



## Acórdão n.º 12/2023 – 3.ª Secção/PL

Recurso Multa n.º 1/2023

Sentença n.º 2/2023 - 1.ª Secção

### Sumário

1. As “infrações” enunciadas no artigo 66.º não são infrações por “responsabilidades financeiras” de qualquer natureza, sejam “sancionatórias” (artigo 65.º) ou “reintegratórias” (artigos 59.º e 60.º), todos da LOPTC.
2. As “infrações” do artigo 66.º reconduzem-se a condutas (por ação ou omissão) de incumprimento dos deveres de colaboração com o Tribunal de Contas, ou de violação dos deveres de boa fé processual.
3. Tais condutas são suscetíveis de serem sancionadas com multa, verificados os pressupostos previstos no artigo 66.º, em regra - como é o caso da conduta que está em causa nos autos, a prevista na alínea b) - reconduzidos à realização material da ação ou à omissão da ação legalmente prevista, de forma “injustificada”.
4. Não pode considerar-se como “justificado” o envio, para além do prazo previsto no artigo 47.º, n.º 2 da LOPTC, dum contrato adicional a um contrato de empreitada visado, com a mera invocação de que o recorrente só teve conhecimento desse contrato adicional depois de decorrido aquele prazo.
5. 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.
6. 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.

INFRAÇÃO – MULTA – CONTRATO ADICIONAL - JUSTIFICAÇÃO

**Juiz Conselheiro:** António Francisco Martins

Plenário – 3.ª Secção  
Data: 26/04/2023  
Processo: RM 1/2023

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADO EM JULGADO

\*

**Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário, na 3.ª Secção:**

**I – Relatório**

1. No processo autónomo de multa n.º 11/2022, apenso a estes autos, foi proferida a sentença n.º 2/2023, em 26.01.2023, condenando o ali demandado, ora recorrente, “nos termos do art.º 66.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, em consequência da prática de uma infração de natureza sancionatória decorrente do incumprimento do prazo estabelecido no art.º 47.º, n.º 2, da LOPTC, no pagamento de uma multa de 5 UC, no montante de € 510,00”.

2. É desta sentença que o demandado interpôs o presente recurso pedindo o seu provimento e, em consequência, a revogação da decisão recorrida por um acórdão absolutória.

Termina as **alegações** com as seguintes **conclusões**:

A) A decisão judicial de que ora se recorre, não considerou a argumentação apresentada em sede de contraditório apresentado pelo ora recorrente ( que por economia processual aqui se dá por integralmente reproduzida para todo os efeitos legais, bem como os documentos apresentados) alegando no ponto II.2 da Sentença, as razões da falta de acolhimento que se impunha,

B) Efetivamente, se já na notificação de 20 de outubro de 2022, não se percebiam quais as razões que levavam a que se entendesse que o ora recorrente poderia ser responsável financeiramente pelo atraso do envio do adicional n.º 4 para o Tribunal de Contas (TdC), face aos esclarecimentos prestados,

C) Mais incompreensão granjeia a decisão de que ora se recorre, pois importava ter em consideração os factos e o devido enquadramento dos mesmos nas normas legais aplicáveis, seja da Constituição da República, seja da LOTC ou do Código Penal, situação que não ocorreu, pelo menos quanto ao recorrente pois a descoberta da verdade material é essencial para que se assaquem as devidas responsabilidades financeiras a quem efetivamente se devem imputar, pois o Estado de Direito e a tutela jurisdicional efetiva assim o impõem,

D) É verdade que “Por força do art. 47º, n.º 1, al. d) e n.º 2, da LOPTC, os atos ou contratos que, no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas, titulem a execução de trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões, devem ser remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução” e que,

E) 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,

.....

F) Como a própria norma refere, tal só acontece caso e quando a remessa não seja tempestiva e injustificada, sendo os dois requisitos cumulativos, bastando um não se verificar, para que não se possa aplicar esta sanção,

G) O ora recorrente com os factos referidos e provados que constam do contraditório, nem deveria ter sido indiciado, quanto mais condenado, pois apresentou todas as razões justificativas para ter ocorrido o atraso, e que aqui se reproduzem para todos os efeitos legais, ou seja, mesmo sendo um facto provado que o adicional foi enviado com atraso, as razões do mesmo, foram devidamente justificadas pelo ora recorrente, pois como factualmente se demonstrou, só soube da execução dos referidos trabalhos, quando o 4º adicional deu entrada na DCL, 166 dias depois de iniciados os trabalhos ( em fevereiro de 2022)

H) Se tal justificação não é suficiente, que outra poderia ser dada além do facto do ora recorrente ter um total desconhecimento da existência da execução dos trabalhos ( que foram executados em 19.04.2021) e só nem ter qualquer obrigação legal nem funcional de saber dos mesmos, antes do processo ser direccionado e recebido na DCL,

I) O ora recorrente, apenas exerce as funções que estão cometidas à Direção de Compras e Logística da IP nos termos definidos na empresa, como definido no manual de organização interna e na GR.PR.014.

J) É que a GR.PR.014, existe precisamente para definir quais as obrigações e responsabilidades que cada direção tem sobre todo o processo dos adicionais, que já vem desde 2011 a ser atualizada em consonância com a dinâmica da execução das empreitadas, do princípio da legalidade e demais princípio da boa gestão pública que as entidades públicas tem de assegurar.

K) Não se compreende, que o recorrente tenha sido condenado “nos termos do artigo 66º, n.º 1, al. b) LOPTC, em consequência da prática de uma infração de natureza sancionatória, decorrente do incumprimento do prazo estabelecido no artigo 47º, n.º 2, da LOPTC, no pagamento de uma multa de 5 UC no montante de 510€”

L) Pois só o poderia ter sido, se tivesse o “poder de adivinhar” que o Gestor do Contrato havia dado ordem de execução de um trabalho a mais em Vilar Formoso, no dia 19/04/2021 ou se tivesse sido evidenciado pelo gestor do contrato esse facto e que daí fosse necessário efetuar um pedido de prorrogação de prazo.

M) Pois são os Gestores dos Contratos que terão que evidenciar essa situação e atestar a necessidade de solicitar um pedido de prorrogação de prazo para remessa do Adicional ao Tribunal de Contas, justificando as razões técnicas que originam o atraso na remessa atempada do Adicional a fiscalização concomitante.

N) Se a responsabilidade dessa evidência se encontra incumbida ao Gestor do Contrato, e se neste caso o Gestor do Contrato não o fez, como é que poderá ser responsabilizado qualquer outro funcionário?

O) Pois só se se soubesse, é que se poderia censurar o comportamento do ora recorrente, ou seja, se a infração financeira decorresse da sua ação ou omissão, situação que ao não ter ocorrido - como melhor detalharemos infra - não se percebe de todo como se colocou esta hipótese para o ora recorrente pelo douto tribunal, pois a responsabilidade é pessoal como decorre da LOPTC.

P) Só assim não seria se, a responsabilidade financeira pudesse ser imputável objetivamente, mas como decorre da jurisprudência desse Douto Tribunal e da Doutrina, a responsabilidade financeira que é apurada em sede daquele Tribunal, não tem uma natureza objetiva, mas sim subjetiva, ou seja, só quem deu origem ao facto que consubstancia a

infração financeira é que poderá ser responsabilizado. E que neste caso em concreto, por certo, não foi ora recorrente.

Q) Importa referir que estamos no domínio da fiscalização da legalidade de regras financeiras relativas à gestão de fundos públicos e à efetivação da eventual responsabilidade pelas infrações a essas regras por parte de um Tribunal.

R) Em suma, estamos perante matéria de Direito Público, essencial ao Estado de Direito e que, na efetivação da responsabilidade dos agentes, tem por isso mesmo de respeitar os valores fundamentais de qualquer intervenção neste domínio: legalidade material, previsibilidade, igualdade, proporcionalidade, direito de audição e direito de defesa e legalidade processual das condições de apreciação da responsabilidade do agente pelo Tribunal de Contas.

S) O que exige igualmente uma relação de congruência entre o regime substantivo e o regime processual, posta em causa pela natureza heterogénea dos regimes convocados pela lei atual, ou seja, estão aqui claramente questões de constitucionalidade que se tem de respeitar em todo este processo de apuramento de responsabilidade financeiras, pois sendo a delimitação legal da responsabilidade financeira vista no quadro do Direito Público e dos seus princípios fundamentais, poderão existir repercussões muito significativas em algumas matérias substantivas e processuais acima referidas, atentos os princípios e normas consagrados na Constituição da República Portuguesa.

