



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

Transitada em julgado

## **SENTENÇA Nº 16/2012**

**(Processo nº 3 JRF/2012)**

### **I – RELATÓRIO**

1. O Exmo. Magistrado do Ministério Público requereu, nos termos do disposto nos artigos 57º, n.º 1, 58º, n.ºs 1 e 3, 61º, 65º, n.ºs 1 al. b) 2 e 5, 67º e 89º e seguintes da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, em processo de responsabilidade financeira sancionatória, o julgamento dos Demandados António dos Santos Robalo, António Bernardo Morgado Gomes Dionísio, Maria Delfina Gonçalves Marques Leal, Joaquim Fernando Ricardo, Luís Manuel Nunes Sanches, Ernesto Cunha e Sandra Isabel Santos Fortuna, o primeiro na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Sabugal e os restantes Vereadores da mesma Câmara, imputando-lhes a prática de uma infração financeira sancionatória, que se traduziu na assunção, autorização e realização de uma despesa pública ilegal (por ausência dos pressupostos constantes do artigo 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, e 19º, alínea b), do CCP) prevista e punível pelo artigo 65º, n.º 1, alínea b) e n.º 2 ainda da Lei n.º 98/97.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **Articulou, para tal, que:**

- Os demandados integravam em 2009 e 2010, a Câmara Municipal do Município do Sabugal, todos com domicílio necessário na sede do Município, na Praça da República, 6320-007 – SABUGAL;
- O Tribunal de Contas, através da 1ª Secção, realizou em 2010 uma auditoria à execução do contrato de empreitada “*Concepção/Construção do Balneário Termal do Cró*”, celebrado em 30.03.2008, entre a Câmara Municipal do Sabugal e a empresa “*Somague, S.A.*”, pelo valor de 4.466.953,45 euros (S/IVA), o qual foi visado pelo Tribunal de Contas, com recomendações, em 05.12.2008.
- Tal auditoria deu origem ao Processo 10/2010, tendo o respetivo Relatório nº 13/2011 - 1ª Secção, de 20 de setembro de 2011, englobado a análise de três “contratos adicionais” à aludida empreitada, celebrados em 03.02.2010, 21.07.2010 e 27.10.2010.
- O contrato de empreitada foi precedido de concurso público, ao abrigo da alínea a) do nº 2 do artigo 48º do RJEOP, tendo por objeto, de acordo com o ponto II.1.6. do respetivo anúncio o seguinte:
  - a)** *Elaboração do projeto e execução da empreitada de construção do Balneário Termal do Cró, incluindo todos os trabalhos associados, movimentos de terras, demolições, estruturas de betão armado, revestimentos, serralharias, carpintarias, infra-estruturas, instalações em edifícios, instalações especiais, equipamentos eletromecânicos, equipamentos termais, entre outros.*
  - b)** *Elaboração de projeto e execução de integração paisagística, arranjos exteriores, passeios, estacionamento, vias urbanas, espaços verdes, incluindo todos os trabalhos envolvidos e associados,*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*movimentos de terra, constituição de taludes, muro de contenção, etc.*

**c)** *Elaboração dos projetos e execução de infra-estruturas e redes de abastecimento de água e saneamento, eletricidade e telecomunicações, entre outros.*

- No âmbito da referida empreitada foram executados trabalhos não previstos quer no projeto inicial, quer no objeto do contrato de empreitada, determinados por exclusiva vontade do dono da obra, de forma a melhorar as possibilidades do equipamento a disponibilizar ao público.
- Tais trabalhos não tiveram na sua génese qualquer circunstância imprevista, ou seja um acontecimento inesperado, inopinado ou insuscetível de ter sido previsto por qualquer decisor público razoavelmente providente e informado.
- O 1º Contrato Adicional, celebrado em 3 de fevereiro de 2010, no valor de 382.584,68 euros, englobou os seguintes trabalhos:

*-Alteração da localização da piscina de reabilitação para a zona lateral do edifício, onde se localizam os restantes tratamentos, que obriga à execução de mais um acesso vertical (elevador) e uma nova zona técnica abaixo do nível desta piscina (em cave);*

*-Execução de um corredor de marcha de água fria, próximo da piscina de tratamento;*

*-Instalação de painéis solares para aquecimento de águas sanitárias e pré instalação para aquecimento de água da piscina lúdica;*

