



Tribunal de Contas

Gabinete do
Juiz Conselheiro

SENTENÇA Nº 6/2003

(Processo n.º 6-JRF/2002)

I – RELATÓRIO

1. O Exmº Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 57º, n.º 1, 58º, n.º 1, alínea b) e nº 3 e 89º e seguintes da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento dos Demandados F1, F2, F3, F4 e F5, imputando-lhes a prática de uma infracção financeira sancionável nos termos do disposto no artigo 65º, n.º 1-b) e nº 2 e 3 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Articulou, para tal e em síntese que :

- *Entre 01/01/99 e 31/12/99 todos os Demandados desempenharam funções de vereadores na Câmara Municipal de Torres Vedras e integraram o Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento da Câmara Municipal de Torres Vedras.*
- *No decurso desta gerência e por encomenda do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento da Câmara Municipal de Torres Vedras, decorria a obra da empreitada de “Construção da Etar de Stª. Cruz, Silveira, Boavista e Casalinhos” cujo contrato inicial tinha o valor de 549.077.417\$00, mais IVA.*



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

- *Em 17/02/98 o Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento da Câmara Municipal de Torres Vedras aprovava um contrato para a concretização de trabalhos a mais, no valor de 63.863.441\$00, que fez submeter a visto prévio do Tribunal de Contas, visto que foi concedido em 06/03/98.*
- *Ainda durante o ano de 1998 vieram a ser averbados ao contrato inicial seis “ordens” do referido Conselho para a realização de trabalhos a mais, cujos contratos não foram reduzidos a escrito, nem submetidos ao visto do Tribunal de Contas.*
- *Finalmente, em 23/11/99, e relativamente à mesma empreitada, os membros daquele Conselho aprovaram e ordenaram, sem exigência de outras formalidades, a concretização de um novo averbamento para a concretização de trabalhos a mais, no valor de 20.357.405\$00.*
- *Apesar do teor da Resolução nº 7/98, de 19.05, da 1ª Secção deste Tribunal e do Acórdão nº 156/98, de 17.10 da mesma Secção, documentos publicitados no D.R. de 26/6 e 16/11 de 1998, respectivamente, os membros do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento da Câmara Municipal de Torres Vedras, conscientemente, não exigiram, para este averbamento, a indispensável forma de contrato escrito.*
- *Além disso, depois, não fizeram submeter tal contrato ao visto prévio do Tribunal de Contas, como resulta da lei, na interpretação jurisprudencial antes exposta, e já anteriormente seguida, noutros casos, pelos mesmos SMAS.*
- *Ao não determinarem a redução a escrito do referido contrato e ao não o enviarem ao Tribunal de Contas para colher o visto prévio agiram, assim, os requeridos voluntária e conscientemente, com*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

conhecimento daquelas orientações e bem sabendo que aquela sua actuação não era permitida por lei.

- *Cometeram, assim, os Demandados uma infracção financeira p. e p. pelo artigo 15º, 26º, 111º nº 4 do Decreto-Lei nº 405/93, de 19 de Dezembro, 26º nº 1 do Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho, artigo 12º nº 1, a) do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março e 65º nº 1, b) e nº 2 e 3 da Lei 98/97, de 26 de Agosto.*

Concluiu pedindo a condenação dos Demandados nas multas de 4.097,07€, 5.478,67€, 4.470,99€, 2.067.62€ e 4.097,07€ respectivamente, pela alegada infracção da não remessa ao visto do Tribunal.

