



Sentença n.º 21/2025 – 3.ª Secção

Processo n.º 33/2024-JRF/3.ª Secção

Sumário

1. Dos dois regimes do artigo 370.º do CCP, na redação do DL 149/2012 e posteriormente na versão do DL 111-B/2017, ressalta uma maior flexibilidade neste último, quanto à possibilidade de realização de trabalhos qualificados como “complementares” (anteriormente qualificados como “trabalhos a mais”), porquanto passou a exigir-se, apenas, que sejam trabalhos “cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato”, não tendo de resultar de “circunstância imprevista”.
2. Podendo os trabalhos do 2.º contrato adicional ao contrato de empreitada inicial ser considerados “trabalhos complementares”, por serem trabalhos cuja espécie ou quantidade não estava prevista no contrato, a deliberação do Conselho Diretivo que os aprovou não violou o disposto no artigo 370.º, n.º 1, do CCP, na redação dada pelo DL 111-B/2017.
3. Estando em causa os elementos típicos duma infração financeira sancionatória, que são constituídos não apenas pela norma primária, mas também por normas secundárias, importa tomar em consideração eventual regime mais favorável aos demandados, posterior ao da prática dos factos, por força do art.º 2º, n.º 2, do Código Penal, aplicável ex vi art.º 67º, n.º 4, da LOPTC.

TRABALHOS A MAIS – TRABALHOS COMPLEMENTARES - INFRAÇÃO
FINANCEIRA – EFICÁCIA DAS LEIS

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

3.^a Secção

Data: 20/03/2025

Processo: 33/2024-JRF

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADA EM JULGADO

*

I – Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira contra Demandado 1 (1.º demandado ou D1), Demandada 2 (2.ª demandada ou D2), Demandado 3 (3.º demandado ou D3), Demandada 4 (4.ª demandada ou D4) e Demandado 5 (5.º demandado ou D5), melhor identificados nos autos, pedindo a condenação de cada um dos demandados, pela prática, a título negligente, de uma infração financeira sancionatória, prevista e punida (p. e p.), no art.º 65.º, n.ºs 1, alínea b) e 2 da Lei nº 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas-LOPTC), diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, na multa de 25 UC.

Alega, em resumo, que os demandados, nas qualidades de presidente (o D1), vice-presidente (a D2) e vogais (os D3 e D4), do Conselho Diretivo (CD) da Administração Regional de Saúde do Norte, I. P. (ARSN), autorizaram a realização de despesa ao deliberarem a aprovação de duas propostas de realização de trabalhos adicionais a um contrato de empreitada anteriormente celebrado e em execução, não se verificando, porém, os requisitos exigidos pelas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 370.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) para a aquisição desses trabalhos como adicionais ao contrato de empreitada.

Mais alega que, não respeitando o facto gerador da despesa as normas legais aplicáveis, tal despesa não podia ser autorizada, sendo assim ilegal.

Finalmente alega que os demandados, ao procederem desta forma, atuaram sem o cuidado e a diligência necessária, violando normas jurídicas, que invoca.

Conclui que os demandados cometeram a infração financeira sancionatória, na forma negligente, que lhes imputa.

*

2. No decurso do prazo para contestar o D5 procedeu ao pagamento voluntário da multa, tendo sido proferida decisão julgando extinto, quanto a ele, o procedimento pela infração financeira sancionatória que lhe vinha imputada.

*

3. Contestaram os demandados D1 a D4, terminando por pedirem a sua absolvição, embora no final da contestação invoquem o artigo 65.º, n.ºs 7, 8 e 9, da LOPTC e, assim sucessivamente, a dispensa de aplicação de multa, a atenuação especial da multa e a relevação da responsabilidade financeira.

Começam por alegar que a D2 não esteve nas reuniões do CD onde as deliberações em causa foram tomadas, não tendo assim participado nas mesmas, pelo que não lhe poderá ser assacada qualquer responsabilidade, devendo ser absolvida.

No mais, estribam a sua defesa alegando que as deliberações tomadas pelos outros demandados contestantes não infringiram qualquer norma legal, tratando-se, em ambas as situações sob apreciação, de circunstâncias imprevistas que motivaram a absoluta necessidade de realização de trabalhos complementares, que observavam todas as condições legalmente exigidas para serem favoravelmente decididas. Invocam, ainda, que na previsão do n.º 1 do artigo 370.º do CCP foi eliminada a exigência da imprevisibilidade e tal redação é aplicável por ser mais favorável aos demandados.

