



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

Transitado em Julgado – confirma a sentença recorrida

## **RECURSO ORDINÁRIO N.º 03-ROM-1ªS/2012**

**(Processo n.º 36/11 – 1ª Secção)**

**ACÓRDÃO N.º 08/2012- 3ª SECÇÃO**

### **I – RELATÓRIO**

1. Em 26 de Dezembro de 2011, no âmbito do processo autónomo de multa n.º 36/11, foi, na 1ª Secção deste Tribunal, proferida a douta sentença n.º 76/11 que condenou o Presidente do Conselho de Administração da EP-Estradas de Portugal, S.A., Almerindo da Silva Marques, na multa de 510,00€ (5 UC) por uma infracção financeira prevista e punida pelos artigos 47º-nº 2 e 66º-nº 1-al. b), 2 e 3 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC).
2. Não se conformou com a decisão aquele Responsável, que interpôs o presente recurso, nos termos e para os efeitos do artº 96º da Lei nº 98/97.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Nas doudas alegações apresentadas, que aqui se dão como integralmente reproduzidas, o Recorrente formulou as seguintes conclusões:

- *Por sentença proferida em 26 de Dezembro de 2011, decidiu esse douto Tribunal condenar o ora Recorrente, na multa de 5 UC, correspondente a € 510,00, pela falta injustificada de remessa tempestiva ao Tribunal de Contas, do 1º adicional ao contrato de empreitada "IC 2 - Beneficiação entre Condeixa ( Km 178+029) e Coimbra ( Km 184+165)" não acolhendo a argumentação apresentada pelo recorrente em sede de contraditório no PAM nº 36/2011.*
- *No âmbito da responsabilidade sancionatória, o art.º 66º da LOPTC enuncia actos e omissões que, não constituindo infracção financeira, justificam a aplicação de uma multa, atenta a censurabilidade das condutas, sendo relevante na determinação da multa a forma e o grau de culpa, apreciada nos termos do art. 64º e 67º.*
- *A faculdade de aplicação de uma multa nos casos enunciados no artº 66º resulta da falta injustificada dos deveres funcionais e de colaboração para com o Tribunal de Contas que todos os responsáveis de organismos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal devem observar e efectivar para que a legalidade e o controlo financeiro se concretizem.*
- *A partir do momento em que o recorrente tomou conhecimento do processo autónomo de multa nº 13/2009, por infracção ao disposto no art.47º da LOPTC, foram os serviços instruídos no sentido de ser desenvolvido um procedimento interno de modo a ser cumprido, de modo rigoroso, o prazo de remessa dos adicionais ao Tribunal de Contas, em cumprimento da recomendação feita por esse douto Tribunal.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Com a promoção da dita diligência, que culminou com a aprovação do Conselho de Administração da metodologia que tem sido desde então adoptada pela EP, o ora Recorrente tinha a convicção de ter agido como lhe era exigível e adequado, face à situação e às recomendações do Tribunal de Contas.*
- *De facto, o Recorrente, enquanto dirigente máximo do serviço, e após a recomendação feita pelo Tribunal de Contas, diligenciou de imediato pela promoção de medidas que dessem cumprimento à dita recomendação.*
- *Medidas que, no entanto, apenas poderiam ser objectivamente implementadas, e portanto cumpridas, nos procedimentos de remessa a iniciar, face às modificações substanciais que aquelas vieram introduzir na dinâmica dos serviços, como bem se compreenderá.*
- *Por outro lado, e na avaliação do grau de culpa, a sentença considera o incumprimento de recomendações anteriores do Tribunal de Contas, o que com o devido respeito, não pode ser sufragado. Desde logo, porque as recomendações ocorrem em data posterior ou concomitante à prática da infracção aqui em causa e, nessa medida, apenas poderão relevar, como bem refere o Tribunal, no futuro, isto é, para situações cujos factos, leia-se, procedimentos para celebração dos adicionais, ocorram após o conhecimento desta.*
- *Não sendo perceptível face ao Direito que, não sejam aplicados os mesmos critérios pelo Tribunal a todos os processos em curso à data das recomendações, como é o caso da empreitada dos autos.*
- *De facto, a não ser assim, nunca seria perceptível qual a razão que levou o Douto Tribunal de Contas a relevar, como relevou efectivamente, e bem diga-se, a responsabilidade financeira em anteriores situações em tudo idênticas, quer do*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*ponto de vista do enquadramento contratual quer temporal com a situação dos autos, uma vez que ambas ocorrerem antes da Ordem de Serviço que determinou a nova metodologia.*