2. Citados, os Demandados contestaram o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando em síntese, que :

- *O primeiro Demandado não se encontrava presente na reunião do Conselho de Administração, de 23 de Novembro, pelo que não lhe advém qualquer responsabilidade decorrente das deliberações tomadas pelo referido Conselho de Administração.*
- *Sem prescindir da referida questão prévia, foi considerado pelo Conselho de Administração dos S.M.A.S., que relativamente a trabalhos a mais, e de acordo com os artigos 26º nº 8 e 111º nº 4 do Decreto-Lei nº 405/93 de 10 de Dezembro, o único procedimento exigido seria o referido averbamento escrito ao contrato inicial, e conseqüente anotação (avermamento), no livro de registo de contratos.*



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

- *Acresce que o Conselho de Administração só se pronuncia em todas e quaisquer aprovações de trabalhos relacionados com empreitadas de obras públicas desde que devidamente informado pelos serviços técnico-administrativos, tendo adoptado tal procedimento no pressuposto da sua legalidade.*
- *Por outro lado, os requeridos não apresentaram a visto do Tribunal de Contas o referido averbamento por haver o entendimento de que só deveriam ser remetidos a visto do Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, os actos e contratos cujo montante excedesse o valor de Esc.: 35.000.000\$00 (trinta e cinco milhões de escudos), de acordo com a Lei do Orçamento de Estado para 1999.*
- *Fizeram-no noutro caso, como se refere na petição inicial, mas por o contrato inicial datar de 16.12.98, e em cumprimento da resolução 08/98 – Set. 22-1-S/PL, publicada no D.R. em 15.10.98.*
- *Ora, tendo presente a data do contrato inicial da empreitada da Construção da Etar de Sta. Cruz, Silveira, Boavista e Casalinhos, que é de 08.05.97, as regras contidas na Resolução nº 7/98 não se aplicam ao averbamento em causa nestes autos.*
- *Consequentemente não lhes poderá ser assacada qualquer responsabilidade, na medida em que não existe qualquer infracção financeira.*
- *Na sequência da actuação dos requeridos, não se vislumbra nenhum comportamento doloso, ou seja, qualquer intenção de provocar um evento contrário ao direito, ou até que os requeridos tenham tido a representação de resultado danoso, tendo praticado actos com intenção de produzi-lo, ou correndo o risco que se produzisse, bem como não se vislumbra actuação negligente por omissão do dever de diligência.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Da actuação dos requeridos no procedimento, resultou sim um comportamento cuidado e diligente da interpretação dos textos da lei, tendo em conta a realidade prática.*

Concluíram os Demandados que a acção deve ser julgada improcedente e não provada, com a consequente absolvição do pedido.

- 3. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção a obstar ao prosseguimento dos autos, procedeu-se, subseqüentemente, a julgamento, com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação, tudo conforma consta da acta de julgamento elaborada e junta aos autos.**

II - OS FACTOS

A factualidade relevante e provada nos termos do artº 791º , nº 3 do Código do Processo Civil, aplicável subsidiariamente à audiência de julgamento nestes autos (artº 93º da Lei nº 98/97) é, conforme consta do despacho proferido, a seguinte:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

“Factos Provados:

- 1. Os Demandados integraram durante o ano de 1999 o Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento (SMAS) da Câmara Municipal de Torres Vedras.*
- 2. Durante esse período os Demandados auferiram os vencimentos líquidos mensais que se encontram mencionados no n.º 2 do requerimento inicial, e que aqui se dão como reproduzidos.*
- 3. No ano de 1999 decorria a empreitada de “Construção da ETAR de Santa Cruz, Silveira, Boavista e Casalinhos”, cujo contrato fora celebrado em 8 de Maio de 1997, após visto do Tribunal de Contas à respectiva minuta e com o valor de 549.077.417\$00 + IVA.*
- 4. No âmbito dessa empreitada fora celebrado em 17 de Fevereiro de 1998 o adicional n.º 01/98 - trabalhos a mais e revisão do projecto de execução - no valor de 63.863.441\$00 que após a aprovação dos membros do Conselho de Administração foi submetido a visto prévio do Tribunal de Contas o que foi concedido em 6 de Março de 1998.*
- 5. Ainda durante o ano de 1998 vieram a ser feitos 5 averbamentos ao contrato inicial a título de realização de trabalhos a mais que não foram reduzidos a escrito nem os processos submetidos a Visto do Tribunal de Contas.*
- 6. Em 16 de Dezembro de 1998 foi celebrado pelos SMAS e precedendo a indispensável deliberação dos membros do Conselho de Administração o contrato n.º 15/98 - contrato de empreitada de “Elevação dos esgotos e emissário da Póvoa de Penafirme” no valor de 44.711.397\$00 + IVA.*
- 7. Este contrato foi remetido ao Tribunal de Contas e visado em 1 de Março de 1999.*



