

1.ª Secção

Data: 17/01/2025

PAM n.º 15/2024-1.ª Secção

RELATOR: Nuno Miguel P. R. Coelho

TRANSITADA EM JULGADO EM 11/02/2025

## I – RELATÓRIO

1. O Instituto Politécnico de Coimbra (IPC) remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), em 17.05.2023, em 25.05.2023 e em 27.11.2023, através da plataforma eContas-CC, o 1.º, 2.º e 3.º adicionais ao contrato de empreitada “Reabilitação da Casa do Bispo”, para cumprimento das disposições conjugadas constantes da alínea d) do n.º 1 e do n.º 2 do Art.º 47.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
2. Considerando-se que o envio do referido adicional ao contrato incumpriu o prazo de remessa legalmente previsto no citado 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 demandado da abertura do PAM, entretanto identificado, isto é, o Presidente do mesmo IPC, **Jorge Manuel dos Santos Conde**, para sobre ele pronunciar, nos termos e para os efeitos do Art.º 13.º da LOPTC, este veio apresentar a sua resposta que irá ser devidamente tomada em conta na apreciação da infração sancionatória em causa.

## 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 pela entidade fiscalizada, pelo demandado e pela prova documental junta:

4. Em 17.05.2023, 25.05.2023 e 27.11.2023, respetivamente, o Instituto Politécnico de Coimbra (IPC) remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), através da plataforma eContas-CC, o 1.º, 2.º e 3.º

adicionais ao contrato de empreitada “Reabilitação da Casa do Bispo” para cumprimento do disposto no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.

5. O contrato inicial foi celebrado em 07.04.2020, pelo preço de 1 199 900,00 € (sem IVA) e prazo de execução de 270 dias. A empreitada foi consignada em 21.01.2021, prevendo-se que o seu termo ocorresse em 18.10.2021, tendo, entretanto, sido autorizada uma suspensão de 185 dias.
6. De acordo com a informação prestada pelo IPC, através do preenchimento dos formulários e mapas na mencionada plataforma e do envio de documentação, os dois primeiros contratos adicionais em apreço foram outorgados em 01.08.2022 e têm por objeto trabalhos complementares, nos valores de 180 034,34 € (Dossiê 437/2023) e de 24 288,95 € (Dossiê 481/2023), autorizados por despachos de 14.04.2021 e de 20.04.2022, respetivamente, do Presidente do IPC.
7. O IPC informou, ainda, aquando da remessa dos contratos adicionais, que a execução dos mesmos teve início em 04.08.2022 .
8. Considerando a data indicada pelo IPC, para o início da execução de ambos os contratos adicionais, 04.08.2022, e as datas do envio dos contratos adicionais, 17.05.2023 (Dossiê 437/2023) e 25.05.2023 (Dossiê n.º 481/2023), indiciavam-se atrasos de 135 e 141 dias, respetivamente, na sua remessa ao TdC, uma vez que o prazo legal terminava em 31.10.2022.
9. No que respeita ao 3.º contrato adicional à mesma empreitada (Dossiê nº 1167/2023), ele veio a ser submetido na plataforma eContas-CC em 27.11.2023.
10. De acordo com a informação prestada pelo IPC, aquando da remessa deste terceiro dossiê, o início da execução deste contrato adicional teve lugar em 30.01.2023, pelo que atenta a data do respetivo envio ao TdC (27.11.2023), foi constatado um atraso de 147 dias (o prazo legal de remessa terminava em 26.04.2023).
11. Assim, em cumprimento do despacho de 09.11.2023, do Juiz Conselheiro relator, foram solicitados os documentos e os esclarecimentos considerados necessários à análise dos contratos adicionais.
12. Em resposta, o IPC, através de email de 28.11.2023, enviou o ofício S/SC/761/2023 , apresentou os seguintes esclarecimentos para justificar a ocorrência dos atrasos:

“O atraso no envio dos contratos adicionais nºs 1 e 2 ao contrato de empreitada de “Reabilitação da Casa do Bispo” ficou a dever-se, desde logo, à dificuldade na obtenção da declaração de conformidade (fundos disponíveis) do IPC, nos termos do nº 5 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho. Com efeito, apesar de o IPC ter enviado o pedido à Direção-Geral do Orçamento em 5 de dezembro de 2022, a declaração de conformidade apenas nos foi enviada em 5 de maio de 2023, conforme documentos em anexo. Por outro lado, verificou-se também um atraso na formalização do processo que deu origem ao dossiê submetido ao Tribunal de Contas, que se deveu à saída de elementos da equipa técnica do Departamento de Gestão do Património e Infraestruturas dos Serviços Centrais do

IPC, agravada pelo período de férias que coincidiu com o início da execução dos trabalhos complementares, e à concentração no mesmo técnico da gestão da maior parte dos contratos de obras, com a sobrecarga de trabalho daí decorrente.”