T) E importa referir que, a lei enuncia inclusivamente alguns critérios específicos para aferição do grau de culpa do agente e, no domínio da responsabilidade sancionatória (artigo 67.º, n.º 4), estabelece um reenvio para os títulos I e II do Código Penal, o que abrange toda o regime da lei penal e dos pressupostos positivos e negativos da responsabilidade (artigos 1.º a 39.º Código Penal).

U) Atentos os factos, não poder assacada qualquer culpa, seja a que titulo for, seja por dolo ou negligência, ao ora recorrente como sendo responsável pela infração do atraso de envio do 4º adicional.

V) O raciocínio lógico dedutivo efetuado nos pontos 22 a 30 da Sentença, enfermam de imprecisões jurídicas que levam a conclusões, que se terão de considerar no mínimo anómalas num Estado de Direito e daí, a imperiosa necessidade de serem expurgadas da Ordem Jurídica, ou seja, com a revogação da decisão ora recorrida, uma vez que, até estão contra o entendimento desse douto Tribunal de como se devem tratar as questões sobre o âmbito subjetivo da responsabilidade financeira.

W) Em matéria de responsabilidade financeira esse esforço interpretativo terá necessariamente de ser feito pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público, daí dependendo, em medida não negligenciável, a garantia da legalidade e a realização da justiça financeira.

X) Essa tarefa é especialmente complexa e exigente quando legislador, a título de exemplo, utiliza termos vagos ou imprecisos, quando recorre a remissões para normas cuja vigência se discute, ou quando pretende integrar em preceitos jurídicos vigentes textos, conceitos, ou critérios não jurídicos.

Y) Imprecisões jurídicas resultam no raciocínio lógico dedutivo efetuado na sentença.

Z) Efetivamente, mesmo sendo a analogia ilegal para qualificar a infração imputada ao ora recorrente, Cfr. nº 3 do artigo do Código Penal) o tribunal a ela recorreu (ponto 28 da sentença) para imputar a responsabilidade pela infração de não envio do contrato adicional

durante o período em que todos os condenados tiveram a competência para o efeito, quer por delegação ou por subdelegação.

AA) A pergunta que se impõe responder é: quando é que o ora recorrente atuou ou deveria ter atuado para que o adicional 4º fosse enviado no prazo de 60 dias após a execução dos trabalhos?

BB) O tribunal entende que seria a partir do momento em que o ora recorrente teve a delegação de competências para o enviar o adicional e não o fez, desconsiderando o facto de que até ao adicional ter dado entrada na Direção, como já se referiu, o ora recorrente, nem ninguém na DCL tinha ou podia ter qualquer conhecimento do início da execução dos trabalhos ocorridos em 19.04.2021.

CC) Face ao artigo 10º do Código Penal, importa perceber como é que o tribunal pode afirmar de forma tão perentória que “Não há dúvidas, pois, quanto à prática do ilícito, por omissão”

DD) Qual o dever jurídico que recorrente tinha ou tem, que o obrigasse a evitar o resultado, ou seja, o ora recorrente tinha algum dever jurídico que evitasse o envio fora de prazo do adicional?

EE) A resposta só pode ser não, não tinha, pois, não obstante ter a delegação de competência que lhe dá o poder de enviar os adicionais para o tribunal de contas, neste caso em concreto e não tenho intervindo sequer no processo, como ficou bem demonstrado e provado, nada podia fazer para que o atraso do envio não ocorresse, pois não podia saber nem tinha forma de saber que os trabalhos foram executados em 19.4.2021

FF) Atento o referido nos artigos 13º e 15º do Código Penal, o ora recorrente nunca poderia ter atuado por negligência,

GG) Se não sabia nem tinha forma de saber que os trabalhos foram executados em 19.04.2021, como é que podia sequer representar a possibilidade de que podia existir um atraso na remessa do adicional ao tribunal de contas, pois se nem sabia da existência dos mesmos.

HH) Nunca se poderia concluir como se concluiu quanto ao ora recorrente, mais concretamente, quando se refere que “Atenta a data indicada pela entidade para o início da execução dos trabalhos adicionais foi 19.04.2021, verifica-se um atraso na remessa do 4. contrato adicional de 166 dias, uma vez que o mesmo foi remetido a este Tribunal a 11.03.2022. Sendo que constitui entendimento firmado deste Tribunal que tal prazo de remessa é contado do início da execução material dos trabalhos adicionais, independentemente da data da celebração do contrato que os titule. Não há dúvidas, pois, quanto à prática do ilícito, por omissão.”

II) Pois não se consegue entender, face aos factos vertidos no processo, qual a omissão que teve o ora recorrente na sua atuação em todo este processo, quanto mais afirmar-se sem qualquer dúvida de que o ora recorrente praticou um ilícito por omissão. E de que ilícito está o tribunal a referir-se?

JJ) Ao ilícito de não ter subdelegado as competências de envio do adicional ao TdC no gestor do contrato, como se conclui na decisão, ou ao ilícito de não se ter enviado o adicional no prazo que se devia ter remetido.

KK) O ora recorrente foi condenado nos termos do artigo 66º, n.º 1, al. b) LOPTC, em consequência da prática de uma infração de natureza sancionatória, decorrente do incumprimento do prazo estabelecido no artigo 47º, n.º 2, da LOPTC, no pagamento de uma multa de 5 UC no montante de 510€.

LL) Não faz qualquer sentido o referido nos pontos 25, 26, 27, 28 e 29, pois terá de se concluir que o ilícito que o ora recorrente praticou foi o de não ter subdelegado as competências para envio do adicional mais cedo, quando a condenação foi outra.

MM) E também não se percebe como se pode concluir o que se conclui, no ponto 30 quando se afirma que “Cabe verificar se a atuação além de ilícita foi culposa, o que se deverá fazer recorrendo a um critério de culpa em abstrato, ou seja, atendendo à conduta que deveria ter sido praticada por um bom gerente público, em face do que lhe era exigível tanto em competência, como em esforço, nas circunstâncias do caso concreto, com aquela adotada pelo agente. Referimo-nos à negligência, porque é claro da matéria de facto que não houve dolo de qualquer um dos indiciados.

NN) Não está demonstrado o nexo de causalidade entre o comportamento omissivo por negligência do ora recorrente e o ilícito verificado ( vamos assumir que se refere ao que foi o ora recorrente condenado) mais concretamente o atraso do envio para o tribunal de contas.

OO) Seguindo de perto os ensinamentos do Prof. Eduardo Correia, a conduta negligente e o nexo de causalidade com o evento são evidentes nos seguintes casos: O dever, cuja violação a negligência supõe, consiste antes de tudo em o agente não ter usado aquela diligência exigida segundo as circunstâncias concretas para evitar o evento (não está provado como acabamos de verificar);

PP) É um nexo de causalidade adequada que vem a fixar objetivamente os deveres de previsão, que, quando violados, podem dar á negligência, ou seja, que vem dizer quando se deve prever um resultado como consequência duma conduta, em si ou na medida em que se omitem as cautelas e os cuidados.

QQ) Face aos factos referido no artigo 73º, o nexo de causalidade adequada que fixa objetivamente os deveres de previsão, que, quando violados, podem dar á negligência, ou seja, que vem dizer quando se deve prever um resultado como consequência duma conduta, em si ou na medida em que se omitem as cautelas e os cuidados, não está provado, pelo que não existe qualquer culpa que possa ser imputável ao ora recorrente.

RR) E assim, não pode ser assacada a responsabilidade financeira a que o tribunal o condenou porque não tem qualquer enquadramento legal, bem como seria bastante inovador para o Direito condenar alguém que não teve qualquer intervenção no ato que deu origem à infração, nem tão pouco, teve qualquer ação ou omissão culposa no processo de constituição da infração.

SS) Se não se enquadrar a responsabilidade financeira dentro desta lógica, então termos de pensar que o que se pretende condenar é a IP e não responsável pela infração, situação esta que de todo não cremos como possível, até pela responsabilidade ser pessoal.

TT) Pelo que não se entende o referido no ponto 39, quando é referenciado que o indiciado poderia ter delegado a competência em quem efetivamente determina a realização dos trabalhos complementares, uma vez que a competência para a aprovação e realização dos trabalhos encontra-se delegada pelo Conselho de Administração nos respetivos Gestores do Contrato,

UU) Pelo que, era manifestamente impossível que o ora recorrente pudesse adivinhar ou saber que foram iniciados trabalhos a mais em 19/04/2021 e que daí a sensivelmente um ano lhe vai aparecer na sua Direção um Adicional, para o qual deveria ter delegado antes dessa data a competência para a remessa do processo ao Tribunal de Contas.