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

8. *No âmbito deste contrato de empreitada o Tribunal de Contas remeteu ao Presidente do Conselho de Administração dos SMAS o ofício de 3 de Agosto cujo teor consta dos autos a folhas 20 e 276.*
9. *Na sequência da referida nota foi remetido pelo Presidente do Conselho de Administração dos SMAS o processo de aprovação de trabalhos a mais no âmbito da empreitada 15/98, ofício datado de 23 de Julho de 1999, trabalhos a mais no valor de 1.172.680\$00 + IVA.*
10. *Em 23 de Novembro de 1999 e no âmbito do contrato de empreitada da “Construção da ETAR de Santa Cruz, Silveira, Boavista e Casalinhos”, o 2.º, 3.º, 4.º e 5.º Demandados deliberam adjudicar trabalhos a mais no valor de 20.357.405\$00 + IVA, após análise da informação dos Serviços, subscrita pelo Eng.º PM, tudo conforme consta da acta n.º 33/99, a fls. 58.*
11. *Em nenhum momento da reunião e, como era prática corrente, foi abordado o procedimento administrativo subsequente à deliberação da adjudicação.*
12. *Nos SMAS de Torres Vedras o procedimento administrativo subsequente à deliberação de adjudicação estava entregue aos Serviços Administrativos e, designadamente, a eventual formalização do contrato adicional, bem como a formalização do ofício a remeter o contrato à Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas.*
13. *Foi entendimento dos Serviços Administrativos de que a deliberação de adjudicação tomada em 23 de Novembro de 1999 se bastava com o simples averbamento ao contrato inicial de empreitada, dispensando-se um contrato escrito adicional e a remessa ao Tribunal de Contas.*
14. *Este entendimento baseava-se em dois pressupostos:*
 - a) *que, só deveriam ser remetidos à Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas contratos cujo montante excedesse o valor de 35 mil contos, valor que resultava da Lei do Orçamento do Estado para 1999;*



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

- b) que, os contratos adicionais inferiores a esse valor só deveriam ser remetidos à Fiscalização Prévia se o contrato inicial tivesse sido visado após 1 de Julho de 1998, de acordo com o teor da Resolução n.º 8/98 da 1.ª Secção, publicada no DR, II Série, de 15 de Outubro de 1998.*
- 15.** *A Demandada F5 exercia as funções em permanência no Conselho de Administração do SMAS e tutelava os Serviços Administrativos, centralizando todo o expediente recebido e expedido, designadamente o que respeitava a processos com intervenção do Tribunal de Contas.*
- 16.** *Os Demandados só tiveram conhecimento de que o processo relativo aos trabalhos adjudicados em 23 de Novembro de 1999 não fora remetido ao Tribunal de Contas e que tal procedimento era censurado na auditoria, após o recebimento do respectivo Relatório n.º 13/01 realizado ao Município de Torres Vedras.*
- 17.** *Na sequência de reuniões então havidas com os responsáveis pelos Serviços Administrativos os Demandados foram informados que o processo não tinha sido remetido ao Tribunal de Contas pelas razões indicada no n.º 14.*
- 18.** *Nessas reuniões os responsáveis dos Serviços mantinham o entendimento que o seu procedimento havia sido correcto.*
- 19.** *Os responsáveis dos Serviços não atentaram ao teor do Acórdão deste Tribunal n.º 156/98, de 7 de Outubro, publicado no DR, II Série, de 16 de Novembro de 1998, nem ao teor do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 161/99, que estabeleceu normas de execução do Orçamento do Estado para 1999.*
- 20.** *Da actuação/omissão da remessa do processo ao Tribunal de Contas não resultou qualquer prejuízo para o Erário Público.*
- 21.** *Os Demandados agiram com boa-fé, confiando nos Serviços e na convicção de não estarem acometer qualquer irregularidade ou infracção.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Factos Não Provados:

Todos os que foram alegados e que contradigam directa ou indirectamente os factos ora dados como provados e, designadamente, que os Demandados agiram sabendo que a sua actuação não era permitida por lei.”