13. Quanto à responsabilidade pelo atraso apurado, o IPC informou que “(...) a remessa de atos/contratos ao Tribunal de Contas não se encontra delegada, tendo o processo sido submetido assim que foi possível concluir a sua instrução por parte dos serviços.”
14. Através do mesmo ofício, o IPC justificou, ainda, o atraso verificado na remessa do 3.º contrato adicional à mesma empreitada (Dossiê nº 1167/2023), submetido na plataforma eContas-CC em 27.11.2023, referindo, nomeadamente, que o “(...) atraso no envio se fica a dever às limitações de recursos humanos anteriormente referidas”.
15. Em 07.11.2024, após a abertura deste PAM, o demandado enviou resposta subscrita pelo próprio, no exercício do seu direito de contraditório, referindo, nomeadamente:

“(...) o atraso nas remessas deveu-se, essencialmente, a dois fatores.

Em primeiro lugar, o IPC deparou-se, no período após a outorga e execução dos referidos adicionais, com grandes dificuldades na formalização de processos devido à escassez de recursos humanos. 7. De facto, vicissitudes diversas subtraíram vários elementos da equipa técnica encarregada destas tarefas – o Departamento de Gestão do Património e Infraestruturas dos Serviços Centrais do IPC. (...)

A tudo isto acresceu também o período de espera pela emissão da Declaração de conformidade pela Direção-Geral do Orçamento, que apenas foi remetida ao IPC a 05-05-2023.

Com efeito, não existiu qualquer atuação ou omissão, por parte do notificado responsável individual, que tivesse influído no atraso verificado.

Como Presidente do IPC, face à demora na instrução do processo, nada pode fazer senão diligenciar juntos dos serviços pela remessa dos adicionais imediatamente após a receção da Declaração de Conformidade e da conclusão do processo interno de formalização”.

16. Sobre a culpa, o demandado, após formular diversas considerações teóricas, pronuncia-se nos seguintes termos:

“(...) ao pretense responsável individual não poderá ser assacada uma responsabilidade meramente funcional, i.e., decorrente do exercício dos respetivos cargos em período temporal coincidente com o da verificação das infrações.

Pelo contrário, seria necessário que, quanto ao visado, se verificasse, em concreto, a existência do pressuposto da culpa, o que, salvo melhor opinião, não se verifica.

Com efeito, no alegado responsável individual não se identifica qualquer ação ou omissão reconduzível à infração em causa. (...) Assim, a considerar-se ter existido, no caso vertente, qualquer forma de culpa por parte do pretense responsável individual, a mesma apenas pode traduzir negligência levíssima.

Para o exercício das funções de gestão do IPC, o Presidente está assessorado por diversos serviços, pelo que a confiança nestes serviços é corolário da própria forma como, internamente, o IPC se encontra

organizado. (...) Assim, a factualidade vertida no Anexo permite igualmente ponderar, em concreto, que a ocorrência das imputadas infrações apenas terá derivado de falhas organizativas dos serviços, as quais têm vindo, progressivamente, a ser corrigidas e o funcionamento do IPC, como um todo, melhorado”.

**17. Sobre a inexistência de antecedentes, o demandado alega que:**

“(...) nunca foi visado neste âmbito em qualquer tipo de processos junto do Tribunal de Contas, conforme reconhece o Tribunal de Contas.

(...) o Tribunal de Contas não emitiu qualquer recomendação dirigida ao IPC, e que o responsável individual pudesse não ter seguido ou acatado (...)

Esta foi, pois, a primeira vez que o pretense responsável viu a sua atuação ser objeto de reparo. (...) O que, salvo melhor opinião, merece também a ponderação devida, por parte deste Tribunal de Contas.”