- Não existe assim, qualquer incumprimento de qualquer recomendação anterior, nem tão pouco, se poderá assumir que o Recorrente não tenha diligenciado de modo bastante, pelo bom cumprimento da disciplina contida no artigo 47º nº2 da LOPTC., uma vez que os factos comprovam o contrário.*
- Relativamente ao atraso na remessa do 1º adicional, dir-se-á que o mesmo pretendia regularizar contratualmente as quantidades de trabalhos a mais da empreitada, que foram necessários e essenciais executar para manter e assegurar a operacionalidade e a segurança rodoviária.*
- Pois, nunca se poderá deixar de ter em consideração, que os trabalhos a mais, resultaram da necessidade de corrigir anomalias existentes no pavimento, pois, durante a execução dos trabalhos percebeu - se que a solução que existia no projecto - realização de duas fresagens de 7 cm - não iria garantir a imprescindível qualidade final do pavimento e consequentes boas condições de segurança rodoviária, uma vez que, os terrenos de fundação de caixa do pavimento não eram os mais adequados.*
- Que originou uma demolição do pavimento existente (incluindo a fundação) e a consequente execução de camada de sub - base, de camada de base, de regra de impregnação de camada de macadame betuminoso com 0,07m.*
- A necessidade e a obrigatoriedade de efectuar "novos" trabalhos, por um imperativo de interesse público, originou a execução de trabalhos a mais a preços novos, o que motivou um processo negocial, sempre complexo e demorado atendendo aos interesses contrapostos das partes envolvidas.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *De facto, não se pode formalizar um contrato adicional sem que os preços estejam acordados, como era o caso, legitimando assim, um atraso no envio para o Tribunal de Contas do referido adicional.*
- *Acresce que, nunca se poderá desconsiderar o facto, dos trabalhos a mais que fazem parte do 1º adicional ao contrato só serem passíveis de quantificação após a sua execução, situação que por si só, motivou o atraso na elaboração do mapa de trabalhos a mais e a menos e consequentemente a celebração do respectivo adicional.*
- *Neste caso em concreto, fazer-se um adicional por cada trabalho a mais executado/realizado, seria assumir uma sobrecarga técnica e uma tramitação burocrática incomportáveis, paralisante até da própria normal execução dos trabalhos, sem que daí resultasse qualquer mais-valia para o interesse público, seja o de controlo da legalidade da despesa que se pretende com o envio para o Tribunal de Contas dos adicionais, seja o de assegurar a operacionalidade e segurança rodoviária que se pretende garantir com a execução da empreitada.*
- *Assim, não se poderá aceitar a decisão do Tribunal de Contas quando afirma que, a boa gestão da obra, no âmbito da respectiva execução dos trabalhos, permitiria conciliar o prosseguimento da empreitada com o envio atempado do contrato adicional, uma vez que, além de ser "quase impossível", pelo menos em termos práticos, atendendo às vicissitudes da empreitada, à gestão económica e jurídica que o empreiteiro faz da mesma e ao enquadramento legal da mesma.*
- *Pelo que, a boa gestão da obra implicará sempre que se tomem as melhores decisões técnicas e financeiras sem comprometer o interesse público, situação que não podemos deixar de considerar que aconteceu no caso dos autos.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Neste contexto, e considerando que: i) o 1º adicional foi remetido espontaneamente ao Tribunal de Contas; ii) a respectiva celebração teve como pressuposto a melhor gestão da empreitada e colaboração para com o Tribunal iii) não houve quaisquer consequências financeiras prejudiciais pela falta de remessa tempestiva e que iv) quando do conhecimento da sentença proferida no PAM n.º 13/2009, o Recorrente deu ordem para que de imediato fosse elaborado procedimento que visasse o cumprimento estrito da recomendação feita.*
  - *Deverá assim, considerar-se que estão preenchidos os pressupostos para que, ao abrigo o n.º 2 do art. 64º da LOPTC, a responsabilidade do recorrente pelo atraso na remessa do adicional seja relevada, o que aqui se requer.*
3. Por despacho de 10 de Fevereiro de 2012 foi o recurso admitido por se verificar a legitimidade do Recorrente bem como a tempestividade na apresentação do mesmo, nos termos dos artigos 79º, n.º 1-c) e 97º, n.º 1 da Lei n.º 98/97.
4. O Exmo. Magistrado do Ministério Público, notificado para responder ao recurso interposto nos termos do art.º 99º n.º 1 da Lei n.º 98/97, veio defender improcedência do mesmo nos termos e com os fundamentos que se elencam:
- Face à matéria de facto dada como provada na douda sentença recorrida forçoso é de concluir pela prática da infracção prevista e punida pelo artigo 66º nº 1 b) e 47º nº 2, da LOPTC;