Mais alegam que os demandados, ao atuarem como atuaram, fizeram-no com base na informação do Gabinete que, na estrutura interna da ARSN, era competente na matéria e na qual era afirmado que se verificavam os pressupostos de facto e de direito para a aquisição daqueles serviços.

Concluem que as deliberações tomadas pelo CD, por instruídas com informações e pareceres dos Serviços Técnicos que as consideraram conforme às normas legais aplicáveis e sem que essas informações técnicas possam evidenciar qualquer desconformidade legal ou contradição técnica evidente, não podem deixar de ser consideradas legitimadas.

*

4. O Tribunal é competente, o processo é o próprio e o Ministério Público e os demandados têm legitimidade.

Não se verificam nem foram arguidas outras nulidades, exceções dilatórias ou perentórias que obstem ao prosseguimento dos autos ou ao conhecimento do mérito da causa.

Efetivamente, pese embora os demandados contestantes tenham invocado “de forma subsidiária” a prescrição (cf. artigo 30.º da contestação), não é de considerar que tenham, efetivamente, deduzido tal exceção perentória.

Com efeito, fazem-no por “hipótese de raciocínio”, tendo por base uma hipotética participação numa deliberação do CD de 2015 respeitante ao contrato de empreitada, quando o que está subjacente à infração imputada aos demandados são as autorizações de despesa na sequência das deliberações do CD de autorizar os contratos adicionais àquele contrato de empreitada.

Assim, não tendo os demandados deduzido, efetivamente, a exceção de prescrição, não há que dela conhecer.

Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como da ata consta.

*

II – Fundamentação

A - De facto

A.A. Produzida a prova e discutida a causa, julgam-se como **factos provados (f. p.)**¹, os seguintes:

5. Do requerimento inicial e da discussão da causa²:

¹ Esclareça-se que apenas se consideraram como provados ou não provados os “factos”, entendendo-se como tal os “estados” ou “acontecimentos” da realidade e não considerações, ilações ou conclusões e, muito menos, alegações, na medida em que o que é objeto de prova, nos termos do art.º 341º, do Código Civil, é a “demonstração da realidade dos factos”.

² No âmbito dos poderes de cognição do Tribunal previstos no artigo 5.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, foram considerados e dados como provados factos instrumentais em relação aos factos alegados e outros que são complemento destes, resultantes da

5.1. Os presentes autos têm por base um requerimento do Ministério Público, na sequência do Relatório n.º 68/2020, elaborado no Processo de auditoria n.º 17/2019 da IGAS, que visou a aferição do desempenho da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. (ARSN) no controlo da execução da empreitada para a remodelação de um edifício para instalação da Unidade de Saúde da Batalha.

5.2. Em 11.9.2015 foi celebrado o contrato de empreitada n.º CP04/2015/GIE, para a "Remodelação de um edifício para a instalação da Unidade de Saúde da Batalha", entre a ARSN, representada na outorga do contrato pelo coordenador do Gabinete de Instalações e Equipamentos (GIE) da ARSN e a sociedade A, no valor de 1 382 294,84 € (c/ IVA incluído) e com um prazo de execução de 500 dias, tendo por base um projeto datado de 2008, elaborado com base em orientações de 1999.

5.3. No decorrer da empreitada, foram celebrados dois contratos, em 19.12.2017 e 12.7.2018, denominados "Termo Adicional ao contrato CP04/2015/GIE".

5.4. A proposta para a execução de trabalhos a mais, no primeiro adicional, teve como fundamento a entidade executante (EE) ter-se deparado com situações de solo imprevisíveis, apenas detetadas após a execução das fundações do edifício.

5.5. Estes trabalhos do primeiro adicional foram aprovados por deliberação do CD da ARSN de 21.9.2017, relativos a alterações na estrutura, no valor de 17 360,21 € (s/ IVA incluído) de "trabalhos a mais" e 1 014,23 € (s/IVA incluído) de "trabalhos a menos", para um prazo de execução de 75 dias, a contar da data da outorga do contrato.

5.6. No segundo adicional ao contrato, aprovado pelo CD, por deliberação de 4.6.2018, foi autorizada despesa pelo preço contratual de 237 395,39 € (s/ IVA incluído), para um prazo de entrega de 150 dias, tendo como objeto a realização de vários trabalhos, nos quais predominaram o reforço dos soalhos de madeira e de paredes de suporte, bem como trabalhos relativos a diversas alterações ao projeto.

5.7. Tendo em conta que, no segundo adicional, se determinou existirem trabalhos a menos, no valor de 61 053,36 € (s/ IVA incluído), o valor total do contrato ficou em 1 062 763,58 € (s/IVA incluído).

