, não ocorre uma justificação suficiente para tal omissão de comportamento.
37. 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.
38. No caso em apreço, não se conhece a ocorrência de prejuízo para o Estado em razão da conduta do Demandado supra descrita.
39. Também se desconhece a situação económica do Demandado.
40. Da consulta aos registos existentes neste Tribunal apurou-se que se encontra a decorrer, em paralelo, um outro processo autónomo de multa (PAM n.º 3/2021 – 1.ª Secção), que envolve o mesmo Demandado, o qual aguarda decisão judicial.
41. Apurou-se, igualmente, que a IP é reincidente neste comportamento omissivo.
42. O atraso verificado na remessa do contrato ao Tribunal de Contas, que assume dimensão temporal significativa (325 dias), 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.
43. Por estas últimas razões, considera-se não se encontrarem reunidas as razões legitimadoras da aplicação do instituto da relevação de responsabilidade previsto no artigo 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.
44. É, pois, de concluir que *D1*, na condição de diretor da Direção de Compras e Logística da IP, constituiu-se autor, a título negligente, de uma infração ao disposto no artigo 47.º, n.º 2 da LOPTC, punível nos termos das normas contidas no artigo 66.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 3, do mesmo diploma legal.
45. Considerando, ainda, o circunstancialismo invocado pelo Demandado, julga-se por adequada a imposição de multa, pelo 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:**

- Condenar *D1*, na condição de Diretor da Direção de Compras e Logística da IP, 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 510,00€;
- 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, 15 de outubro de 2021

A Juíza Conselheira,

---

(Sofia David)