III - O DIREITO

A) O ENQUADRAMENTO LEGAL

A Lei n.º98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a Organização e o Processo do Tribunal de Contas, (doravante referenciada por “Lei”) previu, no seu artigo 58.º, diversas espécies processuais para a efectivação de responsabilidades financeiras indiciadas no âmbito da sua jurisdição.

Os factos que vêm imputados aos Demandados consubstanciam incumprimento das normas invocadas pelo M. Público e relativas à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas. São pois, em tese, idóneos a integrar o conceito de infracção financeira – artº 65º nº 1-b) da Lei nº 98/97 – enquanto violadores da disciplina dos dinheiros públicos.

A infracção que vem imputada aos Demandados, como aliás, todas as que estão elencadas no artigo 66º, e, ainda, todos os factos integráveis na responsabilidade



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

sancionatória, exige que o comportamento do agente seja culposo: vide artigos 65º-nº3 e 4, 66º-nº 3, 67º-nº 2 e 3 e 61º-nº 5 da Lei nº 98/97.

No que concerne à específica infracção objecto destes autos, a culpa do agente pode bastar-se com a evidenciação da negligência – artº 65º-nº 4 da Lei nº 98/97 – ou seja, do grau mínimo de culpa.

*

Os adicionais em empreitadas de obras públicas, com invocação da figura jurídica dos “trabalhos a mais” têm sido um dos pontos sensíveis e que mais têm determinado quer a “recusa de visto”, quer procedimentos sancionatórios.

Em 1998, o Tribunal, no âmbito da 1ª Secção, começou por se debruçar sobre uma “vexata questio” e que era a de saber se os adicionais deviam ou não serem submetidos à fiscalização prévia quando os contratos iniciais já o haviam sido.

O Tribunal, pelo Acórdão n.º156/98, de 7 de Outubro, publicado no D.R. II Série, de 16 de Novembro de 1998, entendeu que os adicionais deveriam ser, sempre, remetidos a “Visto”, independentemente do valor, porque, em síntese, os adicionais por “trabalhos a mais”, com invocação do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º405/93 (actual art.º 26.º do Dec-Lei n.º59/99, do mesmo teor) não consubstanciam um novo contrato, antes são modificações não substanciais do anterior contrato de empreitada, sendo que nada garante que adicionais com valor escasso e inferior ao limite legal não integrem trabalhos que nada têm a ver com o conceito legal de “trabalhos a mais”.

O Tribunal considerou, para o efeito, que:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

“ Visado um contrato de empreitada, o Tribunal declara a legalidade e a conformidade financeira do mesmo, mas não declara a legalidade e a conformidade financeira dos eventuais adicionais que possam surgir, a título de “trabalhos a mais” no decurso da execução da obra, podendo, por via de adicionais ilegais desvirtuar-se o contrato visado, bastando para tal que o objecto seja alterado e se esteja perante uma nova obra, em virtude das alterações substanciais decorrentes dos referidos “trabalhos a mais”.

Esta jurisprudência, que reforça o âmbito do controlo prévio, estendendo-o aos adicionais surgidos já na execução da empreitada, veio, aliás, a ser consagrada legislativamente no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º161/99, de 12 de Maio, que é o diploma de execução orçamental para 1999.