5.8. Ambos os contratos foram remetidos ao Tribunal de Contas nos termos do n.º 2, do artigo 47.º da LOPTC, para efeitos de fiscalização concomitante e sucessiva do contrato n.º CP04/2015/GIE.

5.9. A fundamentação para o segundo adicional, apresentada em proposta de 21.5.2018, baseia-se no facto de "Terem surgido dúvidas relativamente ao estado físico resistente do pavimento em estrutura de madeira a manter, houve necessidade de reavaliar o mesmo, e redefinir a solução estrutural", além de que "O projecto inicial, colocado a concurso, ter dez anos (2008), havendo necessidade de produzir alguns ajustes às novas realidades, e solicitadas pelas entidades responsáveis pela gestão do espaço (Aces Porto Ocidental) ", invocando ainda o diretor de fiscalização na altura, Demandado 5, que as alterações propostas se tomaram necessárias "na sequência de circunstâncias imprevistas".

5.10. A execução de instalações sanitárias públicas, incluindo para deficientes motores, "não estava previsto no projeto inicial", assim como a proteção passiva contra incêndios e, ainda, o levantamento e reposição de superfície em microcubos de granito.

5.11. A EE tinha chamado a atenção, em 2.12.2016, para a destruição do referido pavimento pelos colaboradores da ARSN aquando da recolha dos equipamentos e arquivos.

discussão da causa e sobre os quais houve oportunidade de as partes se pronunciarem, no âmbito da audiência de julgamento.

5.12. O edifício objeto da empreitada encontrava-se devoluto e tinha sido encerrado em 2013, por não reunir condições para a prestação de cuidados de saúde.

5.13. Em 7.9.2017, numa informação do diretor de fiscalização, afirmava-se:

"Efectuada remoção dos pavimentos de madeira, de rodapés e aros de porta na parte sul do edifício, pode-se constatar a fragilização das paredes interiores e a incapacidade estrutural das paredes de suporte", afirmando-se, ainda nessa mesma informação, a situação como "previsível, mas muito pior que o conjeturado (...)".

5.14. Em 21.5.2018, quer o diretor de fiscalização, ao elaborar a proposta de despesa para trabalhos a mais, com o fundamento invocado, quer o coordenador do GIE, ao apreciar a proposta como conforme, não esclareceram o CD dos factos descritos em 5.10 a 5.13. supra.

5.15. Os demandados D1 a D4, nas situações supra descritas, agiram livre, voluntária e conscientemente.

*

6. Da contestação dos demandados:

6.1. O edifício em questão situa-se na zona histórica da cidade do Porto, junto à Muralha Fernandina.

6.2. Em 2015, dos demandados, apenas o D3 integrava o CD da ARSN.

6.3. A ARS Norte é um instituto público com autonomia administrativa e financeira cuja missão é garantir à população da respetiva área geográfica de intervenção o acesso à prestação de cuidados de saúde, adequando os recursos disponíveis às necessidades e cumprir e fazer cumprir políticas e programas de saúde na sua área de intervenção, tal como consta da sua lei orgânica aprovada pelo DL n.º 22/2012 de 30 de janeiro na sua versão em vigor à data dos factos.

6.4. A estrutura interna da ARSN foi aprovada pela Portaria conjunta dos Ministérios da Saúde n.º 153/2012 de 22 de maio e artigo 8.º da Lei Orgânica e na sua estrutura eram estabelecidas como serviços centrais, entre outros, o GIE.

6.5. Este Gabinete contava, à data da execução da empreitada, com 21 elementos, todos em regime de contrato de trabalho em funções públicas, sendo estes elementos, um responsável, quinze técnicos superiores (incluindo arquitetos e engenheiros) e cinco assistentes técnicos.

6.6. Os demandados, ao atuarem como atuaram, fizeram-no com base na informação de 27.05.2017 daquele Gabinete, na qual, no ponto 3, é afirmado encontrarem-se verificados os "requisitos legais, relativamente aos trabalhos a mais, conforme artigo 370.º do CCP...".

6.7. O volume de investimento submetido pela ARSN para financiamento no Programa Norte 2020, no âmbito do QREN, foi um investimento total de cerca de 16,6 milhões de euros, para um conjunto de 13 empreitadas para construção e remodelação de Unidades de Saúde.

6.8. Ao GIE cabiam as funções de instruir, diretamente, as propostas de deliberação a tomar pelo CD, relacionadas com instalações.

6.9. Foi confiando na informação técnica prestada pelo Diretor de Fiscalização da obra, ao elaborar a proposta de 21.05.2018 e a apreciação como "conforme" pelo Coordenador do GIE, que foi tomada a decisão de autorização de despesas pelo CD.