VV) Como é óbvio, não nos parece que fosse humanamente possível, quanto mais de um ponto de vista legal aceitar esta teoria, que diga-se não faz qualquer sentido atenta à condenação do ora recorrente.

WW) Por último, em termos de conclusão por tudo o já referido, convém referir e reiterar o que muito se referiu, mais concretamente que a multa em si, representa uma punição pela prática de uma infração, pelo que, para existir uma infração, terá que existir uma ação ou omissão do agente que a comete.

XX) Neste caso, sendo a infração a que o ora recorrente foi condenado o “o atraso na remessa do Adicional ao Tribunal de Contas”

YY) Nunca o ora recorrente poderá ser considerado o responsável por essa infração, uma vez que, Não gere o contrato; Não elabora Mapas Adicionais, nem tem competência para os elaborar; Por questões de organização interna da IP, tem por competência delegada pelo Conselho de Administração, de remeter os adicionais ao Tribunal de Contas; Só pode remeter ao Tribunal de Contas os Adicionais que tem conhecimento; Só os serviços da DCL tiveram conhecimento do Adicional, 312 dias após a sua execução; No presente caso, o Gestor do Contrato, só evidencia os Trabalhos a mais, 310 dias após a sua execução; O Gestor do contrato, nomeado pelo Conselho de Administração para gerir a empreitada, só remete o Adicional aprovado para a DCL, 312 dias após a execução dos trabalhos e Não tinha conhecimento nem podia prever que ocorressem os referidos trabalhos.

ZZ) Por último, não se percebe o referido no pontos 53 e 54, pois nada têm a ver com o presente processo e, se tomar em consideração o referido no ponto 5, importa perceber as razões que estiveram na origem do pagamento da multa pelo ora recorrente no processo autónomo de multa 04/2021, cuja sentença é de 15.10.2021,

AAA) Além de que não está demonstrado pelo tribunal como é que “o não envio do contrato adicional “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”.

BBB) Por todas estas razões, a decisão ora recorrida deverá ser revogada, a bem da justiça e do Estado de Direito que também o Tribunal de Contas deve promover, pois padece de tantos vícios legais, que deve ser expurgada da ordem jurídica, por violadora dos princípios constitucionais da responsabilidade e de fundamentação, entre outros, bem como da disposições aplicáveis do código penal e bem assim da LPOTC.

\*

3. O Ministério Público emitiu parecer no sentido de que a sentença recorrida não violou qualquer preceito legal, quer da LOPTC quer do Código Penal, nem qualquer princípio constitucional, pugnano pela improcedência do recurso.

4. Corridos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

\*

## II – Fundamentação fáctica

5. Na sentença recorrida consideraram-se como **factos provados (f. p.)**:

“8. Em 11.03.2022, a Infraestruturas de Portugal, SA (IP) remeteu a este Tribunal, através da plataforma eContas-CC, o 4.º adicional ao contrato de empreitada de “IP5 – Vilar Formoso / Fronteira”, para cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC.

9. O adicional (Dossiê n.º 168/2022), outorgado em 11.03.2022, teve por objeto trabalhos “complementares de circunstâncias imprevisíveis” (no valor de 253.265,88 €), trabalhos “a mais” (no valor de 24.980,87 €) e trabalhos de “suprimento de erros e

omissões” (no valor de 34.965,94 €), totalizando 313.212,69 €. Teve, ainda, por objeto a supressão de trabalhos na quantia de 29.289,82 €.

10. Os trabalhos adicionais foram autorizados por despacho do Vice-Presidente do Conselho de Administração Executivo, de 24.02.2022.

11. A empreitada foi consignada em 20.05.2019, com um prazo de execução de 450 dias, sendo que o termo da sua execução física ocorreu em 08.03.2022.

12. O início da execução dos trabalhos complementares ocorreu em 19.04.2021.

13. Aquando do envio do contrato adicional, foi anexado ao mesmo uma carta datada de 10.03.2022, subscrita pelo Gestor do Empreendimento, interveniente A, explicitando as razões para o atraso na remessa do adicional e que se sintetizam:

a) Atrasos na outorga e envio ao TdC, do 3.<sup>a</sup> adicional à empreitada e que se refletiram também no 4.<sup>o</sup> adicional, objeto deste processo, devidos a:

i. entrada em vigor de nova legislação que revogou a possibilidade de recurso aos materiais que se encontravam previstos nas peças do procedimento;

ii. os trabalhos suplementares verificavam-se no equipamento de sinalização e segurança da empreitada;

iii. negociação entre as partes quanto à responsabilidade pela despesa com alguns dos trabalhos que a IP considerou que deviam ter sido detetados na fase de formação do contrato;

iv. falta de acordo quanto ao preço dos trabalhos contratualizados no 3.<sup>o</sup> adicional.

b) Negociação com o cocontratante quanto ao apuramento do valor de alguns trabalhos complementares;

c) Tempo de paragem na prestação do serviço de fiscalização;

d) Coincidência do apuramento do valor dos trabalhos com o fecho do ano económico de 2021, com a aferição de saldos transitados, compromissos e outras operações inerentes;

e) Sobrecarga de processos a nível de Direção que, conjugada com a situação referida no parágrafo anterior, levaram ao atraso;

f) Com a celebração do 4.<sup>a</sup> adicional ocorreu o fecho da empreitada, tendo sido concluído o apuramento de todos os trabalhos complementares referentes à execução da obra, bem como a regularização do prazo contratual.

14. Na sequência da devolução efetuada em cumprimento do despacho judicial de 10.08.2022, a IP justificou este atraso, através de mensagem de correio eletrónico, de 06.09.2022 (ofício DMS 3468621, de 02.09.2022), tendo referido o seguinte:

*“(…) para além das explicitações prestadas pelo Gestor do contrato ao abrigo do ofício de 10.03.2022 (...).*

*O projeto de execução concursado teve de ser alterado na fase de execução devido à entrada em vigor de nova legislação (...).*

*(...) foi identificada a necessidade de incluir vários trabalhos complementares, tendo sido analisada e verificada a dificuldade na imputação da responsabilidade financeira dos trabalhos com o Empreiteiro, uma vez que a IP entendeu que alguns deles deveriam ter sido identificados na fase de formação do contrato.”*

No 4.<sup>o</sup> adicional foram regularizados preços do 3.<sup>o</sup> adicional, uma vez que o empreiteiro tinha formulado reservas quanto a alguns preços unitários impostos pela IP.

*“(…) No que concerne aos trabalhos denominados Drenagem e pavimentação do rest. 3, 3A,3B e 4 e trabalhos complementares de drenagem na plena via, o apuramento tardio das*

*condições para elaboração dos documentos de suporte deveu-se a instabilidade no contrato de Fiscalização decorrente da sua prorrogação;*

*No prazo de contratação do 4º adicional ocorreu o fecho económico do ano de 2021, tendo as aplicações corporativas ficado indisponíveis entre janeiro e o final de fevereiro, impondo um atraso adicional de 44 dias”.*

*As discussões e negociações relativas à prorrogação de prazo de execução da obra e ao pagamento de alguns trabalhos que terá permitido alguma poupança para a I.P.*

*“O facto da empreitada ter ficado sem Fiscalização desde junho até ao outubro, razão pela qual só foi possível aferir com exatidão os trabalhos relativos ao respetivo adicional, já durante o mês de novembro de 2021, devido ao hiato temporal que decorreu entre o término do contrato que se encontrava em execução e a nova contratação dos serviços para dar continuidade à conclusão dos trabalhos;*

*(...)*

*A sobrecarga de processos que se encontravam a cargo da Direção de Empreendimentos, e o agravamento da situação provocada com o fecho/reabertura do ano económico; (...)*

*Estas situações já relatadas na carta de 10/03/2022 do Gestor do Contrato, que complementou o processo que foi remetido a fiscalização concomitante desse Douto Tribunal, apenas há a acrescer um fator que não foi anteriormente referido na primeira carta, por se entender que sendo do conhecimento geral, não seria necessário evidenciar, que foi o aparecimento do COVID e todos os constrangimentos associados ao mesmo (...);*

*Todas estas situações novas implicaram atrasos, em toda a tramitação do procedimento, acabando direta e indiretamente por influir no atraso da sua contratação.”*

15. No que se refere à competência para remeter contratos adicionais ao Tribunal, foi esclarecido no mesmo ofício que “No âmbito [do] procedimento interno GR.PR.014 e respetiva delegação de poderes, o envio ao TDC é da responsabilidade da DCL, tendo sido delegada a competência pelo Conselho de Administração no Diretor da Direção de Compras e Logística, Dr. recorrente/demandado, competência essa que foi subdelegada na Diretora do Departamento de Compras, Dr.ª interveniente C e no Gestor dos Contratos Dr. interveniente D, com o intuito de agilizar o processo.