*-Alteração da tela de cobertura da cúpula para a tela de PVC;*

*-Controlo de acessos para melhor otimização de recursos na exploração;*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- O 2º Contrato Adicional, celebrado em 21 de julho de 2010, no valor de 111.039,43 euros, englobou os seguintes trabalhos:

*-Instalação de um posto de transformação privado (no interior do edifício) e o respetivo abastecimento em média tensão, sendo deduzidos os trabalhos correspondentes de baixa tensão previstos;*

*-Acessibilidade ao terraço no piso 2, que não se encontrava inicialmente acessível, de forma a que os utilizadores do ginásio usufruam do mesmo;*

*-Recobrimento da pala ao nível do piso 1 com brita para proteção e acabamento final mais perfeito e agradável aos utilizadores das zonas de tratamento e piscina lúdica;*

*-Criação de um patamar central que facilite o acesso, drenagem nas zonas de escorrências e aplicação de meia cana em betão na base do talude com ligação à rede de drenagem pluvial.*

- O 3º Contrato Adicional, celebrado em 27 de outubro de 2010, no valor de 15.980,00 euros, englobou os seguintes trabalhos:

*-Alteração do projeto de som (alteração de equipamento com vista a uma maior autonomia em termos de ambiente);*

*-Execução de letreiro exterior e respetiva iluminação.*

- As adjudicações dos trabalhos que constituem objeto dos três contratos adicionais foram aprovadas nas reuniões da Câmara Municipal do Sabugal, em 04.12.2009 (1º adicional), 05.05.2010 (2º adicional) e 24.09.2010 (3º adicional), com os votos favoráveis de todos os demandados nas duas primeiras deliberações, sendo que a deliberação de 24.09.2010 foi aprovada com os votos favoráveis dos demandados António Robalo, Maria Leal, Joaquim Ricardo e Ernesto Cunha, e as



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

abstenções dos demandados Luis Sanches, Sandra Antunes e do vereador Francisco Vaz.

- A natureza dos trabalhos realizados, o respetivo valor global de 509.604,11 (euros) e o valor do primeiro contrato adicional impunham o prévio recurso a procedimento de concurso público ou limitado por prévia qualificação, nos termos da alínea b) do artigo 19º do Código dos Contratos Públicos (CCP).
- A adjudicação e contratualização por mero ajuste direto dos trabalhos adicionais não qualificáveis como “*trabalhos a mais*”, violou o disposto nos artigos 26º do Dec-Lei nº 59/99, de 2 de março (RJEOP) e 19º alínea b) do Código dos Contratos Públicos (CCP).
- A omissão do procedimento pré-contratual exigido, ou seja o concurso público ou pelo menos concurso limitado por prévia qualificação, torna nulos os atos de adjudicação dos trabalhos adicionais, por força do disposto nos artigos 133º nº 1 do CPA e 283º nº 1 do CCP, gerando, conseqüentemente, despesa pública ilegal, no montante de 509.604,11 euros.
- Ao votarem como votaram a adjudicação e contratualização dos trabalhos adicionais, os demandados agiram sem o cuidado e a diligência impostos pelo exercício das suas funções autárquicas, podendo e devendo ter decidido conforme os preceitos legais aplicáveis indicados, que acabaram por desrespeitar.
- Assim, os demandados encontram-se incurso na infração financeira prevista e punida pelo artigo 65º nºs 1 alínea b), 2 e 5 da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com referência aos artigos 26º do Dec-Lei nº 59/99, de 2 de março e 19º alínea b) do CCP.

Concluiu peticionando a condenação dos Demandados nas seguintes penas de multa:



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- O 1º Demandado: € 2.550,00 (25 UC)
- O 2º, o 5º e o 7º Demandados: € 1.734,00 (17 UC)
- A 3ª e o 4º Demandados: € 2.040,00 (20 UC)
- O 6º Demandado: € 1.836,00 (18 UC).