*

A.B. E julgam-se como **factos não provados (f. n. p.)**, todos os que, com relevância para a discussão da causa, estejam em oposição – direta ou indireta - com os atrás considerados provados, nomeadamente que:

7. Do requerimento inicial:

7.1. Os trabalhos do primeiro adicional foram aprovados por deliberação do CD de 11.05.2017 e foram no valor de 20 214,02 € (s/IVA incluído).

7.2. Os demandados agiram sem cuidado, diligência e zelo.

*

8. Da contestação dos demandados:

8.1. A D2 não esteve presente em qualquer das reuniões do CD de 11.05.2017 e 21.09.2014, não tendo, por isso, participado nas deliberações em causa.

8.2. Não existem nos autos elementos que permitam fazer qualquer avaliação sobre o estado dos pavimentos de madeira em 2013.

8.3. O projeto foi elaborado sob coordenação do GIE, a quem cabia essa competência e, quanto ao caderno de encargos, também ele era da competência da mesma unidade.

8.4. A constatação da necessidade de execução de outras obras só foi feita após a remoção daqueles elementos do edifício, em 2017, não existindo no processo qualquer elemento que indicie que tal situação (de fragilidade) ocorreria, já, ao tempo da conclusão do projeto (2008), ou mesmo da sua desejável revisão (2015).

8.5. Na ata nº 22 da reunião do CD da ARS, respeitante à reunião de 11/5/2017, em que foi tomada umas das deliberações em causa, foram tomadas uma significativa quantidade de outras decisões e foram deliberadas sete propostas apresentadas pelo GIE (entre as quais uma, objeto deste processo).

*

A.C. Motivação da decisão de facto

9. Os **factos** dados como **provados** foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos nºs 4 e 5 do art.º 607º do CPC, aplicável, assim como os demais preceitos deste diploma legal adiante citados, *ex vi* artigos 80º e 94º, nº 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos admitidos por acordo, expressa ou implicitamente na contestação, nomeadamente sobre as condutas materiais dos demandados e ao tomar-se posição, em tal articulado, sobre as eventuais repercussões jurídicas desses factos;

b) os documentos juntos a estes autos, com o requerimento inicial (fls. 5 a 123 e, ainda, o relatório n.º 68/2000 e respetivos anexos), documentos esses que não foram impugnados e que são relevantes para a prova dos factos julgados como provados, nomeadamente nas dimensões infra assinaladas;

c) as declarações do D3, na medida em tais declarações podem ser consideradas credíveis, ou seja, na medida em que são coerentes com as regras de experiência comum e/ou coerentes com a prova documental, no que tange aos seguintes aspetos:

i) o período do mandato exercido pelo demandado, bem como os atos materiais levados a cabo;

ii) a circunstância de as deliberações do CD terem sido tomadas confiando nas informações de serviço elaboradas pelos técnicos do GIE.

*

e) Da apreciação global e crítica desta prova documental e por declarações, conjugadas com as regras de experiência comum, resultou para o Tribunal a convicção segura quanto aos factos provados, nomeadamente nas seguintes dimensões:

i) a atividade dos demandados enquanto membros do CD da ARSN, incluindo as deliberações de 21.09.2017 e 04.06.2018, nos termos que se mostram documentados a fls. 120 e 123 dos autos;

ii) a atuação livre, voluntária e consciente dos demandados, que é inferida desde logo das regras de experiência comum no exercício das funções de membros do CD de um instituto público, além da circunstância de não haver nenhum elemento probatório que coloque em causa uma atuação com tais características;

iii) a forma como as deliberações do CD foram tomadas, ou seja, por os membros do CD terem confiado nas informações subscritas pelos elementos técnicos do GIE, foi admitida pelo D3 nas suas declarações prestadas em audiência.

*

10. Igualmente, quanto aos **factos** julgados **não provados**, se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo certo, no entanto, que da ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, nomeadamente porque:

a) não estão provados documentalmente, no âmbito da ação de controlo realizada ou pelos documentos juntos aos autos.