*Contudo, o Conselho de Administração permitiu desde logo que os responsáveis ora referidos, pudessem subdelegar em qualquer colega da Infraestruturas de Portugal, a competência para o envio dos respetivos adicionais a esse Douto Tribunal.*

*Atenta aquela possibilidade, e depois da DCL ter recebido o Adicional aprovado e ter verificado que já se encontrava em incumprimento o prazo de remessa do mesmo a esse Douto Tribunal, solicitou uma justificação ao Gestor do Contrato para o atraso do processo e foi logo subdelegada a competência para remeter aquele adicional contendo a justificação para o atraso e todos os demais respeitantes ao mesmo empreendimento, tendo a DCL em 9 dias, preparado a minuta do contrato, solicitado a documentação ao adjudicatário, verificado a validade dos documentos de habilitação, solicitado a informação de cariz financeiro que instrui o processo, a assinatura e publicação do Adicional e preparou a instrução do processo de remessa a esse douto Tribunal, contemplando já a justificação do atraso assinada pelo Gestor do empreendimento.*

*(...) assim sendo e nos termos do ponto 7.2 do Manual da Delegação e Subdelegação de Poderes aprovado pela Deliberação CAE nº 09/IP/2020 de 23 de setembro, e nos termos da Decisão do Diretor da Direção de Compras e Logística 01/DCL/2020, foram subdelegados os poderes para poder assinar o expediente referente à fiscalização do Tribunal de Contas, prevista no ponto 2.3 da Descrição de Poderes, relativamente aos Adicionais da Empreitada denominada “IP5 - VILAR FORMOSO / FRONTEIRA, ao Sr. Eng.º interveniente A, tendo em vista a*

*prosecução das respetivas atribuições, nos termos definidos na citada Deliberação e Subdelegação de poderes.”*

16. Notificados para tal, cada um dos indiciados responsáveis enviou resposta no exercício do seu direito de contraditório, alegando o que parcialmente se transcreve ou se sintetiza:

a) *Recorrente/Demandado, ofício DMS.3594947/007, de 11.11.2022:*

*“(…)*

*Como é do conhecimento desse Tribunal em resposta ao processo de Multa 11/2022 relativo ao 4º Adicional acima referenciado, que foi remetido à fiscalização concomitante a coberto de uma carta assinada pelo Gestor do Contrato, Eng.º interveniente A e que, continha a explicação das razões do atraso verificado na remessa desse Adicional, veio esse Douto Tribunal efetuar um pedido de esclarecimentos, o qual foi prestado através de carta com a saída DMS 3468621 de 02/09/2022(1), assinada pela Diretora do Departamento de Compras, Dr.º interveniente C, que continha a justificação e os motivos do atraso, a qual agregava ainda toda a documentação solicitada ao abrigo do ofício com a referência DFC 29844/2022 de 18/08/2022 desse Douto Tribunal.*

*Nessa carta, identificava-se o Gestor do Contrato, Eng.º interveniente A, que neste caso se pode considerar como o único responsável pelo atraso verificado de remessa do adicional, e que se existissem dúvidas a carta foi assinada pelo mesmo, aquando da remessa do processo a fiscalização concomitante, evidenciando de forma clara, objetiva e sem qualquer dúvida, sobre quem deveria recair a responsabilidade pelo atraso verificado na remessa do referido Adicional a fiscalização concomitante, atento aos factos e ao previsto na GR.PR.014.*

*Perante esta situação, pensava o ora requerente e todos os colegas da sua Direção, que o assunto da responsabilidade pelo atraso ao envio do adicional, a existir, seria sobre o gestor do contrato.*

*Contudo, apesar de todos os factos que apontavam para que o ora requerente e o seu Gestor de Unidade, Dr. interveniente D, não tivessem qualquer responsabilidade financeira pelo atraso, acrescido do facto, de ter existido uma clara assunção de responsabilidade perante esse Douto Tribunal, pelo gestor do contrato, veio esse Douto Tribunal, imputar responsabilidades não só ao gestor do contrato, mas também ao Diretor da Direção (o ora requerente) e ao Gestor de Unidade dos contratos Dr. interveniente D, autonomizando a responsabilidade de cada um (muito embora sem fundamentar qual a razão de facto e de direito para tal, violando de forma clara o princípio do contraditório e o princípio da fundamentação, que deveriam ser cumpridos, pois por tal era obrigado pela Constituição da República e pela Lei (a referir infra, com mais detalhe), no seu despacho constante nas cartas abaixo mencionadas, sobre o qual o ora requerente se vem pronunciar.*

*“(…)*

*Se no primeiro se imputava a responsabilidade financeira pelo atraso do envio do adicional sem mais, neste segundo ofício 38113/2022 de 25/10/2022, no seu ponto 12, já se imputava a responsabilidade pela prática da infração “atraso na remessa do Adicional” ao Diretor da Direção de Compras e Logística, Dr. recorrente/demandado (51 dias) ao signatário interveniente D, Gestor da Unidade de Contratos (107 dias) e ao Gestor do Contrato, Engº interveniente A (9 dias), sem contudo aduzir qualquer razão para assim concluir, que não permitirá de todo, que o ora requerente possa apresentar a sua pronúncia/defesa em sede do presente contraditório, pois não conhece as razões de facto e de direito de tal imputação, como aliás se impunha pela CRP e pela Lei aplicável (CPC).*

No entanto, porque importa, e muito, para o ora requerente a descoberta da verdade material e que se assaque as devidas responsabilidades financeiras a quem efetivamente as teve, pois o Estado de Direito e a tutela jurisdicional ativa assim o impõem, apesar do ora requerente ter sido indiciado pela prática de uma infração relativa ao atraso na remessa do Adicional a fiscalização concomitante, e conseqüente responsabilidade financeira, é perfeitamente plausível e de inteira justiça que, tanto o signatário como qualquer um dos colaboradores que exercem as suas funções na Direção de Compras e Logística, não lhes poderá ser aplicada qualquer multa por esse Douto Tribunal, na medida em que os mesmos, apenas se encontram a exercer as suas funções na Direção de Compras e Logística, a qual no âmbito das suas atribuições terá que remeter os processos a esse Douto Tribunal, conforme se pode comprovar pela análise da GR.PR.014.

Assim, reitera-se que perante os factos *infra* descritos, até terem conhecimento da aprovação do Adicional contemplando a Fundamentação da Iniciativa e o Mapa Adicional, que só é possível após a receção do processo ser direcionado e recebido na DCL (e foi somente em fevereiro de 2022) os colaboradores da DCL, que no caso *sub judice* é o ora signatário e o Dr. interveniente D enquanto Gestor da Unidade de Contratos, desconhecem de todo, nem têm qualquer obrigação legal ou funcional de conhecer a existência de qualquer trabalho complementar e o conseqüente adicional aprovado, antes os processo ser enviado para a DCL para a respetiva formalização e conseqüente remessa para fiscalização concomitante desse Douto Tribunal, atento o imposto na GR.PR.014, (que é um verdadeiro regulamento interno, que existe, precisamente para definir bem quais as obrigações de cada direção sobre esta matéria, como de seguida melhor detalharemos), razão pela qual não nos poderá ser assacada qualquer responsabilidade e ainda para mais financeira(...).”

Formulam-se também diversos considerandos sobre a organização e a definição e distribuição de responsabilidades na IP.

“(...) Contudo, importa para melhor entender as atribuições das duas Direções aqui intervenientes, referir o que o Manual de Organização Interna dispõe e que já se anexou, a saber:

- Direção de Empreendimentos tem por objeto assegurar a execução de empreendimentos de acordo com os objetivos definidos de custo, tempo e qualidade, assegurar a gestão de interfaces (internas, corporativas e externas) de todas as áreas funcionais para a concretização dos empreendimentos propostos (no caso das interfaces externas, em articulação com a área de Serviços da Rede e Parcerias), gerir os empreendimentos quer através da gestão direta de atividades e contratos quer controlando e participando, de forma sistemática e previamente definida, nos processos e decisões tomadas no âmbito de atividades geridas por outras unidades orgânicas, nomeadamente, o Planeamento, a Engenharia, a Contratação e a Gestão de Materiais, assim como a gestão do orçamento, da preparação da contratação e gestão do contrato para obtenção das certificações CE para os empreendimentos em observância das Diretivas Comunitárias de Interoperabilidade (NoBo).