*

B) A APLICAÇÃO DO DIREITO NOS AUTOS

A FALTA DE REMESSA DO ADICIONAL AO VISTO PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Em 23 de Novembro de 1999 – data em que os 2º a 5º Demandados deliberaram adjudicar trabalhos a mais no âmbito do contrato de empreitada em causa nos autos – há muito que estava definido o Direito em sede de formalização e remessa dos adicionais à fiscalização prévia do Tribunal.



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

Conforme já se referiu, logo no ano de 1998 o Tribunal de Contas teve oportunidade de interpretar os normativos relativos a esta problemática e definir uma orientação jurisprudencial unívoca e clara.

Esse Acórdão, pela importância da temática, foi publicado no Diário da República, 2ª Série, de 16.11.98, pelo que não se justifica que os Serviços da Câmara de Torres Vedras não tivessem atentado no teor do mesmo (facto nº 19). Atitude injustificada e que é mais gravosa quando, como no caso dos autos, se demonstrou que o Tribunal de Contas (no âmbito de outra empreitada) chamou a atenção para a referida jurisprudência – facto nº 8. Nesse ofício, de 03.08.99, eram expressamente informados os Serviços Municipalizados da necessidade da remessa dos adicionais *“atenta nomeadamente, a jurisprudência do Tribunal constante do Acórdão nº 156/98, publicado na II Série do Diário da República de 16 de Novembro de 1998”*.

É certo que a orientação jurisprudencial não vincula a Administração o que permite concluir que os Serviços deveriam ter remetido o adicional, mas não tinham que o remeter.

Porém, o circunstancialismo descrito altera-se com a publicação do Dec. Lei nº 161/99, de 12 de Maio, que estabeleceu as normas de execução do Orçamento do Estado para 1999. Nos termos do seu artigo 7º-nº 1, estatui-se a obrigatoriedade da remessa ao visto do Tribunal de todos os contratos adicionais por trabalhos a mais celebrados no âmbito de um contrato de empreitada de obra pública que tenha sido visado pelo Tribunal.

Este diploma produziu efeitos desde 1 de Janeiro de 1999 (artº 41º-nº1) mas, atenta a data da sua publicação, só era exigível à Administração após 12 de Maio.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Ou seja: Em 23 de Novembro de 1999 nenhuma dúvida relevante se poderia suscitar quanto à obrigatoriedade da remessa do adicional à fiscalização prévia do Tribunal. Fiscalização que, como é óbvio, impõe a prévia formalização do contrato adicional.**

Na verdade, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas consubstancia-se no visto ou na recusa apostos em contratos ou minutas, que, para o efeito, os Serviços remetem.

Só após a **formalização dos contratos**¹ é que surge a **obrigação** da remessa à fiscalização prévia como, inequivocamente, resulta do disposto no artº 46º-nº1-b) da Lei nº 98/97:

“– contratos reduzidos a escrito de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa”(sublinhados nossos).

A autorização para a realização do contrato e a inerente assunção de encargos é um dos pressupostos legais que devem ser observados no correcto procedimento financeiro. Como o é a adequada cabimentação da despesa. A formalização do contrato é a última etapa do procedimento aquisitivo e, conjuntamente com toda a documentação de suporte exigível na contratação de empreitadas de obras públicas, permitirá o juízo de legalidade financeira a cargo deste Tribunal.

- **Os responsáveis dos serviços administrativos da Câmara andaram, pois, mal ao considerarem que a formalização e ulterior remessa do adicional não se justificava.**

¹ Ou das respectivas minutas, nos casos previstos na alínea c) do nº 1 do artº 46º da Lei nº 98/97, e que não relevam para os autos.



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

Suscita-se-nos, aliás, a maior perplexidade e apreensão o facto de, ainda recentemente, manterem tal entendimento.

É que, como se provou, após o recebimento do Relatório de Auditoria nº 13/01 realizada ao Município e que se mostra apenso aos autos, efectuaram-se reuniões entre os Demandados e os responsáveis dos Serviços Administrativos onde se debateu a censura que a Auditoria fazia à omissão da formalização e do envio do adicional tendo os responsáveis dos serviços informado os Demandados de que mantinham o entendimento de que o procedimento havia sido correcto (factos nºs 17 e 18).