Saliente-se, neste aspeto, que nenhuma prova documental foi produzida quanto a estes f. n. p., mormente quanto:

(i) Aos trabalhos do primeiro adicional terem sido aprovados por deliberação do CD de 11.05.2017 e terem sido no valor de 20 214,02 € (s/IVA incluído), pois a informação de fls. 120 é a que está na origem do 1.º termo adicional ao contrato de empreitada, refere-se aos trabalhos descritos em “objeto” e foram estes “trabalhos a mais” e “trabalhos a menos” que foram objeto da deliberação do CD de 21.09.2017, documentada nessa própria informação de serviço. A referência feita nessa informação à deliberação de 11.05.2017 e que terá levado a alguma confusão conclusiva no relatório 68/2020 (pág. 19) não respeita a trabalhos a mais e a menos do 1.º termo adicional ao contrato;

(ii) às alegações de que a D2 não esteve presente em qualquer das reuniões do CD de 11.05.2017 e 21.09.2014 e que na ata nº 22 da reunião do CD da ARS, respeitante à reunião de 11/5/2017, foram tomadas uma significativa quantidade de outras decisões e foram deliberadas sete propostas apresentadas pelo GIE;

ii) à alegação de que o projeto foi elaborado sob coordenação do GIE, assim como o caderno de encargos.

b) as declarações do D3 não permitiram formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os outros factos considerados não provados.

*

B – De direito

B.A. As questões decidendas

11. Considerando o pedido formulado no requerimento inicial e os seus fundamentos, bem como a defesa apresentada na contestação, as questões que se impõem decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.ª- *Cada um dos demandados, na qualidade em que interveio, não observou os seus deveres de conduta, violando normas relativas à assunção de despesas públicas e autorizando*

despesa ilegal, tendo agido com culpa, incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC?

2.ª – Considerando a resposta dada à questão antecedente, deve cada um dos demandados ser condenado na multa peticionada pelo Mº Pº ou devem os demandados ser absolvidos como peticionam?

Vejam os, tendo naturalmente em consideração que devem ser resolvidas todas aquelas questões, exceto se alguma delas ficar prejudicada pela solução dada à anterior, como resulta do estatuído no artigo 608.º, n.º 2, 1.ª parte, do CPC.

*

B.B. Enquadramento

12. O Ministério Público imputa a cada um dos demandados a prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, a título negligente, prevista no art.º 65º, nº 1, alínea b), tendo por base as condutas sumariamente descritas no relatório supra.

13. Efetivamente, sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias”, prevê-se no nº 1 daquele preceito que o “Tribunal de Contas pode aplicar multas”:

- “Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos” – cf. alínea b);

14. Por outro lado, no nº 2 do citado preceito são estatuídos os limites, mínimo e máximo da multa, sem prejuízo daquele limite mínimo ser igual a um terço do limite máximo no caso de dolo (nº 4 do art.º 65º citado) e, deste limite máximo, ser reduzido a metade em caso de negligência (nº 5 do mesmo preceito).

15. Perante este enquadramento normativo, importa apurar, para responder à primeira questão equacionada supra, se os demandados, com culpa, incorreram na previsão típica da imputada infração financeira sancionatória, no segmento relevante, em função dos factos provados e não provados, supra descritos.

16. Posteriormente, no caso de resposta positiva ou parcialmente positiva àquela primeira questão, se analisará a seguinte, ou seja, saber se os demandados devem ser absolvidos ou condenados e, neste caso, em que termos se deve proceder à graduação da multa.

*

B.C. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos objetivos e subjetivos da infração financeira sancionatória imputada p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC

17. O demandante imputa aos demandados esta infração tendo por base a alegação de que os mesmos, ao deliberarem a aprovação de duas propostas de realização de trabalhos adicionais a um contrato de empreitada e não se verificando os requisitos exigidos pelas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 370.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) para a aquisição desses trabalhos como adicionais ao contrato de empreitada, autorizaram a realização de despesa ilegal.

18. Considerando a factualidade que foi dada como provada, nomeadamente os n.ºs 5.3 a 5.14. dos f. p., afigura-se-nos, ressalvada melhor opinião, que não é possível concluir, desde logo, pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória imputada, como a seguir se procurará justificar.

19. A conclusão de que estamos perante uma infração financeira sancionatória exige o preenchimento do elemento objetivo do tipo, que é constituído por normas primárias e normas secundárias.

20. No caso, a norma primária é a alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, no segmento relevante, ou seja, a violação de normas sobre a autorização de despesas públicas.

21. As normas secundárias são o artigo 52.º, n.º 3, alínea a), da Lei n.º 151/2015 de 01.09 (Lei de Enquadramento Orçamental-LEO), conjugada com o artigo 370.º, n.º 1, alíneas a) e b), do Código dos Contratos Públicos (CCP), como aliás vêm indicadas no requerimento inicial (cf. n.º 13 deste requerimento).

22. Com efeito, estabelecendo aquele artigo 52.º, n.º 3, alínea a), que nenhuma despesa pode ser autorizada sem que “o facto gerador da obrigação respeite as normas legais aplicáveis”, o que está em causa nos autos é saber se as deliberações do CD da ARSA, ao autorizarem a realização de “trabalhos a mais” e a despesa inerente aos mesmos, respeitaram as normas legais aplicáveis.