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- A douta sentença recorrida fez correcta aplicação do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC), porquanto o Tribunal de Contas já havia emitido anteriores recomendações para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;
- A multa aplicada, por inobservância do prazo legal de envio a visto do contrato, mostra-se devida e justamente aplicada, pelo que somos de parecer que deve ser mantida a douta sentença recorrida.

5. Obtidos os "vistos" dos Exmos. Adjuntos nada obsta à prolacção do Acórdão.

## **II – OS FACTOS**

### **A FACTUALIDADE APURADA NA 1ª INSTÂNCIA É A SEGUINTE:**

**"1.**

***Em 11.06.2010, ocorreu a consignação da obra respeitante à empreitada "Beneficiação da via – IC2 – , entre Condeixa [Km 179+029] e Coimbra [Km 184+165], no montante de € 2 407 336,07, sendo que o prazo de execução se estendia por 120 dias;***



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **2.**

*O presente contrato adicional [1.º], no montante de € 120 156,72, foi celebrado em 30.12.2010, destinando-se à realização de trabalhos "a mais" e "a menos" relativos à empreitada identificada em 1.;*

*Este contrato foi remetido ao Tribunal de Contas em 13.01.2011, em cumprimento do disposto no art.º 47.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26.08;*

## **3.**

*Ocorrendo indícios de que o contrato adicional em causa fora remetido ao Tribunal de Contas em data que se situa para além do prazo prescrito no art.º 47.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26.08, procedeu-se à notificação do Presidente do Conselho de Administração da E.P. – Estradas de Portugal, S.A. – **Dr. Almerindo da Silva Marques** –, em ordem a pronunciar-se sobre tal matéria;*

**Em resposta**, o demandado alegou o seguinte:

*"(...)*

### **2. Razões Para o Incumprimento do Prazo de Envio do 1º Adicional ao Tribunal de Contas**

*As principais razões que motivaram o atraso verificado na elaboração do 1º mapa de trabalhos a mais e a menos da presente empreitada e o seu subsequente envio, como adicional ao contrato para o Tribunal de Contas, foram os seguintes:*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **A – Agregação de Vários Trabalhos a Mais num Único Adicional ao Contrato**

*Foram incluídos neste 1º adicional a totalidade dos trabalhos a mais e a menos de presente empreitada. Resulta do referido que o mapa de trabalhos a mais e a menos que deu origem ao presente adicional apenas foi elaborado em 25 de Novembro de 2010, logo após ter sido possível concluir a quantificação final dos trabalhos realizados, para acerto de quantidades face às contratualmente previstas, assim como terem sido discutidos e acordados com o adjudicatário o preço dos novos trabalhos para os quais não existia preço unitário contratual.*

*Conforme já referido anteriormente a esse Douto Tribunal, este procedimento de agregação de um grande conjunto de trabalhos a mais e a menos num único adicional ao contrato era, até ao ano de 2010, um procedimento habitual dos serviços técnicos desta empresa, tendo por objectivo a redução do número de adicionais ao contrato inicial.*

*Importa ainda referir que, não obstante estes processos negociais de fecho de quantidades finais de trabalho e novos preços unitários poderem atrasar o processo conducente à celebração dos adicionais aos contratos, considera-se que os mesmos contribuem favoravelmente para um mais célere fecho de contas da empreitada, nomeadamente quando em comparação com a imposição de preços que faria arrastar o processo para uma potencial situação de litígio, com os inconvenientes que daí resultariam para as partes envolvidas e para o próprio interesse público.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## ***B – Mecanismos de Controlo Interno de Alterações aos Contratos***