**18. Realça a relevância do seu percurso profissional e reforça que “(...) sempre pautou a sua conduta pelos mais elevados padrões morais, disciplinares e de rigor profissional” e requer que tal “seja alvo da valoração adequada, por parte desse Tribunal de Contas.”**

**19. A concluir, requer a relevação da responsabilidade pois “(...) considera-se estarem verificados, no caso vertente, todos os pressupostos de que o n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC faz depender a relevação da responsabilidade.”**

**20. Solicita, ainda, “sem prescindir e apenas caso assim não se entenda, (...) a dispensa da aplicação das multas prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.”**

**21. Por último, pede “sempre sem prescindir, e subsidiariamente, (...) a atenuação especial das multas prevista no n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC (...) reduzindo-se a metade os limites mínimo e máximo previstos no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.**

**22. Da consulta dos registos existentes neste Tribunal constata-se que efetivamente, até ao presente, não foram emitidas recomendações ao IPC, nem formulados juízos de censura ao demandado, por infração do mesmo tipo.**

**II.2 -DE DIREITO:**

**23. Pela aplicação do Art.º 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.**

24. A remessa não tempestiva e injustificada de tais contratos ao Tribunal de Contas 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€.
25. 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 artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC.
26. Assim, atento o disposto no Art.º 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.
27. 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.
28. A responsabilidade sancionatória implica a verificação de 3 pressupostos: o ato, positivo ou negativo, por via de omissão, a ilicitude, 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.
29. 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, que para o efeito específico da responsabilidade sancionatória, para efeitos, tanto do a relevação da responsabilidade como para a graduação da multa.
30. Apreciando a matéria de fato acima fixada, constata-se que inexistente controvérsia sobre a verificação dos atrasos apontados de 135, 141 e 147 dias, respetivamente, na remessa dos contratos adicionais ao Tribunal de Contas, atento o prazo (60 dias) estabelecido no n.º 2 do Art.º 47.º da LOPTC.

31. Este mesmo preceito legal impõe o envio ao Tribunal de Contas dos atos, contratos, ou documentos relativos a trabalhos adicionais a contratos de empreitada de obras públicas visados, no prazo de 60 dias (úteis – Art.º 108.º do Regulamento do Tribunal de Contas) a contar da data de início da sua execução e tem sido entendimento deste Tribunal que esta execução é a execução material do contrato começando o prazo a contar-se desde a realização dos primeiros trabalhos adicionais que constituem o objeto do contrato adicional, independentemente da data de celebração do mesmo, tal como se afirma no Acórdão n.º 4/2002 – 3.ª Secção.
32. Quanto às justificações apresentadas, verifica-se que se reportam às dificuldades de organização e funcionamento do próprio Instituto, nomeadamente dificuldades relacionadas com a escassez de recursos humanos e com atrasos na instrução dos processos (obtenção da declaração de conformidade pela Direção Geral do Orçamento).
33. Quanto a estas questões de natureza orgânica e organizacional, cumpre referir que, como decidido no Acórdão n.º 12/2023 deste TdC, de 26/4/2023, 3.ª S/PL, referente ao recurso de Multa n.º 1/2023 , “(...) a disfuncionalidade ou desorganização da estrutura interna da entidade fiscalizada não pode ser considerado motivo “justificativo” do envio intempestivo do contrato adicional ao Tribunal de Contas” e que “Cabia ao recorrente alegar e provar ter controlado os circuitos internos de comunicação da entidade fiscalizada e agilizar os mesmos, se necessário, para cumprir a sua obrigação legal de remeter o contrato adicional, exercendo ou procurando exercer, de forma diligente, essa competência funcional que lhe tinha sido delegada.”
34. Do mesmo modo, no Acórdão n.º 14/2024 desde TdC, de 24/4/2024, 3.ª S/PL, considerou-se improcedente o recurso interposto da decisão de condenação por infrações do mesmo tipo, constante da Sentença n.º 1/2024 – 1.ª Secção, de 11.01, tendo-se entendido que “As justificações apresentadas (...) não permitem concluir que não se verificou infração decorrente da violação do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, nem pela ausência de conduta merecedora de censura (...)”.
35. Não restam dúvidas, por tudo isto, que o demandado, na medida das imputações antecedentes, omitiu factos que estava obrigado a praticar, *in casu* o envio, dentro do prazo, a este TdC, dos três adicionais descritos de forma circunstanciada, sendo-lhes imputáveis os períodos de atraso acima descritos.
36. Nesse sentido, ao ser violado o disposto no Art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, o mesmo demandado praticou os três atos ilícitos, quanto aos atos de remessa preteridos acima indicados e pelos períodos referidos.