- A Direção de Compras e Logística tem por incumbência concretizar e controlar o processo de aquisição e contratação de forma centralizada para o Grupo IP, de acordo com as regras de compliance e as melhores práticas de mercado, Garantir a gestão do abastecimento e fluxo de materiais e outros bens e serviços necessários à atividade do Grupo IP, definir políticas de aquisição, de gestão de stocks, de armazenagem e valorização de materiais, entre outras, relacionadas com a gestão de bens, materiais e serviços, garantir a eficiência da gestão de recursos materiais e serviços transversais à disposição do Grupo IP, assegurando a melhor relação custo-qualidade, identificar as necessidades do Grupo IP, em matéria de compras, garantindo a análise do mercado de forma reativa e proativa.”

É identificado que na dependência hierárquica da Direção de Compras e Logística existem 4 departamentos, entre os quais o Departamento de Compras que tem como atribuições “(...) desenvolver, acompanhar e concretizar os processos de contratação do Grupo IP, garantindo o cumprimento de todas as obrigações legais em matéria de contratação pública decorrentes do CCP e de outra legislação aplicável, nos procedimentos de formação de contratos que são da sua competência, articulando com as demais áreas do Grupo IP, assegurando o tratamento das questões jurídicas até à produção de efeitos do contrato (incluindo reclamações e impugnações) garantido a devida articulação com a Direção de Assuntos Jurídicos, decidir a necessidade de constituição das Mesas Técnicas, promover e coordenar o planeamento anual da contratação, a agregação de necessidades das áreas cliente, a elaboração e desenvolvimento do Manual de Contratação para o Grupo IP, atentas as especificidades das mesmas, representar a IP junto de todas as entidades externas no que se refere à tramitação administrativa dos procedimentos que se enquadrem no âmbito das suas atribuições e competências. (...)”

Salienta que este departamento compreende 3 unidades, sendo uma delas a Unidade de Gestão de Contratos que tem competências para, entre outras, garantir o cumprimento das normas legais aquando da notificação da adjudicação, elaborar as minutas de adicionais, bem como remeter os adicionais a fiscalização concomitante do TdC. É também mencionado e descrito o conteúdo e relevância da norma GR.PR 014:

- Contratos sujeitos a fiscalização do TdC,
- Tratamento dos adicionais, e
- A relevância do Gestor dos contratos cumprir os prazos aí identificados para que os restantes intervenientes possam enviar o adicional no prazo legal dos 60 dias.

Acrescenta que “(...) Atendendo a que o Gestor do Contrato, Eng.º interveniente A deu ordem de execução dos trabalhos a 19 de abril de 2021, data em que o empreiteiro os executou, o Gestor do contrato só 310 dias após o seu início é que prepara o processo para aprovação superior, ou seja, apenas evidencia a existência dos mesmos a 23 de fevereiro de 2022, data em que assina a Fundamentação da Iniciativa, pode-se afirmar que durante esses primeiros 310 dias só o Gestor do Contrato, o empreiteiro e a fiscalização sabiam da existência desses trabalhos.

A 24 de fevereiro de 2022 (311 dias após o início dos trabalhos) é submetido a aprovação do Conselho de Administração, a proposta contendo a fundamentação da execução dos trabalhos e o respetivo Mapa de trabalhos a mais, o qual ao abrigo da delegação de poderes, foi aprovado pelo Sr. Vice-Presidente no próprio dia 24 de fevereiro de 2022.

Passados 312 dias (159 dias úteis) desde o início dos trabalhos, mais concretamente a 25 de fevereiro de 2022, é remetido à Direção de Compras e Logística, o processo através da aplicação DESCO, contendo a Proposta a CA datada de 24/02/2022, a Informação de Iniciativa assinada pelo Gestor do Contrato a 23/02/2022 e o Mapa de Trabalhos a mais, ou seja, a DCL até esta data, desconhecia a existência ou necessidade de qualquer outro adicional relativo à empreitada do IP 5 Vilar Formoso / Fronteira, pois o único conhecimento que existia na DCL era o 3º Adicional da mesma empreitada que devido a outro atraso do mesmo género com origem no mesmo Gestor do Contrato, já havia originado a aplicação de uma multa ao Diretor da Direção de Compras e Logística, Dr. recorrente/demandado, e que obstante a ter assumido, o fez não por ser responsável, mas porque mais ninguém a queria assumir e também porque o muito trabalho que havia naquele momento não lhe permitiu fazer uso de todos os instrumentos legais que tinha á sua disposição para que a verdade fosse reposta e a responsabilidade financeira não lhe fosse imputada.

(...)

*Atendendo a que de acordo com o Manual de Organização Interna e a GR.PR.014, a Direção de Compras e Logística só começa a ter intervenção no processo de formalização do Adicional, depois do mesmo se encontrar aprovado pelo Conselho de Administração, pelo que, terá de se concluir que a DCL e os seus colaboradores, de acordo com a referida GR.PR.014, não deveriam ser responsabilizados por qualquer atraso, cabendo única e exclusivamente ao Gestor do Contrato Eng.º interveniente A, a responsabilidade pelo atraso dos 166 dias constatados por esse Douto Tribunal.*

*(...)*

*Pois é certo que a Direção de Compras e Logística, apesar de ter trabalhado de uma forma muito ativa na preparação e divulgação da GR.PR.014, (como decorre do referido supra) e não pode fazer cumprir a mesma, atendendo a que as restantes Direções não dependem da DCL mas sim dos seus Diretores e Administradores, acaba por ser “premiada” com imputações de responsabilidade financeira e correspondentes multas, por estar a remeter os processos a esse Douto Tribunal, cumprindo com o princípio da legalidade a que estão todos vinculados, pois para além de ser uma tremenda injustiça, como se consegue constatar na análise do presente processo, acaba por não ter qualquer fundamento de facto e de direito.*

*Pelo que se impõe perguntar, como é que a Direção de Compras e Logística ou os seus funcionários, não tendo nas suas atribuições ou nas suas competências, a elaboração dos Mapas de Trabalhos Adicionais, não tendo nenhum dos seus técnicos como Gestor do Contrato, não dependendo deles o Gestor do Contrato, limitando-se a cumprir a GR.PR.014, poderiam adivinhar aqui em Almada, que o Gestor do Contrato havia dado ordem de execução de um trabalho a mais em Vilar Formoso, no dia 19/04/2021?*

*e*

*Como é que a DCL ou os seus funcionários, que não tem a seu cargo a gestão de nenhum contrato de empreitada, poderiam ou poderão saber da existência de trabalhos Adicionais no decurso da execução dos contratos de empreitadas, se os Gestores dos contratos não os evidenciarem num pedido de prorrogação de prazo?*

*(...)*

*Pelo que, são os Gestores dos Contratos é que terão que evidenciar essa situação e atestar a necessidade de solicitar um pedido de prorrogação de prazo para remessa do Adicional ao Tribunal de Contas, justificando as razões técnicas que originam o atraso na remessa atempada do Adicional a fiscalização concomitante.*

*(...)*

*Face ao exposto é de concluir que:*

*1. Desde 2010 que se encontra instituído na Ex Estradas de Portugal, através de ordens de serviço aprovadas pelos respetivos Conselhos de Administração, instruindo e responsabilizando todos os técnicos relativamente aos prazos de remessa dos processos a esse Douto Tribunal (Ordem de Serviço 25/2010/CA de 17/11/2010, atualizadas pelas Ordens de Serviço 04/2012/CA de 14/02/2012, 16/2012/CA de 05/09/2012 e 16/2014/CA de 27/11/2014;*

*2. Desde 2016 que o Conselho de Administração da IP continuou a aprovar orientações, instruindo e responsabilizando todos os técnicos relativamente aos prazos de remessa dos processos a esse Douto Tribunal, através da GR.PR.014 aprovada por deliberação do Conselho de Administração de 23/03/2016, tendo as suas atualizações sido aprovadas por deliberações de 04/04/2019, 17/05/2019, 16/01/2020, 02/04/2020, 15/10/2020 tendo a última versão que agora se anexa sido aprovada por deliberação do CA de 03/02/2022, amplamente divulgadas por todos os serviços e funcionários da Infraestruturas de Portugal;*