*A execução dos trabalhos a mais e a sua contabilização obedecem a um conjunto de preceitos legais, com prazos associados de natureza imperativa que o dono da obra tem que respeitar, nomeadamente no que se refere aos procedimentos de medição da totalidade dos trabalhos, discussão e fixação dos preços respectivos, aprovação de minuta do contrato, gestão das reclamações do empreiteiro sobre a mesma e prestação da caução.*

*Todas as empreitadas lançadas e geridas pela EP estão sujeitas a um conjunto de procedimentos internos rigorosos que têm por objecto garantir o respeito pela legalidade, designadamente no que se refere a aspectos relacionados com a realização da despesa, nomeadamente nas alterações de preço e de prazo face ao previsto no contrato inicial.*

*Este controlo interno tem como objectivo garantir que em cada momento é tomada pelo Dono de Obra a melhor decisão, tanto nos aspectos técnicos e económicos, como legais, baseando-se na necessidade de suportar decisões com documentação escrita e devidamente fundamentada, produzida tanto pelas Unidades Descentralizadas como pelos Serviços Centrais.*

*Como é evidente, o tempo despendido nesses procedimentos, tendo em vista o rigoroso cumprimento das obrigações legais da empresa, e a boa gestão da coisa pública, acrescido do tempo necessário à contratualização dos trabalhos em Adicional, cujo processo não depende unicamente do Dono de Obra (é obrigação do Adjudicatário, entre outros, pronunciar-se sobre a minuta do contrato e apresentar a caução e restantes documentos) leva a que este processo seja moroso e, muitas vezes incompatível com a celebração e envio ao Tribunal de Contas do Contrato Adicional num prazo de 15 dias.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*O não cumprimento destes procedimentos acarreta o risco de perda de controlo técnico e financeiro sobre os trabalhos a mais executados nas empreitadas.*

### ***3. Nova Metodologia de Actuação na Contratualização das Alterações aos Contratos***

*Não obstante o referido no ponto anterior, e tendo por objectivo o estrito cumprimento do prazo estipulado no nº 2 do artigo 47º da LOPTC, bem como das recomendações desse Douto Tribunal para os processos relativos à autorização de trabalhos a mais e seus adicionais, foi definida pela EP uma nova metodologia interna de actuação para contratualização das alterações dos contratos das empreitadas, envolvendo os Centros Operacionais da Empresa, a Direcção de Construção e Manutenção e o Gabinete de Contratação e Logística.*

*Esta nova Metodologia, que determina prazos máximos para os diversos órgãos intervenientes no processo de contratualização de alterações aos contratos poderem desenvolver a sua actividade, foi aprovada na reunião do Conselho de Administração nº 173/55/2010, de 17 de Novembro, e divulgada a todos os colaboradores da empresa através da Ordem de Serviço nº 25/2010/CA.*

*Salienta-se que esta nova metodologia de actuação implica um grande esforço dos vários serviços da EP, visto obrigar à realização de um maior número de contratos adicionais, comparativamente com a metodologia anteriormente adoptada, que passava pela integração de vários trabalhos a mais e a menos*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*num único contrato adicional.*

*Apesar destas novas regras não serem de concretização imediata, visto existirem diversos processos em curso de encerramento de obras, em que já não seria possível cumprir os prazos estabelecidos, como é o caso do presente processo, verificam-se na presente data evidentes melhorias relativamente ao prazo dos contratos adicionais para o Tribunal de Contas (...).*

*Ficaram evidenciados no ponto anterior as razões que motivaram o atraso no processo conducente à celebração do 1º adicional ao contrato da empreitada "IC 2 – BENEFICIAÇÃO ENTRE CONDEIXA (km 178+029) E COIMBRA (km 164+165)", e subsequente envio do mesmo para o Tribunal de Contas.*