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

- Em 30/03/2008 a CMS celebrou com a empresa Somague, S.A., o contrato de empreitada de "Concepção/construção do Balneário Termal das Termas do Cró", pelo valor de € 4.446.953,45 (sem IVA), o qual foi precedido de concurso público.
- O 1º contrato adicional, celebrado em 03/02/2010, no valor de € 382.584,68, englobou os trabalhos de alteração da localização da piscina de reabilitação para a zona lateral do edifício, a execução de um corredor de marcha de água fria, a instalação de painéis solares para aquecimento de águas sanitárias e pré-instalação para aquecimento de água da piscina lúdica, alteração da tela de cobertura da cúpula para tela de PVC e o controlo de acessos para melhor optimização de recursos na exploração.
- O fundamento para a execução destes trabalhos consta na Informação DO/160-T/09, de 15/07/2009, subscrita pelo Eng.º António Pina Tavares, Chefe de Divisão de Obras Municipais da CMS.
- O 2º contrato adicional, celebrado em 21/07/2010, no valor de € 111.039,43, englobou os trabalhos de instalação de um posto de



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

transformação privado e o respetivo abastecimento em média tensão, a acessibilidade ao terraço 2, o recobrimento da pala ao nível do piso 1 e a criação de um patamar central para facilitar o acesso, drenagem nas zonas de escorrências e aplicação de meia cana em betão na base do talude com ligação à rede de drenagem pluvial.

- O fundamento para a realização destes trabalhos consta na Informação DO/098-T/2010, de 28/04/2010, subscrita pelo Eng.º Afonso Pina Tavares.
- O 3º contrato adicional, celebrado em 27/10/2010, no valor de € 15.980,00, englobou os trabalhos de alteração do projecto do som.
- O fundamento para a realização destes trabalhos consta na Informação DO/194-T/2010, de 15/09/2010, subscrita pelo Eng.º Afonso Pina Tavares.
- No presente caso, trata-se de uma empreitada de obra pública que segue o tipo de preço global.
- Atendendo ao grau de complexidade técnica da empreitada, a CMS solicitou aos concorrentes a apresentação de um projeto base aos concorrentes interessados, tal como prevê o artigo 11º do RJEOP.
- Do disposto nos artigos 16º, 26º, 27º, 30º, 31º, 45º, 106º, 159º e 160º, todos do RJEOP, resulta a possibilidade de existirem trabalhos a mais decorrentes de alterações ao projeto da iniciativa do dono da obra.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Os trabalhos ora em apreço derivaram de alterações introduzidas com vista ao melhor acabamento da obra e melhor adequação ao fim pretendido e conseqüente melhor satisfação do interesse público, e que se encontram justificados pelo artigo 45º do RJEOP.
- Todos os Demandados integraram o elenco do Executivo Municipal de Sabugal durante o mandato autárquico que se iniciou em 30/10/2009 e que aprovou os três contratos adicionais nas reuniões de 04/12/2009 (1º adicional), de 05/05/2010 (2º adicional) e de 24/12/2010 (3º adicional).
- Todos os Demandados aprovaram as duas primeiras deliberações com votos favoráveis, sendo que a deliberação de 14/09/2010 foi aprovada com os votos favoráveis dos Demandados António Robalo, Maria Delfina Leal, Joaquim Ricardo e Ernesto Cunha, e as abstenções dos Demandados Luís Sanches, Sandra Fortuna e do Vereador Francisco Vaz.
- Todas as deliberações camarárias mencionadas foram precedidas de Informações preparadas e apresentadas aos Demandados por técnicos e funcionários municipais, reputados e competentes com experiência de serviço público, nos quais os edis depositavam toda a confiança.
- Os Demandados atuaram sem consciência de qualquer ilicitude da contratação e sem sequer terem prefigurado a possibilidade de qualquer eventual ilicitude.
- Por falta de consciência de ilicitude e pela mesma não ser censurável, deverão os Demandados ser, por inexistência de culpa, absolvidos, nos termos do n.º 1 do artigo 17º do Código Penal e, caso assim não se entenda, sempre se dirá o seguinte:





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- O Demandado António dos Santos Robalo é licenciado em Engenharia Eletrotécnica, sendo da sua responsabilidade os pelouros Financeiro, Administrativo e Serviços e foi Vereador no anterior Executivo Municipal com os pelouros da Educação, Ação Social e Cultura, tendo desempenhado as funções de professor no Externato Secundário de Soito, no Sabugal, até ao seu ingresso na CMS, em 01/11/2009.
- A Demandada Maria Delfina Gonçalves Marques Leal é licenciada em Geografia e Planeamento, e era, à data dos factos, a Vice-Presidente da CMS, sendo da sua responsabilidade os pelouros do Urbanismo, Ação Social e Educação, tendo desempenhado as funções de professora na Escola Secundária do Sabugal até ao seu ingresso na CMS, em 01/11/2009.
- Por falta de consciência da ilicitude e pela mesma não ser censurável, devem os Demandados António dos Santos Robalo e Maria Delfina Gonçalves Marques Leal ser, por inexistência de culpa, absolvidos, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 17º do Código Penal ou quando assim não se entenda deverá ser aplicada uma atenuação especial da pena, conforme dispõe o artigo 72º do Código Penal.
- Os Demandados António Bernardo Morgado Gomes Dionísio, Joaquim Fernando Ricardo, Luís Manuel Nunes Sanches, Ernesto Cunha e Sandra Isabel Santos Fortuna eram, à data dos factos, Vereadores não permanentes da CMS, não tendo qualquer pelouro a seu cargo.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- Em 01/06/2010 e 01/07/2010, os Demandados Ernesto Cunha e Joaquim Fernandes Ricardo, respetivamente, passaram a assumir as funções de Vereador, a título permanente.
- Os Demandados António Bernardo Morgado Gomes Dionísio, Joaquim Fernando Ricardo e Sandra Isabel Santos Fortuna não possuem nenhuma formação jurídica específica, não tendo nunca exercido quaisquer outras funções autárquicas.
- Os Demandados Luís Manuel Nunes Sanches e Ernesto Cunha foram vereadores não permanentes no anterior Executivo Municipal da CMS, não tendo o primeiro qualquer pelouro atribuído enquanto o segundo tinha os pelouros dos Serviços Urbanos e Manutenção.
- O Demandado António Bernardo Morgado Gomes Dionísio tem como habilitações académicas o 12º ano de escolaridade, tendo desempenhado entre o período de 30/10/2009 e 31/08/2010 o cargo de Chefe de Finanças de Aguiar da Beira.
- O Demandado Joaquim Fernando Ricardo é licenciado em Contabilidade e Administração de Empresas e desempenha o cargo de Técnico da Direção de Finanças de Castelo Branco.
- O Demandado Luís Manuel Nunes Sanches tem o curso de Agente Técnico Agrícola e desempenha o cargo de Técnico da Direção Regional da Agricultura e Pescas do Centro, na Divisão de Controlo.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- O Demandado Ernesto Cunha tem o bacharelato em Ciências Agrárias e desempenha o cargo de Técnico da Direção Regional de Agricultura e Pescas do Centro – Delegação Regional da Guarda – Núcleo do Sabugal.
- A Demandada Sandra Isabel Santos Fortuna é licenciada em Língua Portuguesa e desempenha o cargo de professora no Agrupamento de Escolas da Serra da Gardunha.
- Os Demandados António Bernardo Morgado Gomes Dionísio, Joaquim Fernando Ricardo, Luís Manuel Nunes Sanches, Ernesto Cunha e Sandra Isabel Santos Fortuna apenas tinham conhecimento das matérias agendadas para as sessões semanais do executivo municipal com apenas 48 horas de antecedência, deparando habitualmente com dezenas de assuntos, o que impossibilitava de adquirir um conhecimento completo de todas as pastas e processos que lhes eram apresentados.
- O Demandado António Bernardo Morgado Gomes Dionísio apenas participou nas reuniões da CMS, de 04/12/2009 e de 05/05/2010, o qual enquanto exerceu as funções de Vereador da CMS desempenhou o cargo de Chefe de Finanças de Aguiar da Beira a mais de 100 Km do Sabugal, o que muitas vezes inviabilizava uma deslocação ao Sabugal para consulta dos documentos de suporte das deliberações camarárias, circunstancialismo este também aplicável ao Demandado Luís Miguel Sanches dado que presta serviço nos concelhos de Almeida, Pinhel, Trancoso, Figueira de Castelo Rodrigo, Seia, Gouveia, Celorico, Meda, Penamacor, Idanha, Fundão, Covilhã e outras, dentro da área de intervenção da Direção Regional de Agricultura e Pescas do Centro.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- A Demandada Sandra Isabel Santos Fortuna, enquanto professora na Escola Secundária do Fundão, deparou-se com o mesmo problema, já que esta cidade está a pelo menos 100 Km de distância do Sabugal.
- No hiato compreendido entre a tomada de posse como Vereador e a sua suspensão em 22/06/2010, o Demandado António Bernardo Morgado Gomes Dionísio debatia-se com problemas de saúde, que vieram a culminar com uma intervenção cirúrgica, o que o levou a descurar um pouco a atenção devida aos assuntos camarários, tendo renunciado ao seu mandato de Vereador em 01/09/2010.
- Os Demandados Luís Manuel Nunes Sanches e Sandra Isabel Santos Fortuna abstiveram-se na votação na reunião camarária de 24/09/2010 onde foi aprovado o 3º adicional.
- Justifica-se que beneficiem do regime de dispensa da pena e, caso assim não se entenda, deverá ter lugar uma atenuação especial da pena.