Na verdade interrogamo-nos como é possível ignorar os sucessivos comandos legais, que, ano após ano, vêm sendo inseridos nos Decretos de execução orçamental reproduzindo o teor do artº 7º do Decreto-Lei nº 161/99:

- a) artº 8 do Decreto-Lei nº 70-A/00, de 5 de Maio;
- b) artº 8º do Decreto-Lei nº 77/01, de 5 de Março;
- c) artº 9º do Decreto-Lei nº 23/02, de 1 de Fevereiro;
- d) artº 20º do Decreto-Lei nº 54/03, de 28 de Março.

- **A falta de remessa do contrato adicional ao Tribunal de Contas violou, pois, o disposto no artº 7º do Dec. Lei nº 161/99 e consubstancia uma infracção financeira uma vez que o visto de Tribunal de Contas, quando exigível, é condição de eficácia financeira dos contratos – artº 45º-nº 1**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

da Lei nº 98/97: sem o visto do Tribunal, os pagamentos efectuados por força do contrato são ilegais.

- A violação de normas sobre o pagamento de despesas públicas ou compromissos é sancionável nos termos do artº 65º-nº 1-b) e nº 2 da Lei. Todavia, e para além da materialidade da conduta, que está verificada, é necessário apurar a culpa dos Demandados, culpa que se basta, como já referimos, com a negligência das condutas.

C) A RESPONSABILIDADE DOS DEMANDADOS

I) Demandado F1

A factualidade dada como provada **não permite imputar qualquer responsabilidade ao Demandado** pela infracção financeira em causa.

Na verdade, (facto nº 10) o Demandado, não esteve presente na reunião do Conselho de Administração dos S.M.A.S. de 23.11.99 onde se deliberou adjudicar os trabalhos a mais em análise nos autos.

Toda a responsabilidade que o Ministério Público imputa aos Demandados assenta, desde logo, no facto de, na referida reunião, terem deliberado a adjudicação. No que concerne ao Demandado nenhuma dúvida subsiste: o Demandado é totalmente estranho àquela deliberação, pelo que não lhe pode ser assacada qualquer responsabilidade pela violação de norma financeira daí decorrente.



Tribunal de Contas

Gabinete do
Juiz Conselheiro

II) Demandados F2, F3, F4, e F5.

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 n.º98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção, sendo pacífico que os conceitos informadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem adequar aos princípios e conceitos informadores do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido 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”*.

No caso dos autos, ficou provado que os Demandados agiram com boa-fé, confiando nos Serviços e na convicção de não estarem a cometer qualquer irregularidade ou infracção (facto nº 21), tendo-se dado como não provado que agiram sabendo que a sua actuação não era permitida por lei.

- Esta materialidade permite, de forma inequívoca, afastar o dolo, em qualquer das suas formas – artº 14º do Código Penal.
- Mas, afastará a negligência, a falta de cuidado, que, segundo as circunstâncias concretas estavam obrigados e eram capazes – (artº 15º do Código Penal)? Vejamos.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Relembra-se que:

- a) Na reunião de 23.11.99, e como era prática corrente, não foi abordado o procedimento administrativo subsequente à deliberação de adjudicação o qual estava entregue aos serviços administrativos (factos nºs 11 e 12);
- b) Os Demandados só tiveram conhecimento da omissão da formalização e da remessa ao Tribunal de Contas dos trabalhos adjudicados na reunião de 23.11.99 após o recebimento do relatório de auditoria do Tribunal onde tal omissão era objecto de censura (facto nº 16);
- c) Era a Demandada F5 que exercia as funções em permanência no Conselho de Administração do S.M.A.S. e quem tutelava os serviços administrativos, centralizando todo o expediente recebido e expedido, e, designadamente, o que respeitava a processos com intervenção do Tribunal de Contas (facto nº 15).