23. A tese do demandante, consubstanciada no requerimento inicial, é a de que não foram respeitadas estas normas legais, nomeadamente o artigo 370.º, n.º 1, alíneas a) e b), do CCP e daí a alegação de que a despesa inerente foi autorizada ilegalmente.

24. Deve assim começar-se por analisar a eventual violação deste preceito legal, o que implica tomar em consideração as diversas redações do mesmo, que possam ter relevância, desde logo em face da data dos factos em causa nos autos.

25. Assim, importa considerar que o primeiro adicional ao contrato foi autorizado por deliberação de 21.09.2017 e, à data, a redação do citado artigo 370.º, n.º 1, alíneas b) e c) que estava em vigor era a que foi introduzida pelo DL 149/2012 de 12.07³.

26. Já quando do segundo adicional ao contrato, que foi autorizado por deliberação de 04.06.2018, a redação do citado artigo 370.º, n.ºs 1 2, alíneas b) e c) em vigor era a introduzida pelo DL 111-B/2017 de 31.08⁴, que teve início de vigência a 01.01.2028.

³ Do seguinte teor, com bold e sublinhados da nossa autoria, naturalmente:

Artigo 370.º

Trabalhos a mais

1 - São trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato e que:

a) *Se tenham tornado necessários à execução da mesma obra na sequência de uma circunstância imprevista; e*
b) *Não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objecto do contrato sem inconvenientes graves para o dono da obra ou, embora separáveis, sejam estritamente necessários à conclusão da obra.*

2 - Não pode ser ordenada a execução de trabalhos a mais quando:

a) Tendo o contrato sido celebrado na sequência de procedimento de ajuste direto ao abrigo do disposto na alínea a) do artigo 19.º, o somatório do preço contratual com o preço atribuído aos trabalhos a mais, incluindo o de anteriores trabalhos a mais, seja igual ou superior ao valor referido naquela alínea;

b) Tendo o contrato sido celebrado na sequência de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação e o somatório do preço contratual com o preço atribuído aos trabalhos a mais, incluindo o de anteriores trabalhos a mais, seja igual ou superior ao valor referido na alínea b) do artigo 19.º, o anúncio do concurso não tenha sido publicado no Jornal Oficial da União Europeia;

c) O preço atribuído aos trabalhos a mais, incluindo o de anteriores trabalhos a mais, ultrapasse 40 % do preço contratual.

d) (Revogada.)

3 - (Revogado.)

4 - Não são considerados trabalhos a mais aqueles que sejam necessários ao suprimento de erros ou omissões, independentemente da parte responsável pelos mesmos.

5 - Caso não se verifique alguma das condições previstas no n.º 2, os trabalhos a mais devem ser objecto de contrato celebrado na sequência de procedimento adoptado nos termos do disposto no título I da parte II.

⁴ Do seguinte teor, com bold e sublinhados da nossa autoria, naturalmente:

Artigo 370.º

Trabalhos complementares

1 - São trabalhos complementares aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato.

27. Destes dois regimes dos trabalhos complementares ressalta, desde logo, uma maior flexibilidade quanto à possibilidade de realização de trabalhos qualificados como “complementares” a partir do DL 111-B/2017, (anteriormente qualificados como “trabalhos a mais”), porquanto passou apenas a exigir-se que sejam trabalhos “cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato”.

28. Acresce que, a circunstância de os trabalhos complementares resultarem de “circunstâncias imprevisíveis”, permite ao dono da obra “ordenar a sua execução” ao empreiteiro, verificados os requisitos cumulativos das alíneas a) e b) do n.º 4 do mesmo preceito.

29. Nesta medida e considerando que os trabalhos enquadrados no 2.º adicional ao contrato (cf. n.ºs 5.6. e 5.10. dos f. p.) não se encontravam previstos no contrato inicial, a possibilidade de serem realizados não dependia de se terem tornado necessários “na sequência de uma circunstância imprevista”, nem não poderem ser “técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves para o dono da obra” ou, embora separáveis, serem “estritamente necessários à conclusão da obra”, como acontecia na versão do artigo 370.º, n.º 1, alíneas a) e b) do CCP, dada pelo DL 149/2012.

30. Assim, considerando que os trabalhos do 2.º adicional ao contrato podiam ser considerados “trabalhos complementares”⁵, por serem trabalhos cuja espécie ou quantidade não estava prevista no contrato, a deliberação do CD da ARSA de 04.06.2018 que os aprovou não violou o disposto no artigo 370.º, n.º 1, do CCP e, nessa medida, não havendo violação dessa norma legal, o facto gerador dessa despesa respeita as normas legais aplicáveis, pelo que não ocorre qualquer despesa ilegal, por não se verificar o pressuposto exigido pelo artigo 52.º, n.º 3, alínea a), da LEO.