*Pode-se dizer, em resumo, que essas razões foram devidas, em grande medida, ao procedimento de actuação então em vigor na empresa, que passava pela agregação num único adicional, de grande parte ou mesmo a totalidade dos trabalhos a mais e a menos das empreitadas. Acresce ao referido o facto de o empreiteiro ter recusado à assinatura do 1º adicional ao contrato sem que antes se procedesse a nova medição dos trabalhos realizados.*

*Conforme também já referido na presente exposição, salienta-se mais uma vez o facto de a EP já ter tomado as medidas de organização interna necessárias ao cumprimento da legislação em vigor, no que respeita ao prazo de envio dos adicionais dos contratos para o Tribunal de Contas, através da concretização de uma nova metodologia para contratualização das alterações dos contratos de empreitadas, aprovada pelo Conselho de Administração e divulgada pelos serviços da empresa (...).*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*Apesar desta nova metodologia, que responsabiliza directamente cada uma das áreas intervenientes pelo cumprimento dos prazos máximos que lhes estão atribuídos para desenvolvimento das suas competências, ter alterado profundamente uma forma de actuação que estava há muito enraizada nos quadros desta empresa, tem havido um grande esforço de todos para o seu cumprimento, conforme já é possível aferir nos adicionais aos contratos mais recentes.*

*Por último, e não obstante o atraso verificado no presente processo, importa também salientar que o seu desenvolvimento, nomeadamente a quantificação dos trabalhos a mais e a menos, assim como a sua valoração e justificação detalhada, em cumprimento dos procedimentos internos em vigor na empresa, teve sempre como imperativo a defesa do interesse público e o rigor e transparência de procedimentos (...)."*

#### **4.**

*O demandado foi objecto de recomendações no domínio dos processos autónomos de multa n.ºs 13/2009, 56/2009, 63/2009, 26/2010 [vd., respectivamente, Sentenças de 04.01.2010, 02.03.2010, 29.04.2010 e 17.05.2010] e em razão da não observância do prazo a que alude o art.º 47.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97."*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **III- O DIREITO**

### **A) ENQUADRAMENTO NORMATIVO**

- 1)** A Lei nº 98/97 restringia à 3ª Secção e aos Juízes das Secções Regionais dos Açores e da Madeira o exercício da função jurisdicional do Tribunal. Este quadro de competência veio a ser alterado com as Leis nºs 48/06 e 35/07, as quais atribuíram a todos os Juízes do Tribunal poderes de cariz jurisdicional.

Assim, a competência para a aplicação de multas nos processos aos responsáveis pelo incumprimento de prazos legais de remessa de contas, de documentação legalmente exigível, de processos relativos a actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia bem como por falta de colaboração com o Tribunal e outras infracções de cariz adjectivo e processual, passou a ser própria dos Juízes dos respectivos processos (artº 77º-nº 4 e 78º-nº 4-e), passando a 3ª Secção a intervir somente na fase de recurso destas decisões (artº 79º-nº 1-c)).

Na verdade, a LOPTC elenca, no art.º 66º, outros actos e omissões dos responsáveis que, não constituindo infracção financeira sancionatória (previstas no art.º 65º), justificam uma sanção, atenta a censurabilidade



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

das condutas: o traço comum é a falta injustificada dos deveres funcionais e de colaboração para com o Tribunal de Contas que todos os responsáveis dos Organismos e Entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal devem observar e efectivar para que a legalidade e o controlo financeiro se concretizem.

- **São, em síntese, zonas de actuação processual, adjectiva, mas indispensáveis ao controlo exterior e à observância da legalidade financeira.**

**Ora, e revertendo à situação destes autos, foi neste enquadramento processual que foi proferida a sentença recorrida.**

Estando em causa um incumprimento do prazo previsto no artº 47º-nº 2 da LOPTC, a sanção aplicável integra a estatuição do artº 66º, nº 1-b) da LOPTC, sanção que foi aplicada no processo da 1ª Secção a que os factos respeitavam e pelo Juiz do processo – o Juiz competente (artº 77º-nº 4 da LOPTC).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **B) DA ILICITUDE DOS FACTOS**

Analisemos, agora, se o enquadramento fáctico adquirido nos autos permite o juízo de censura consubstanciado na sanção aplicada na sentença da 1ª instância.