- **O enquadramento factual supra-referido permite-nos considerar que, relativamente aos Demandados F2, F3, e F4, não está adquirida a evidência de comportamento descuidado e negligente.**

Na verdade, estes Demandados não desempenhavam as suas funções no Conselho de Administração dos S.M.A.S. de forma permanente e limitaram-se a deliberar a adjudicação dos trabalhos a mais na reunião de 23.11.99 após análise da informação subscrita pelo Eng^o PM, não estando em causa que aqueles trabalhos não consubstanciassem verdadeiros “trabalhos a mais” – tal como definidos no art^o 26^o do Decreto-Lei nº 405/93.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O procedimento administrativo subsequente à deliberação estava entregue aos serviços administrativos pelo que já não era da responsabilidade do Conselho de Administração. Daí que, só após o recebimento do relatório de auditoria é que foram confrontados com a não formalização contratual e a omissão da recusa à fiscalização prévia.

A culpa apura-se tendo em atenção as concretas circunstâncias em que ocorreu o facto ilícito, o que, face ao quadro descrito, não nos permite formular um seguro juízo de censura, o qual, necessariamente, pressuporia que considerássemos exigível que estes Demandados, após a deliberação, fossem verificar qual o concreto procedimento administrativo que os serviços haviam realizado.

Entendemos, porém, que tal exigência era desproporcionada pelo que se nos afigura excessivo considerar menos cuidada e negligente a actuação destes Demandados. O que, inevitavelmente, determinará a sua absolvição.

*

As considerações que acabámos de fazer não se aplicam à Demandada F5.

Na verdade, foi aprovado circunstancialismo fáctico suficiente **para lhe imputar culpa** na produção do ilícito em análise.

Relembra-se (facto nº 15) que a Demandada:

- a) Exercia as suas funções em permanência no Conselho de Administração dos S.M.A.S.;



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

- b) Tutelava os Serviços Administrativos;
- c) Centralizava todo o expediente recebido e expedido, designadamente, o que respeitava a processos com intervenção do Tribunal de Contas.

Também se apurou, (facto nº 12), que a eventual formalização dos contratos adicionais e dos ofícios de remessa dos contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas estava entregue aos Serviços Administrativos.

Daí que, a dispensa, após a deliberação de adjudicação em causa nos autos, de contrato escrito adicional e da remessa ao Tribunal de Contas tenham resultado de entendimento assumido naqueles Serviços Administrativos (facto nº 13).

Ou seja: a produção do ilícito ocorreu na sequência de um entendimento dos Serviços Administrativos que eram tutelados pela Demandada, a qual exercia as suas funções em regime de permanência. Era, pois, a Demandada, enquanto responsável pelos Serviços Administrativos, que deveria controlar o procedimento administrativo subsequente à deliberação de adjudicação.

É certo que se provou (facto nº 16) que os Demandados (incluindo, obviamente, esta Demandada) só tiveram conhecimento de que o processo relativo aos trabalhos adjudicados em 23.11.99 não fora remetido ao Tribunal de Contas e que tal omissão era objecto de censura na sequência do relatório de auditoria.

Só que o estatuto funcional da Demandada F5 lhe exigia particulares obrigações, um especial dever de atenção relativamente ao que se passava nos Serviços Administrativos que tutelava em regime de permanência, bem como a informar-se e conhecer a regulamentação dos processos de contratação pública e a



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

sua interligação com o controlo prévio deste Tribunal, ou seja, as Resoluções e Acórdãos do Tribunal e as normas legais aplicáveis.

Acresce que a Demandada F5, ao centralizar todo o expediente recebido e expedido, designadamente o que respeitava a processos com intervenção do Tribunal de Contas, fora alertada, em Agosto de 1999, pelo Tribunal, no âmbito de outra empreitada, para o teor do Acórdão nº 156/98, a que já se aludiu.