2 - Quando os trabalhos complementares resultem de circunstâncias não previstas, pode o dono da obra ordenar a sua execução ao empreiteiro desde que, de forma cumulativa:

- a) Não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e impliquem um aumento considerável de custos para o dono da obra;
- b) O preço desses trabalhos, incluindo o de anteriores trabalhos complementares igualmente decorrentes de circunstâncias não previstas, não exceda 10 % do preço contratual; e
- c) O somatório do preço contratual com o preço atribuído aos trabalhos complementares não exceda os limites previstos na alínea d) do artigo 19.º, quando o procedimento adotado tenha sido o ajuste direto, na alínea c) do mesmo artigo quando o procedimento tenha sido o da consulta prévia ou na alínea b) do artigo 19.º quando o procedimento adotado tenha sido o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação sem publicação do respetivo anúncio no Jornal Oficial da União Europeia;
- d) (Revogada.)

3 - (Revogado.)

4 - Quando os trabalhos complementares resultem de circunstâncias imprevisíveis ou que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto, pode o dono da obra ordenar a sua execução desde que, de forma cumulativa:

- a) Não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e impliquem um aumento considerável de custos para o dono da obra; e
- b) O preço desses trabalhos, incluindo o de anteriores trabalhos complementares igualmente decorrentes de circunstâncias imprevisíveis, não exceda 40 % do preço contratual.

5 - Os trabalhos complementares que excedam os limites previstos no presente artigo devem ser adjudicados na sequência de novo procedimento.

⁵ É sintomático do desalinamento da evolução legislativa o facto de na informação do GIE, que está na origem da deliberação do CD da ARSA de 04.06.2018 continuar a falar-se em “trabalhos a mais” (cf. fls. 123 dos autos).

31. Em consequência e no que tange ao 2.º adicional ao contrato, não podendo afirmar-se ter havido violação destas normas secundárias, não é possível concluir pela violação da norma primária, o citado artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC e, nessa medida, não se mostra preenchido o elemento objetivo da infração em causa, ou seja, a violação de normas sobre a autorização de despesas públicas.

32. E não se procure no n.º 4 do artigo 370.º do CCP, na versão introduzida pelo DL 111-B/2017, a norma secundária violada, porquanto não estamos perante trabalhos que tenham sido ordenados, unilateralmente, pelo dono da obra, mas antes em resultado de um acordo contratual.

33. Sendo ainda certo que, mesmo nessas circunstâncias, não se nos afigura que a situação concreta coloque em causa os requisitos cumulativos das alíneas a) e b) do n.º 4 do citado artigo 370.º, naquela versão, pelo que sempre tais trabalhos podiam ser ordenados pelo dono da obra.

34. A questão subsequente é saber se, quanto ao 1.º adicional ao contrato, ocorre o preenchimento do pressuposto objetivo da infração em causa.

35. Analisada a factualidade pertinente, mesmo à luz do regime legal em vigor à data da deliberação de 21.09.2017, ou seja, o citado artigo 370.º, na redação do DL 149/2012, cremos que a resposta é negativa.

36. Na verdade, em termos de factualidade, o que temos é que esses trabalhos tiveram por base a EE “ter-se deparado com situações de solo imprevisíveis, apenas detetadas após a execução das fundações do edifício” (cf. n.º 5.4. dos f. p.).

37. Aquela realidade, “situações de solo imprevisíveis”, vem na sequência da alegação do próprio demandante (cf. n.º 4 do requerimento inicial).

38. Acresce que nenhum facto foi alegado e provado no sentido de se poder colocar em causa e questionar a conclusão constante da proposta de despesa quanto a serem “imprevisíveis” aquelas situações de solo que foram detetadas.

40. Por outro lado, estando em causa “trabalhos a mais” relacionados com as fundações do edifício, por natureza esses trabalhos não são tecnicamente separáveis dos trabalhos de execução das fundações, inicialmente objeto do contrato de empreitada.

41. Nestas circunstâncias, estando previstos os dois requisitos ou pressupostos das alíneas a) e b), do n.º 1 do art.º 370.º do CCP e sendo trabalhos que, ou pela espécie ou pela quantidade, não estavam previstos no contrato inicial, não se vislumbra que tenha ocorrido violação deste preceito legal e, nessa medida, não havendo violação dessa norma legal, o facto gerador dessa despesa, a deliberação do CD de 21.09.2017, respeita as normas legais aplicáveis, pelo que não ocorre qualquer despesa ilegal, por não se verificar o pressuposto exigido pelo artigo 52.º, n.º 3, alínea a), da LEO.