3. O Gestor do Contrato, Eng.º interveniente A, deu ordem de execução dos trabalhos a 19/04/2021 e só prepara a Informação fundamentando os trabalhos a aprovação Superior a 24/02/2022;

4. O processo é enviado para aprovação do Conselho de Administração a 24/02/2022, o qual ao abrigo da delegação de poderes, foi aprovado pelo Sr. Vice-Presidente no próprio dia 24 de fevereiro de 2022;

5. Só em 25/02/2022(9), é que o processo é remetido à DCL, ou seja, passados 312 dias (159 dias úteis), momento a partir da qual a DCL e os seus funcionários tiveram conhecimento da existência do Adicional;

6. A DCL não tinha forma de saber que existia um Adicional em que os seus trabalhos já tinham começado a ser executados em 19 de abril de 2021, desconhecendo a sua existência até 25/02/2022, data em que lhe foi remetido;

7. O processo chega à DCL com um atraso de 312 dias, não tendo por isso, ser assacada qualquer responsabilidade, quer o Diretor da Direção de Compras e Logística, ora requerente, quer ao Gestor de Unidade, interveniente D, bem como a qualquer um dos funcionários, da DCL, pois não tiveram qualquer culpa pelo atraso ocorrido, seja a título de negligência ou de dolo;

8. Certo é que, que a DCL, dos 15 dias que tem instituídos na GR.PR.014, para remeter o adicional ao Tribunal de Contas, fê-lo em 10 dias;

9. E enviou o mesmo porque além de respeitar o princípio da legalidade, também ao abrigo do Manual de Contratação, da GR.PR.014 e da LOPTC, está obrigada a remeter o Adicional;

10. Atendendo a todos estes factos, parece-me ficar claro que nem eu, recorrente/demandado, nem o meu gestor da Unidade de Contratos, Dr. interveniente D, nem qualquer funcionário da Direção de Compras e Logística, poderão ser responsabilizados por qualquer atraso verificado na remessa do presente Adicional a fiscalização concomitante;

11. Mais que não fosse, pelo facto de não conseguirem de saber, nem terem forma de saber que um Gestor do Contrato de um processo em Bragança, deu uma ordem de execução de um trabalho numa determinada data, pois se o se o Gestor do contrato, não disser nada a ninguém, e só o submeter a aprovação passado um ano ou dois, é só nesse momento é que se tem conhecimento do incumprimento do prazo de envio.

12. Aliás o Despacho do Sr. juiz Conselheiro de 13 de Outubro, como supra se referiu, carece de fundamentação de facto e de direito que permita concluir, pois como supra referido, está a colocar em causa princípios e normas constitucionais, que invalidam qualquer decisão que seja tomada neste processo, salvo se for uma decisão de arquivamento do mesmo.

13. Estando o Gestor do Contrato na dependência hierárquica do Diretor da Direção de Empreendimentos (DEM), e esta sob a dependência hierárquica do Vice-Presidente, a DCL por muito que queira fazer cumprir a LOPTC, não tem nenhuma responsabilidade hierárquica sobre esse ou qualquer outro Gestor do Contrato, pois a DCL não manda, antes, cumpre ordens, como a DEM. A DCL e os seus funcionários não dão ordens aos colegas da DEM ou de qualquer outra Direção, pelo que só podem alertar, como muitas vezes tem feito, para ser dado cumprimento à GR.PR.014, aconselhando os colegas a não entrarem em incumprimento., ficando na sua discricionariedade, acatar ou não os alertas, sendo que neste caso, apesar de alertado, até porque o Tribunal de Contas não tinha aceite as justificações apresentadas pelo atraso, que teve origem no mesmo gestor de contrato, como supra referido;

14. Nestes termos, face aos factos devidamente demonstrados nesta pronúncia, aliados ao enorme esforço efetuado para dar cumprimento à legislação em vigor, que levaram a uma mudança radical da metodologia implementada na IP após a fusão da Ex EP e Ex REFER, em

*que a DCL foi um participante ativo, como supra se referiu, parecem ser razões bastantes e que deverão ser atendidas, para não ser imputada qualquer responsabilidade que no Despacho do Sr. Juíz Conselheiro relator, refere ser do Dr. demandado/recorrente, e do Dr. interveniente D, solicitando-se que o processo seja arquivado, relativamente ao ora requerente e ao seu Gestor da Unidade, com todas as consequências daí decorrentes.”*

b) Interveniente D, ofício DMS.35929297007, de 11.11.2022, apresenta alegações semelhantes às do demandado/recorrente e que aqui se consideram reproduzidas (quando não transcritas).

*Argumenta também que “(...) Apesar do signatário ter sido indiciado pela prática do atraso na remessa do Adicional a fiscalização concomitante, entendo que neste caso em concreto, tanto o signatário como qualquer um dos colaboradores que exercem as suas funções na Direção de Compras e Logística, não poderão ser alvo de aplicação de qualquer multa por esse Douto Tribunal, na medida em que os mesmos apenas se encontram a exercer as suas funções na Direção de Compras e Logística, a qual no âmbito das suas atribuições terá que remeter os processos a esse Douto Tribunal, conforme se pode comprovar pela análise da GR.PR.014 e pela exposição que faço.*

*Assim, e perante os factos abaixo descritos, os colaboradores da DCL, que no caso concreto são o demandado/recorrente e o Signatário, desconhecem, sem obrigação de conhecer, a existência de trabalhos complementares e por inerência de um adicional ao contrato que necessita de ser remetido a esse Douto Tribunal para visto concomitante.*

*A Infraestruturas de Portugal é uma empresa composta pelo seu Presidente, dois Vice-Presidentes, e três Administradores, tendo distribuídos pelos 18 distritos do país, desde o norte a sul, entre Viana do Castelo ou Bragança e Faro. É uma empresa que se encontra organizada por diversas Direções, em que cada uma tem por incumbência zelar pelo cumprimento das atribuições que lhe estão cometidas de forma a que a soma do contributo de todas, no seu conjunto, possam de forma ativa e construtiva permitir alcançar os objetivos e a missão que a IP tem no paradigma nacional, reconhecida pelo serviço público de excelência que vem prestando ao longo dos seus anos de existência, conforme se encontra reconhecido pelos diversos utentes que circulam nas vias públicas e vias-férreas sob jurisdição da ex-Estradas de Portugal e Ex-REFER, integradas na atual Infraestruturas de Portugal.*

*(...)*

*Estando instituído na LOPTC que os Adicionais deverão ser remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 60 dias a contar do início dos trabalhos, tendo o Conselho de Administração da Infraestruturas de Portugal aprovado várias ordens de serviço de onde se destaca a última GR.PR.014 para reforçar essa orientação, dando um exemplo claro a todos os funcionários da IP da preocupação existente com este tema, cabendo à DCL a instrução do processo para remessa ao Tribunal de Contas, não podendo a DCL dar ordens expressas às restantes Direções, mesmo que estas se encontrem em incumprimento, pois só os seus Administradores, o Presidente ou o Conselho de Administração podem ordenar, fazer cumprir ou penalizar os incumprimentos. Sendo a DCL uma Direção que cumpre ordens emanadas da sua Administração, não se entende como podem ser responsabilizados funcionários que no âmbito das suas atribuições têm de remeter os processos a Fiscalização desse Douto Tribunal?*

*(...)*

*Se não forem os Gestores dos Contratos distribuídos pelo país inteiro a evidenciar a realização desses trabalhos a mais, nem a Direção de Compras e Logística nem nenhum dos seus funcionários terá forma de saber quando os trabalhos foram executados. Os Gestores dos Contratos é que terão que evidenciar essa situação e atestar a necessidade de solicitar um pedido*

*de prorrogação de prazo para remessa do Adicional ao Tribunal de Contas, justificando as razões técnicas que originam o atraso na remessa atempada do Adicional a fiscalização concomitante.*

*Se a responsabilidade dessa evidência se encontra incumbida ao Gestor do Contrato, e se neste caso o Gestor do Contrato não o fez, como é que pode ser penalizado qualquer outro funcionário? E neste caso em concreto, os funcionários da DCL? que diligentemente trataram do processo com toda a urgência possível de forma a minorar os danos. Onde existe dolo ou negligência por parte de qualquer um dos funcionários da DCL?*