Relembre-se que o Recorrente foi condenado pela prática de uma infracção prevista e punida pelos artigos 66º-nº1-b), 2 e 3 e 47º-nº 2 da LOPTC, na redacção introduzida pela Lei nº 48/06, de 29 de Agosto.

Nos termos do artº 47º-nº 2, na redacção referida, os contratos adicionais aos contratos visados são remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 15 dias a contar da data do início da sua execução.<sup>1</sup>

Por sua vez, o artº 66º da LOPTC pune, com multa, “a falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter” o que é o caso dos contratos adicionais aos contratos visados.

---

<sup>1</sup> A Lei nº 61/2011, de 7 de Dezembro, veio aumentar o prazo previsto no artº 47º-nº 2 para 60 dias no caso, como nos autos, de contratos de empreitada de obra pública já visados e que titulem a execução de trabalhos a mais. No entanto, este alargamento do prazo não tem relevância para estes autos porque o prazo excedido foi superior.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Assim, não se suscitam dúvidas sobre a evidenciação de um incumprimento do prazo legal uma vez que se mostra adquirido que o contrato adicional em causa iniciou a sua execução em 11 de Junho de 2010 e só foi remetido ao Tribunal em 13 de Janeiro de 2011 (factos nºs 1 e 2)

Ou seja: decorridos cerca de sete meses..

Também não se questionará que a responsabilidade pelo incumprimento recai sobre o presidente do órgão de administração da entidade que contratualizou os trabalhos (nº 4 do artº 81º da LOPTC), responsabilidade que é individual e pessoal e exige uma actuação ou omissão culposas (artºs 62º-nº 2 e 67º-nº 3 da LOPTC), ou seja, sobre o Demandado e ora Recorrente.

- **Assim sendo, a materialidade adquirida integrará a estatuição do artº 66º-nº 1-b) da LOPTC se concluirmos que o incumprimento do prazo legal não tem justificação.**

Vejamos, então, esta última questão, que, como já foi, referido radica na necessidade do comportamento do agente ser censurável, resultar de actuação/omissão culposas, exigindo a Lei a mera culpa ou negligência (artº 65º-nº 5 da LOPTC).

A responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos, pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei nº



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção, sendo pacífico que os conceitos ordenadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem adequar aos princípios e conceitos estruturantes do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvimento e tratamento.

O Código Penal assinala, na parte introdutória, que *"um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico – normativo uma culpa concreta"*.

Na 1ª instância entendeu-se que o Demandado agiu com negligência, ou seja, não procedeu com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estava obrigado e de que era capaz – (artº 15º do C. Penal).

A negligência relevante para os efeitos de imputação subjectiva de um facto ilícito impõe que a acção ou omissão do agente sejam aferidas pela conduta que teria um "bonus pater familiae" nas concretas circunstâncias que rodearam a prática ou a omissão do facto. E que a falta de cuidado tenha sido a causa do mesmo.

- **Veamos, então, se o Demandado e ora Recorrente agiu como se exigiria a um responsável cuidadoso, com as funções que lhe estavam atribuídas, no concreto condicionalismo verificado.**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Dir-se-á, desde logo, que o Recorrente, enquanto Presidente do Conselho de Administração das Estradas de Portugal, SA, não ficou indiferente quando foi notificado da primeira sentença deste Tribunal (sentença nº 01/2010, de 04.01.2010), e das recomendações aí constantes para que fosse cumprido o prazo estipulado no artº 47º nº 2 da LOPTC, tendo, subsequentemente, sido definida pela EP uma nova metodologia interna de actuação em que se determinavam prazos máximos para os diversos órgãos intervenientes nos processos de contratualização.

Tal metodologia foi aprovada na reunião do C.A. de 17 de Novembro de 2010 e divulgado internamente pela Ordem de Serviço nº 25/2010/CA (facto 3)

Não podemos deixar de anotar, também, que o Recorrente era Presidente de uma grande Empresa Pública, com conhecida intervenção simultânea em inúmeras empreitadas de obra pública em todo o território com a complexidade organizacional daí resultante.

Mas poderemos concluir que agiu com o cuidado necessário e possível?

A resposta é negativa.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Na verdade, no caso dos autos, e como já referimos, o início da execução do contrato adicional ocorreu em 11 de Junho de 2010 ou seja, bastante depois do Recorrente ter sido notificado da sentença nº 01/2010 onde se recomendava que, no futuro, não voltasse a violar o artº 47º-nº 2 da LOPTC.