Concluem, requerendo a absolvição da responsabilidade financeira sancionatória que lhes é imputada, por os trabalhos terem fundamento legal no n.º 1 do artigo 45º do RJEOP e, subsidiariamente, a dispensa da pena ou a atenuação especial da mesma.

**3. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo exceção ao prosseguimento dos autos, procedeu-se subsequentemente a julgamento com**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

**observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação.**

## **II – OS FACTOS**

São os seguintes os factos dados como provados nos termos do n.º 3 do artigo 791º do Código do Processo Civil:

### **FACTOS PROVADOS:**

1. Em 30 de março de 2008 foi celebrado o contrato de empreitada (na modalidade de retribuição por preço global) de “Concepção/Construção do Balneário Termal das Termas do Cró” entre o Município de Sabugal (entidade adjudicante) e a empresa Somague – Engenharia, S.A. (adjudicatária), pelo valor de € 4.466.953,45, o qual foi visado pelo Tribunal de Contas, com recomendações, em 5 de dezembro de 2008.
2. Posteriormente, foram celebrados três contratos adicionais ao contrato de empreitada entre os mesmos outorgantes do contrato referido no **facto 1**, o primeiro em 3 de fevereiro de 2010, o segundo em 21 de julho de 2010 e o terceiro em 27 de outubro de 2010.
3. A formação do contrato de empreitada a que se refere o **facto 1** foi precedida de concurso público, ao abrigo da alínea a) do n.º 2 do artigo 48º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, tendo por objeto, de acordo com o ponto II.1.6 do respetivo anúncio: “a) *Elaboração do projecto e execução da empreitada de construção do Balneário Termal do Cró, incluindo todos os trabalhos associados, movimentos de terras, demolições, estruturas de betão armado, revestimentos, serralharias, carpintarias, infra-estruturas, instalações em edifícios, instalações especiais,*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*equipamentos electromecânicos, equipamentos termais, entre outros; b) Elaboração de projecto e execução de integração paisagística, arranjos exteriores, passeios, estacionamento, vias urbanas, espaços verdes, incluindo todos os trabalhos envolvidos e associados, movimentos de terra, constituição de taludes, muro de contenção, etc.; c) Elaboração dos projectos e execução de infra-estruturas e redes de abastecimento de água e saneamento, electricidade e comunicações, entre outros”.*

4. A 1.<sup>a</sup> Secção deste Tribunal realizou uma acção de fiscalização concomitante no âmbito dos adicionais ao contrato de empreitada (Processo n.º 10/2010), a qual originou o Relatório n.º 13/2011, aprovado em 20 de Setembro de 2011.
5. Nos meses de novembro e dezembro de 2009 e no ano económico de 2010 os Demandados António dos Santos Robalo, António Bernardo Morgado Gomes Dionísio (até 01.09.2010), Maria Delfina Gonçalves Marques Leal, Joaquim Fernando Ricardo, Luís Manuel Nunes Sanches, Ernesto Cunha e Sandra Isabel Santos Fortuna integraram o Executivo Camarário de Sabugal, o primeiro como Presidente, a terceira como Vice-Presidente e os restantes como Vereadores.
6. O primeiro Demandado e a terceira Demandada auferiram, pelo exercício das respetivas funções os vencimentos líquidos mensais de € 2.858,41 e € 2.288,34, respetivamente, não tendo o segundo Demandado, o quinto Demandado e a sétima Demandada auferido qualquer vencimento do Município por não terem pelouro atribuído, desempenhando o cargo sem carácter permanente.
7. Sem auferir qualquer vencimento por se encontrarem na mesma situação dos Demandados 2.º, 5.º e 7.º estiveram igualmente o quarto Demandado até 30 de junho de 2010, passando a partir de 1 de julho de 2010 ao regime de tempo inteiro e auferido o vencimento mensal líquido de € 1.118,64, bem como o sexto Demandado até 31 de maio de 2010, passando a partir de 1 de junho de 2010 ao regime de tempo inteiro com o vencimento líquido mensal de € 1.395,95.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

8. No âmbito da referida empreitada foram executados trabalhos não previstos quer no projeto inicial, quer no objeto do contrato de empreitada, determinados por exclusiva vontade do dono da obra, de forma a melhorar as possibilidades do equipamento a disponibilizar ao público.