*(...)*

*Atenta toda esta injustiça, e sabendo que mais processos poderão aparecer em que eu só saberei que o incumprimento já existe quando o processo chegar à DCL, acabei por pedir à Administração para ser destituído do lugar que ocupo, e como eu, tenho toda a equipa da contratação com o mesmo sentimento, pois num processo que tem um atraso de 166 dias, em que a DCL desde que tem conhecimento do Adicional, demora apenas 10 dias a remeter o Adicional ao Tribunal de Contas (menos 5 dias do que o que se encontra instituído na GR.PR.014 (...)).*

*São, ainda, apresentados considerandos semelhantes aos que constam das conclusões anteriormente transcritas e que aqui se consideram reproduzidas.”*

*c) Interveniente A, ofício DMS-3468621-007 DMS-3564991/007, de 10.11.2022:*

*Alega designadamente que “Atendendo a que quando foi remetido o respetivo adicional foram identificadas pelo signatário, as razões que motivaram o atraso da remessa do respetivo Adicional a esse Douto Tribunal a coberto da carta datada de 10/03/2022 (anexo I) assinada pelo signatário, Eng.º interveniente A, na qualidade de Gestor de Empreendimentos, assumindo a responsabilidade pelo atraso verificado na tramitação do processo e justificando os motivos do atraso, situação que foi reforçada através da carta remetida a esse Douto Tribunal, pela Direção de Compras e Logística da IP, com a referência DMS: 3468621/008, datada de 02/09/2022 (anexo II), justificações essas que apesar de terem sido remetidas a esse Douto Tribunal evidenciando os motivos do atraso na remessa do presente Adicional a fiscalização concomitante, na expectativa de que pudessem ser consideradas, acabou o signatário por receber a presente carta, pois ao fim de 30 anos de dedicação à causa pública, com todas as vicissitudes e dificuldades inerentes à gestão dos contratos de obra pública, nunca havia sido alvo da aplicação de uma multa por atraso na remessa do adicional a esse Douto Tribunal.*

*Essa situação para além de ser extremamente desmotivante para alguém que como eu tem desempenhado as funções no cumprimento das atribuições que me são acometidas sem nunca pôr em causa o interesse público subjacente às decisões que no dia a dia e durante o decurso das empreitadas tenho de tomar, e que por vezes em detrimento da própria família, acaba por se dedicar de corpo e alma ao serviço e à causa pública, para que o normal desenvolvimento dos trabalhos e a concretização das empreitadas possa decorrer sem causar constrangimentos ao seu normal desenvolvimento, acaba por ser angustiante, desencorajador, penalizante, desmotivante entre outros sentimentos altamente negativos e que por uma questão de respeito por esse Douto Tribunal, acabo por os não expressar, receber a presente comunicação com a aplicação e sancionamento da presente multa.*

*Sendo eu um dos maiores defensores desse Douto Tribunal, apreciando e divulgando pelos meus colegas os acórdãos que vou vendo e que são proferidos no âmbito do vosso trabalho, é para mim com enorme constrangimento, tristeza e desmotivação, que me vejo ser aplicada a presente multa, mesmo após todas as justificações apresentadas.*

*Com toda a tristeza e desmotivação que possam compreender e apesar de manter todas as justificações anteriormente remetidas a esse Douto Tribunal e que se dão aqui por agregadas*

*através das cartas que foram anexas, nos termos do n.º 3 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, e para que o procedimento por responsabilidade sancionatória se possa extinguir, nos termos do disposto no art.º 69.º, n.º 2, alínea d), da mesma lei, venho solicitar que possam emitir a respetiva guia de pagamento voluntário da multa no valor de 510,00 € (...)."*

17. Da consulta dos registos existentes neste Tribunal apuraram-se em relação aos indiciados recorrente/demandado e interveniente D os seguintes registos:

a) Recorrente/Demandado:

i. PAM n.º 4/2021, Sentença 21/2021, de 15.10, condenatória: "Atento o circunstancialismo julga-se por adequada a imposição de multa, pelo limite mínimo";

ii. PAM n.º 3/2021, Sentença n.º 23/2021, de 27.10: "(...) decide-se condenar o demandado no pagamento de multa".

b) Interveniente D:

i. PAM n.º 7/2018, Sentença 8/2018, de 08.11: "Considerando, ainda, o circunstancialismo invocado pelo demandado, julga-se por adequada a imposição de multa, pelo limite mínimo"

ii. Dossiê n.º 328/2020 – Decisão n.º 4/2021, de 04.02, relevada a responsabilidade com recomendação.

\*

6. Na sentença recorrida não foram julgados **factos** como **não provados (f. n. p.)**:

\*

### III – Fundamentação de direito

#### A. A questão *decidenda*

7. Considerando as conclusões das alegações do recurso, as quais delimitam o objeto do mesmo, sem prejuízo do conhecimento officioso de outras questões, nos termos do estatuído nos artigos 633.º, 635.º, n.º 4, 639.º, n.º 1 e 608.º, n.º 2, todos do Código de Processo Civil (CPC), estes, como os demais preceitos deste diploma legal adiante citados, aplicáveis *ex vi* artigo 80.º da Lei n.º 98/97 de 26.08, na redação em vigor à data dos factos (Lei de Organização e Processo dos Tribunais de Contas-LOPTC) e diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, a questão a decidir nestes autos – pese embora a extensão das conclusões – é apenas uma e pode enunciar-se nos seguintes termos:

*Ocorre fundamentação de facto e de direito para a condenação do recorrente em multa, ao abrigo do artigo 66.º, n.º 1, alínea b), conjugado com o artigo 47.º, n.º 2, ambos da LOPTC?*

Vejamos.

\*

#### B. A natureza da "infração" do artigo 66.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC

8. O demandado foi condenado, como consta do segmento decisório, numa multa de 5 UC, ao abrigo dos artigos 66.º, n.º 1, alínea b) e 47.º, n.º 2, ambos da LOPTC.

9. Prevê o primeiro daqueles preceitos, sob a epígrafe "Outras infrações", que o Tribunal pode ainda aplicar multas nos casos seguintes", entre eles, "Pela falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter".

10. Por sua vez, estatui-se no artigo 47.º 2 citado que "Os atos, contratos ou documentação referidos na alínea d) do número anterior são remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução", sendo que na alínea d) se prevêem "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, os quais ficam sujeitos a fiscalização concomitante e sucessiva".

11. Se bem interpretamos as alegações do recorrente, o mesmo não coloca em causa que a “remessa não tempestiva e injustificada de tais contratos ao Tribunal de Contas configura uma infração prevista no artigo 66.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, sancionável com multa” (cf. conclusão E) das alegações).

12. Assim como não parece questionar que, no caso concreto, a remessa do “4.º adicional ao contrato de empreitada de IP5 – Vilar Formoso / Fronteira” ao Tribunal de Contas foi intempestiva, porquanto o mesmo não foi remetido no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução e isto considerando que apenas foi remetido a 11.03.2022 e que o início da execução dos trabalhos complementares tinha ocorrido em 19.04.2021.

12. O que o recorrente considera, mais uma vez se bem interpretamos a sua alegação, é que tal remessa intempestiva é justificada, no que a si lhe diz respeito, porquanto e, em suma, “só soube da execução dos referidos trabalhos, quando o 4.º adicional deu entrada na DCL, 166 dias depois de iniciados os trabalhos ( em fevereiro de 2022)” (cf. conclusão G) das alegações).

13. Analisadas e ponderadas as alegações do recorrente, afigura-se-nos que não lhe assiste razão, como a seguir se procurará justificar.

14. Desde logo, o recorrente parece laborar num equívoco quanto à natureza desta “infração” prevista no artigo 66.º, quando apela à “responsabilidade financeira” e à “fiscalização da legalidade de regras financeiras”, quando pugna pelo respeito dos “valores fundamentais” da “responsabilidade dos agentes”, quando defende o respeito de “questões de constitucionalidade” “em todo este processo de apuramento de responsabilidades financeiras e, ainda, quando chega a fazer referência à “responsabilidade sancionatória” (cf. conclusões P), Q), R), S) e T) das alegações).

15. Ora, pese embora o artigo 66.º, sob a epígrafe “Outras infrações”, se insira no Capítulo V, denominado «Da efetivação de responsabilidades financeiras» e, dentro deste capítulo, na Secção III, intitulada «Da responsabilidade sancionatória», afigura-se-nos inquestionável que as “infrações” enunciadas no artigo 66.º não são infrações por “responsabilidades financeiras” de qualquer natureza, sejam “sancionatórias” (artigo 65.º) ou “reintegratórias” (artigos 59.º e 60.º).