Ora, a remessa do contrato adicional ao Tribunal de Contas só ocorreu em 13 de Janeiro de 2011, cerca de sete meses e meio após o início da execução do contrato.

E, entretanto, o Recorrente já fora, pessoalmente, notificado de mais três sentenças da 1ª Secção deste Tribunal, todas a relevar a sua responsabilidade e a recomendar o estrito cumprimento da legalidade processual financeira (facto nº 4).

E, entretanto, já tinham decorrido cerca de dois meses desde a divulgação da Ordem de Serviço de Novembro de 2010.

Como refere o Exmo. Magistrado do Ministério Público tal facticidade “manifestamente evidencia uma ausência de monitorização permanente dos procedimentos internos de contratualização”.

As situações alegadas pelo Recorrente que teriam contribuído para esta tardia remessa, tais como a necessidade de corrigir anomalias existentes no pavimento que teriam determinado a demolição do pavimento existente; o desacordo dos contratantes relativamente aos preços dos “*trabalhos a mais*” não podem nem servem para justificar tamanho atraso: o interesse público invocado pelo



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Recorrente é preterido quando os prazos legais são incumpridos em vários meses sem qualquer informação ou pedido ao Tribunal.

Na verdade, nem sequer foi equacionado o pedido de prorrogação do prazo para a remessa ao Tribunal com base neste específico condicionalismo para se acautelar e justificar o incumprimento do prazo legal.

Acresce que o Recorrente não forneceu aos autos quaisquer elementos que evidenciassem uma particular atenção em evitar que situações de incumprimento se repetissem noutros contratos adicionais em curso e ainda não formalizados. A prudência imporia que fossem dadas instruções precisas para que se fizesse um levantamento dos adicionais em curso e dos prazos em curso para o atempado cumprimento da Lei.

- **Do exposto, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos, dá-se como não justificado o incumprimento do prazo legal previsto no artº 47º-nº 2 da LOPTC.**

## **C) DA MEDIDA DA PENA**

À data da prática da infracção prevista no artº 66º-nº 1-b) da LOPTC, as multas aplicáveis tinham, como limite mínimo, o montante de 510,00€ (5 UC) e como



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

limite máximo o montante de 2.040,00€ (40 UC), uma vez que se considerou, e bem, que a infracção fora cometida por negligência – artº 66º- nº 3.

A multa de 510,00€ aplicada na 1ª instância corresponde, pois, ao mínimo legal tendo-se justificado esta sanção pela relevância dada à existência de recomendações anteriores deste Tribunal.

Nos termos do artº 67º-nº 2 da LOPTC a graduação das multas tem em consideração a *"gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal"*

No caso em análise já se evidenciou que a inércia do Recorrente, enquanto Presidente do C. Administração, não é justificada e não é compatível com a actuação que seria exigível mesmo no contexto de uma grande e complexa empresa, a um responsável cuidadoso, preocupado com o atempado cumprimento dos prazos legais e sabedor de que já fora sujeito a diversas recomendações deste Tribunal.

O Recorrente terá repousado nas instruções que resultavam das novas metodologias aprovadas pelo Conselho Administrativo, o que não é suficiente para o dispensar da pena mínima aplicada na 1ª instância, pena que consideramos adequada, justa e proporcional.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **IV- DECISÃO**

**Pelos fundamentos expostos, os Juízes da 3ª Secção, em Plenário, acordam em julgar improcedente o recurso interposto pelo Demandado Almerindo da Silva Marques, e, em consequência:**

- **Julgar verificada a infracção prevista e punida pelo artº 66º-nº1-b), nºs 2 e 3 pelo incumprimento injustificado do prazo previsto no artº 47º-nº 2, todos da L.O.P.T.C.;**
- **Manter a condenação na pena de multa decidida na 1ª instância;**

**São devidos emolumentos nos termos do artº 16º-nº 1-b) e nº 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

**Registe e notifique.**

Lisboa, 21 de Maio de 2012

Os Juizes Conselheiros,

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes (Relator)

Manuel Mota Botelho

Helena Ferreira Lopes