42. Assim, no que tange ao 1.º adicional ao contrato, não podendo afirmar-se ter havido violação destas normas secundárias, também não é possível concluir pela violação da norma primária, o citado artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC e, nessa medida, não se mostra preenchido o elemento objetivo da infração em causa, ou seja, a violação de normas sobre a autorização de despesas públicas.

43. Em última análise é de salientar que, estando em causa os elementos típicos duma infração financeira sancionatória, que são constituídos não apenas pela norma primária, mas também pelas normas secundárias, importa tomar em consideração eventual regime mais favorável aos demandados, posterior ao da prática dos factos, por força do art.º

2º, nº 2, do Código Penal, aplicável ex vi art.º 67º, nº 4, da LOPTC, como já decidimos na Sentença n.º 1/2018⁶, confirmada pelo Acórdão n.º 11/2018-3.ª S-PL⁷.

44. Ora, na sequência da atual redação do artigo 370.º do CCP, foi alargada a possibilidade de modificações objetivas aos contratos públicos mediante a realização de trabalhos complementares, pois além de se ter mantido apenas a exigência de que sejam trabalhos “cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato” e de os requisitos ou pressupostos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 370.º, na versão do DL 111-B/2017, serem os mesmos atualmente previstos nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 370.º na versão da Lei n.º 30/2021 de 21.05⁸, deixaram estes trabalhos complementares de terem de resultar de “circunstância imprevista” (artigo 370.º, n.º 1, alínea a), na versão do DL 149/2012) ou de “circunstâncias imprevisíveis” (artigo 370.º, n.º 4, na versão do DL 111-B/2017).

45. Acresce que foi aumentado a possibilidade do valor dos trabalhos complementares, que anteriormente não podiam exceder, no caso de circunstâncias imprevisíveis”, 40% (artigo 370.º, n.º 4, alínea b), na versão do DL 111-B/2017) e atualmente podem ir até 50% do preço contratual inicial.

46. Em conclusão e, em resumo, não se mostra preenchido o elemento objetivo da infração imputada aos demandados.

47. Acresce que igualmente não se mostra preenchido o elemento subjetivo porquanto, atenta a factualidade provada e não provada (cf. n.º 7.2. dos f. n. p.), não é possível concluir por uma conduta culposa dos demandados contestantes, nomeadamente na modalidade de negligência, que lhes vem assacada - cf. artigos 61º, nº 5, 65º, nº 5 e 67º, nº 3, todos da LOPTC.

48. *Em resumo é de concluir* que não se mostram preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da prática, por cada um dos demandados, da infração financeira sancionatória negligente que lhes vem imputada, sendo assim negativa a resposta à 1.ª questão equacionada (cf. § 11 supra).

*

B.D. Multas/absolvição

49. Considerando a resposta dada à questão antecedente e não sendo possível concluir pela prática, por banda dos demandados, da infração financeira que lhes vem

⁶ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Paginas/detalhe.aspx?dset=2018>

⁷ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Paginas/detalhe.aspx?dset=2018>

⁸ Do seguinte teor:

Artigo 370.º

Trabalhos complementares

- 1- 1 - São trabalhos complementares aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato.
- 2- O dono da obra pode ordenar a execução de trabalhos complementares ao empreiteiro caso a mudança do cocontratante:
 - a) Não possa ser efetuada por razões técnicas, designadamente em função da necessidade de assegurar a permutabilidade ou interoperabilidade com equipamentos, serviços ou instalações existentes; e
 - b) Provoque um aumento considerável de custos para o dono da obra;
 - c) (Revogada.)
 - d) (Revogada.)
- 3 - (Revogado.)
- 4 - O valor dos trabalhos complementares não pode exceder, de forma acumulada, 50 % do preço contratual inicial.
- 5 - (Revogado.)

imputada, não há fundamento para os condenar na multa peticionada, pelo que se impõe absolvê-los.

*

III – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, julgo a presente ação improcedente, por não provada e, em consequência, *absolvo os demandados Demandado 1, Demandada 2, Demandado 3 e Demandada 4 da infração financeira sancionatória, que lhes vem imputada no requerimento inicial.*

Não são devidos emolumentos – cf. artigo 20.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do DL 66/96 de 31.05 e em anexo a este diploma legal.

D. n., incluindo registo e notificações.

*

Lisboa, 20 de março de 2025