9. O 1º Contrato Adicional, celebrado em 3 de fevereiro de 2010, no valor de € 382.584,68, englobou os seguintes trabalhos:

*9.1. Alteração da localização da piscina de reabilitação para a zona lateral do edifício, onde se localizam os restantes tratamentos, que obriga à execução de mais um acesso vertical (elevador) e uma nova zona técnica abaixo do nível desta piscina (em cave);*

*9.2. Execução de um corredor de marcha de água fria, próximo da piscina de tratamento;*

*9.3. Instalação de painéis solares para aquecimento de águas sanitárias e pré instalação para aquecimento de água da piscina lúdica;*

*9.4. Alteração da tela de cobertura da cúpula para a tela de PVC;*

*9.5. Controlo de acessos para melhor otimização de recursos na exploração;*

10. O 2º Contrato Adicional, celebrado em 21 de julho de 2010, no valor de € 111.039,43, englobou os seguintes trabalhos:

*10.1. Instalação de um posto de transformação privado (no interior do edifício) e o respetivo abastecimento em média tensão, sendo deduzidos os trabalhos correspondentes de baixa tensão previstos;*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- 10.2. Acessibilidade ao terraço no piso 2, que não se encontrava inicialmente acessível, de forma a que os utilizadores do ginásio usufruam do mesmo;*
- 10.3. Recobrimento da pala ao nível do piso 1 com brita para proteção e acabamento final mais perfeito e agradável aos utilizadores das zonas de tratamento e piscina lúdica;*
- 10.4. Criação de um patamar central que facilite o acesso, drenagem nas zonas de escorrências e aplicação de meia cana em betão na base do talude com ligação à rede de drenagem pluvial.*
- 11.** O 3º Contrato Adicional, celebrado em 27 de outubro de 2010, no valor de € 15.980,00, englobou os seguintes trabalhos:
- 11.1. Alteração do projeto de som (alteração de equipamento com vista a uma maior autonomia em termos de ambiente);*
- 11.2. Execução de letreiro exterior e respetiva iluminação.*
- 12.** As adjudicações à Somague - Engenharia, S.A. dos trabalhos que constituem objeto dos três contratos adicionais foram aprovadas nas reuniões da Câmara Municipal do Sabugal (CMS), em 04.12.2009 (1º adicional), 05.05.2010 (2º adicional) e 24.09.2010 (3º adicional), com os votos favoráveis de todos os Demandados nas duas primeiras deliberações, sendo que a deliberação de 24.09.2010 foi aprovada com os votos favoráveis dos Demandados António Robalo, Maria Leal, Joaquim Ricardo e Ernesto Cunha, e as abstenções dos Demandados Luis Sanches, Sandra Antunes e do vereador Francisco Vaz.
- 13.** A deliberação da CMS de 04.12.2009 apresenta como fundamento para os “trabalhos a mais” a informação do fiscal da obra e o disposto no artigo 26º do Decreto-Lei 59/99, de 2 de março.