Como se não bastasse tal alerta, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 161/99 existia, como se salientou, norma expressa que vinculava a Administração à feitura e remessa de contratos adicionais por “trabalhos a mais” em empreitada de obra pública.

Concluimos, pois, que o desconhecimento pela Demandada da não formalização e remessa do contrato adicional evidencia, para além do mais que aqui não releva, desleixo, falta de cuidado que lhe eram exigíveis enquanto responsável pelos Serviços Administrativos. Era-lhe exigível conhecer os normativos legais e a jurisprudência do Tribunal; a sua ignorância não é desculpável.

- **Este procedimento evidencia falta de cuidado e zelo no cumprimento dos preceitos legais e no desempenho diligente dos deveres funcionais que se impõe observar no âmbito da legalidade financeira.**

Esta actuação não se coaduna com as exigências que se colocam a um responsável da Câmara no relacionamento funcional com o Tribunal de Contas e no concreto



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

cumprimento dos normativos respeitantes ao envio dos processos à fiscalização prévia.

Se tivesse havido o cuidado exigível, esta situação não ocorreria. Daí a negligência, que, nos termos do disposto no artº 65º-nº 4 da Lei nº 98/97, é suficiente para se ter como verificada a infracção..

D) DA MEDIDA DA PENA

Nos termos do artigo 65º - nº 2 da Lei nº 98/97, as infracções aí previstas são punidas com multas que têm, como limite mínimo, metade do vencimento líquido mensal, e como limite máximo, metade do vencimento líquido anual dos responsáveis.

Se as infracções forem cometidas por negligência, o limite máximo será reduzido a metade (artº 65º nº 4).

A Demandada F5 auferiu, durante o ano de 1999, o vencimento líquido mensal de 352.024\$00, conforme se deu como provado (facto nº 2).

No caso em apreço, e verificada a infracção e o seu cometimento por negligência, temos que a Demandada poderia ser sancionada com uma multa entre 877,94 € (176.012\$00) e 6.145,61 € (1.232.084\$00).

O Ministério Público peticiona uma multa de 4.097,07 Euros, imputando à Demandada uma actuação dolosa que, como referido, não se provou.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O Tribunal não está sujeito aos limites de multa peticionada pelo Ministério Público, conforme se estatui no artigo 94º -nº 1 da Lei, podendo até condenar em maior quantia.

A graduação da multa obedece aos critérios estipulados no nº do art.º67.º da Lei:

“O Tribunal gradua as multas tendo em consideração a gravidade do facto 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 e a existência de antecedentes”:

Face ao exposto, e tendo em conta:

- a) a ausência de antecedentes da Demandada;
- b) que, não houve qualquer prejuízo para o erário público;
- c) que é diminuto o grau de culpa da Demandada;

Consideramos que a multa adequada se deve aproximar do limite mínimo.

- **Assim, gradua-se a sanção em 900 Euros.**

IV- DECISÃO



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Atento o exposto **decide-se:**

1. Julgar totalmente improcedente o pedido formulado pelo Ministério Público relativamente aos Demandados F1, F2, F3 e F4;
2. Julgar parcialmente improcedente o pedido formulado pelo Ministério Público, por não se ter provado a prática dolosa da infracção ao disposto no artigo 7º-nº1 do Decreto-Lei nº 161/99, de 12 de Maio e 65º-nº 1-b) e nº 3 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, relativamente à Demanda F5, e em consequência, absolver, nesta parte, a Demandada;
3. Julgar provada a prática da infracção ao disposto no artº 7º-nº 1 do Decreto-Lei nº 161/99, de 12 de Maio e 65º-nº 1-b) e nº 4 da Lei nº 98/97, a título de negligência, relativamente à Demandada F5 e, em consequência, condenar a Demandada na multa de 900 Euros;
4. Condenar a Demandada em emolumentos, no mínimo, nos termos do disposto no artigo 14º do Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.

Registe e Notifique.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Lisboa, 7 de Maio de 2003

O Juiz Conselheiro
(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)