16. Na verdade, o que está em causa nas assim designadas “infrações” do artigo 66.º são condutas (por ação ou omissão) de incumprimento dos deveres de colaboração com o Tribunal de Contas, ou de violação dos deveres de boa fé processual, condutas aquelas suscetíveis de serem sancionadas com multa, verificados os pressupostos aí previstos, em regra - como é o caso da que está em causa nos autos, a prevista na alínea b) - reconduzidos à realização material da ação ou à omissão da ação legalmente prevista, de forma “injustificada”.

17. O Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 778/2014 (Relator Conselheiro João Cura Mariano),<sup>1</sup> já teve aliás oportunidade de afirmar expressamente que

*“A multa prevista no artigo 66.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, em causa nos presentes autos, destina-se a sancionar o incumprimento do dever de colaboração com o Tribunal, sendo claramente uma multa de natureza processual, a exemplo de outras sanções de natureza pecuniária que, não só no âmbito do direito processual civil e processual penal, mas também de outros ramos de direito processual, sancionam os comportamentos que, em termos gerais, se traduzem numa falta de colaboração com as entidades jurisdicionais. Tais multas, que assumem um carácter meramente instrumental em relação a um processo principal, têm em vista, em*

---

<sup>1</sup> Acessível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140778.html>.

*primeira linha, garantir o cumprimento dos deveres de colaboração com o tribunal para a descoberta da verdade”* (sendo o sublinhado da nossa autoria, naturalmente).

**18.** Nesta medida é de concluir, desde já, que não assiste razão ao recorrente quando parece pugnar pela aplicação à “infração” em causa, a prevista na alínea b) do artigo 66.º da LOPTC, das exigências e pressupostos próprios, ou requisitos subjetivos das infrações financeiras.

**19.** Assim como não lhe assiste razão quando considera que apresentou todas as razões justificativas para ter ocorrido o atraso no envio daquele 4.º adicional ao contrato de empreitada e que não tinha qualquer obrigação legal nem funcional de saber do mesmo, antes de tal adicional ter sido direcionado e recebido na Direção de Compras e Logística (DCL) da Infraestruturas de Portugal, SA (IP).

**20.** Com efeito, as circunstâncias invocadas pelo recorrente para o atraso no envio do 4.º adicional ao contrato de empreitada, não são de considerar como razões justificativas.

**21.** Na verdade, mostrando-se provado que, no âmbito dos procedimentos internos da IP, a competência para o envio dos contratos adicionais ao Tribunal de Contas tinha sido delegada pelo Conselho de Administração (CA) no ora recorrente, com possibilidade de delegação (cf. § 15 dos f. p.), cabia ao recorrente, em primeira linha, a responsabilidade pelo envio do contrato em causa.

**22.** A circunstância de só ter sabido da execução dos trabalhos quando o 4.º adicional deu entrada na DCL significa, apenas, que os circuitos internos da IP não estavam adequados - e deviam estar – para que a informação sobre o início da execução dos trabalhos tivesse que chegar, atempadamente, a quem tinha a obrigação de a transmitir ao Tribunal de Contas.

**23.** O recorrente não podia era alhear-se da responsabilidade que tinha e, nessa medida, no que dependesse de si, tinha de adequar aqueles circuitos internos para que a informação lhe chegasse em tempo oportuno e, caso não dependesse de si, de propor tal adequação a quem tivesse competência para a ordenar.

**24.** Sem prejuízo de, acautelando a inadequação dos circuitos internos e para evitar atrasos no envio, o recorrente podia proceder à subdelegação de competências que lhe tinha sido delegada pelo CA na pessoa que, na orgânica interna da IP, estaria em condições de saber do início da execução dos trabalhos e, assim, proceder à comunicação atempada ao Tribunal de Contas.

**25.** Ora, não vindo alegado nem provado que o recorrente tenha tomado qualquer atitude (proativa) para lograr obter a informação necessária ao exercício das funções que lhe estavam delegadas pelo CA, isto é, poder proceder à comunicação dos contratos adicionais ao Tribunal de Contas atempadamente, nomeadamente o que aqui está em causa, e resultando dos autos que o recorrente manteve aquela competência delegada até 23.09.2021 (cf. § 27 da sentença recorrida), não pode deixar de se concluir que, desde o início da execução dos trabalhos em 19.04.2021, e até 23.09.2021, o recorrente não deu cumprimento ao estatuído no artigo 47.º, n.º 2 da LOPTC e de forma injustificada, pelo que estão preenchidos os pressupostos, de facto e de direito, para a aplicação de multa ao recorrente, pelo cometimento da infração prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC.

**26.** Decorre do que já atrás se disse que o recorrente não tem razão quando pretexta ser razão suficiente e justificada do envio, intempestivo, do 4.º adicional ao contrato de empreitada, só ter sabido dele quando o mesmo deu entrada na DCL, onde exercia funções, “nem ter qualquer obrigação legal nem funcional de saber do(s) mesmo(s), antes do processo ser direcionado e recebido na DCL” (cf. conclusão H) das alegações).

27. A verdade é que, a partir do momento em que o recorrente passou a deter competência (delegada pelo CA e com possibilidade de subdelegação – cf. § 15 dos f. p.) -, para remeter os contratos adicionais ao TdC, não só passou a ter obrigação legal de os remeter, em tempo, como passou a deter competência (e obrigação) funcional para o efeito.

28. Nessa medida, para o cumprimento daquela obrigação e para o exercício desta competência, o recorrente não podia ficar “parado”, ou seja, numa mera atitude passiva, à espera que os adicionais aos contratos lhe chegassem.

29. Tinha especiais deveres de controlar os circuitos internos da IP e agilizar os mesmos, se fosse caso disso, para poder cumprir aquela obrigação e exercer esta competência. Não se trata assim, ao contrário do que pretexto, de ter o “poder de adivinhar” (cf. conclusão L) das alegações).

30. Por outro lado, se o recorrente considerava que são os “gestores do contrato” quem terão de evidenciar essas situações (cf. conclusão M) das alegações), então podia e devia ter subdelegado nele a responsabilidade pelo envio dos adicionais ao contrato de empreitada em causa.

31. Não tendo assim procedido, o recorrente não pode deixar de ser responsabilizado pelo período de tempo em que, tendo aquela obrigação, não lhe deu adequado e tempestivo cumprimento.

32. Como bem se faz notar na sentença recorrida, a solução propugnada pelo recorrente “resultaria numa total desresponsabilização da IP pelo envio dos adicionais: quem pode determinar a realização dos trabalhos complementares não tem competência para enviar os contratos ao Tribunal; quem tem essa competência, não tem conhecimento da execução dos trabalhos complementares até que lhe sejam comunicados, o que pode ocorrer com uma considerável dilação entre um momento e outro”.

33. O recorrente pode queixar-se da forma como, internamente, funcionam – ou, melhor, não funcionam - os circuitos internos da IP e, sobre isso, a sentença recorrida foi muito clara ao assinalar “ser estranho que numa organização com a complexidade e a responsabilidade da IP se observe tal disfuncionalidade. Isto é, que seja possível a um Gestor do contrato determinar isoladamente trabalhos complementares, celebrando um contrato adicional de valor elevado que só vem a ser aprovado pelos órgãos competentes (por despacho do Vice-Presidente do Conselho de Administração Executivo, de 24.02.2022), quase 10 meses depois da data do início dos trabalhos (que ocorreu em 19.04.2021) E só depois dessa aprovação é formalizado e remetido ao Tribunal”.

34. Mas não pode é usar essa disfuncionalidade ou desorganização da IP para procurar justificar o envio, intempestivo, do adicional ao contrato em causa nos autos.

35. Em síntese, e em conclusão, *é de responder positivamente à questão supra equacionada e, em consequência, é de julgar improcedente o recurso, mantendo a decisão recorrida.*

\*

### III – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, *acordam os juízes que integram o Plenário da 3ª Secção em julgar improcedente o recurso, mantendo a decisão recorrida.*

Emolumentos a cargo do recorrente - cf. artigo 16.º, nºs 1, alínea b) e 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do DL 66/96 de 31.05.

Registe-se e notifique-se.

\*

Após, abra conclusão, nomeadamente tendo em vista a elaboração de sumário e determinação de publicação no sítio do Tribunal de Contas.

\*

Lisboa, 26 de abril de 2023

(António Francisco Martins)

(Paulo Dá Mesquita)

(José Mouraz Lopes)