37. Sabe-se que a ilicitude pode ser afastada se houver facto ou factos que a justifique. Contudo, nada resulta nos autos que afaste o juízo de ilicitude sobre os atos, a omissão, do envio dos mesmos adicionais.
38. Passamos à culpa. Dos factos provados não resulta o dolo do demandado, nem na modalidade de dolo eventual. Não foi demonstrado que o mesmo demandado tenha previsto a ilicitude e se tenham conformado com a sua eventual ocorrência.
39. Resta a negligência. Nada é demonstrado relativamente à negligência consciente, não fica assente que o demandado tivesse previsto os atos ilícitos, mas confiou, violando deveres de cuidado, que tal não iria ocorrer.
40. Contudo, a situação é diversa para a negligência inconsciente. O demandado não previu a ilicitude, mas se tivesse atuado com a diligência que a lei lhe impõe, o deveria 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.
41. A lei impõe que se se enviem os adicionais aos contratos. O demandado sabe ou deveria saber que tem de o fazer. Cabe-lhe praticar os atos necessários, incluindo de cariz organizativo ou gestionário, para que tal suceda, tanto em termos preventivos no âmbito dos serviços, como do seu envio atempado.
42. Nessa medida, e recorrendo ao critério legal, agiu negligentemente.
43. Neste caso encontramos-nos perante uma responsabilidade que deriva de uma infração processual e procedimental, tal como consagrada na tipologia do Art.º 66.º, n.º 1, da LOPTC, nas suas diversas alíneas (neste caso, na alínea b), do n.º 1), que tem considerações aplicativas específicas.
44. As sanções (ou penas) de multa previstas no Art.º 66.º da LOPTC decorrem do incumprimento de deveres que assumem clara natureza processual.
45. Estão em causa, nesta hipótese, comportamentos de responsáveis que impedem, constroem e/ou dificultam o controlo deste Tribunal e não a prática de atos e omissões suscetíveis de integrar responsabilidade financeira sancionatória ou reintegratória (punidas nos termos dos Art.ºs 59.º a 66.º, todos da LOPTC).
46. Do mesmo modo, para além da relevação da responsabilidade, os institutos da atenuação e da dispensa de penas não se encontram pensados para a competência específica da 1.ª e da 2.ª Secções deste TdC, sabendo que aqueles não dispensam a afirmação do carácter ilícito da conduta e uma ponderação mais aprofundada da culpa, própria de outro tipo de ilícitos em

causa – assim, nesta ponderação, o Ac. n.º 16/2018 deste TdC de 19/12, Secção 3.ª – S/PL, PAM 6/2018.

47. Sabendo, do mesmo modo, que a remissão aplicativa da matéria substantiva atinente do Código Penal, do n.º 4 do Art.º 67.º da LOPTC, se além ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória (epígrafe do Art.º 65.º da mesma LOPTC).
48. Já no que respeita à aventada possibilidade de relevação da responsabilidade sancionatória, nos termos do n.º 9 do Art.º 65.º, aplicável por força do n.º 3 do Art.º 66.º, todos da LOPTC, entende-se que deve haver lugar à mesma faculdade excecional, na medida em que estão preenchidos os requisitos cumulativos ali previstos, na ausência de antecedentes e de recomendações e na atenção à mera imputação negligente da falta ao seu autor.
49. Todas as circunstâncias atenuantes acima invocadas, que acrescem a estes requisitos cumulativos, fundamentam, do mesmo modo, esta relevação da responsabilidade nesta concreta infração sancionatória praticada: volume de trabalho, as dificuldades ao nível dos recursos humanos e com os atrasos na instrução dos processos (obtenção da declaração de conformidade pela Direção Geral do Orçamento).
50. No caso em apreço, não se conhece, do mesmo modo, a ocorrência de prejuízo para o Estado em razão da conduta do demandado supra descrita.

### III – DECISÃO

Assim, nos termos e com os fundamentos expostos, tendo em conta o disposto, conjugadamente, nos Art.ºs 47.º, n.º 2, 65.º, n.º 9, e 66.º, n.ºs 1, al. b), 2 e 3, todos da LOPTC, decide-se:

- relevar a responsabilidade pela prática das três infrações sancionatórias, acima descritas, praticadas pelo demandado Jorge Manuel dos Santos Conde, na qualidade de presidente do Instituto Politécnico de Coimbra; e

- recomendar à entidade fiscalizada (Instituto Politécnico de Coimbra) que para futuro estabeleça mecanismos mais eficazes com vista a assegurar o cumprimento escrupuloso dos prazos legais de comunicação ao Tribunal de Contas de atos, contratos ou documentação, nomeadamente, do prazo legal previsto no Art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC.

\*\*\*

- Não há lugar a emolumentos legais.

\*\*\*

- Nos termos conjugados do Art.º 13.º do Regulamento do Tribunal de Contas e §1, alíneas b) e d), da Resolução n.º 3/2018-PG, fica esclarecido que inexistem dados pessoais ou informações pessoais que cumpra omitir ou ocultar.

Registe e notifique.

Lisboa, 17 de janeiro de 2025

O Juiz Conselheiro,

Nuno Miguel P. R. Coelho