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

14. Na verdade, na Informação DO/160-T/09, de 15.07.2009, do Chefe de Divisão de Obras Municipais da CMS, Eng. Afonso Pina Tavares é referido o seguinte: *“Na sequência do concurso para a obra mencionada e após a sua adjudicação, têm decorrido com alguma regularidade reuniões entre a Câmara Municipal, Director Clínico e Director Técnico das Termas do Cró e a Equipa Projectista da Somague Engenharia S.A., com finalidade de concluir o projecto base aprovado, havendo alguns ajustes decorrentes de sugestões efectuadas essencialmente pelo Director Clínico que melhoram o projecto. As alterações que se podem verificar nas peças desenhadas em anexo, são resumidamente as seguintes: a) Alteração da localização da piscina de reabilitação para a zona lateral do edifício, onde se localizam os restantes tratamentos, que obriga à execução de mais um acesso vertical (elevador) e uma nova zona técnica abaixo do nível desta piscina (em cave) b) Execução de um corredor de marcha de água fria próximo da piscina de tratamento c) Instalação de painéis solares para aquecimento de águas sanitárias e pré instalação para aquecimento de água da piscina lúdica d) Alteração da tela de cobertura da Cúpula para tela de PVC e) Controlo de acessos para melhor optimização de recursos na exploração.*
- Estas alterações implicam um aumento da área de construção, conforme se pode verificar nas peças desenhadas.*
- Face ao exposto e dado que as alterações propostas são uma mais valia para o Balneário, em termos de técnicos e económicos, parece-me que a Câmara Municipal deverá mandar executar os trabalhos, cujo valor global é de 382.584,68€ mais IVA (8,56% do valor de adjudicação – 4.466.953,34€”.*
15. A deliberação da CMS de 05.05.2010, sobre a necessidade de execução de “trabalhos a mais” fundamenta-se igualmente na informação do fiscal da obra e no disposto no artigo 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março.
16. Com efeito, foi prestada a Informação DO/098-T/2010, de 28.04.2010, pelo Chefe de Divisão de Obras Municipais da CMS, cujo teor consta de fls. 45 e 46 do Processo de Auditoria, e aqui se dá por reproduzido.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

17. A deliberação da CMS de 24.09.2010, sobre a necessidade de execução de “trabalhos a mais”, fundamenta-se também na informação do fiscal da obra e no disposto no artigo 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, deliberação que foi efetivamente precedida da Informação DO/194-T/2010, de 15.09.2010, do Chefe de Divisão de Obras Municipais da CMS, cujo teor consta de fl. 73 e 74 do Processo de Auditoria, e que aqui se dá por reproduzido.
18. O Demandado António dos Santos Robalo é licenciado em Engenharia Electrotécnica e desempenhou as funções de professor no Externato Secundário de Soito, no Sabugal, até ao seu ingresso na CMS, em 01.11.2009, sendo da sua responsabilidade, à data dos factos, os pelouros Financeiro, Administrativo e Serviços e no anterior executivo municipal foi Vereador não permanente.
19. O Demandado António Bernardo Morgado Gomes Dionísio tem como habilitações académicas o 12º ano de escolaridade, tendo desempenhado entre o período de 30.10.2009 e 31.08.2010 o cargo de Chefe de Finanças de Aguiar da Beira, que fica a mais de 100 Km de Sabugal, e encontrava-se a desempenhar funções autárquicas pela primeira vez.
20. A Demandada Maria Delfina Gonçalves Marques Leal é licenciada em Geografia e desempenhou as funções de professora na Escola Secundária do Sabugal, até ao seu ingresso, pela primeira vez, na CMS, em 01.11.2009, sendo da sua responsabilidade, à data dos factos, os pelouros do Urbanismo, Ação Social e Educação.
21. O Demandado Joaquim Fernando Ricardo tem o Bacharelato em Contabilidade e Administração e exerceu funções de Técnico na Autoridade Tributária e Aduaneira (ex-Direção-Geral de Impostos), de 18-07-1977 a 31-03-2011, data da sua aposentação, e era o seu primeiro mandato.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

22. O Demandado Luís Manuel Nunes Sanches tem o Curso Complementar de Produção Agrícola e desempenha o cargo de Técnico da Direção Regional da Agricultura do Centro, na Divisão de Controlo, o que o obriga a deslocações a diversos concelhos da Região Centro, percorrendo dezenas de Km.
23. O Demandado Ernesto Cunha possui o Curso de Regente Agrícola e é Técnico Superior da Direção Regional da Agricultura e Pescas do Centro – Delegação Regional da Guarda – Núcleo de Sabugal.
24. A Demandada Sandra Isabel Santos Fortuna é licenciada em Língua Portuguesa e desempenha o cargo de professora no Agrupamento de Escolas da Serra da Gardunha, no Fundão, a cerca de 100 Km de distância do Sabugal e era a primeira vez que desempenhava funções autárquicas.
25. Os Vereadores sem pelouro da CMS tinham conhecimento das convocatórias para as reuniões da Câmara com apenas 48 horas de antecedência, deparando habitualmente com dezenas de assuntos para apreciar.
26. Todos os trabalhos objeto dos três adicionais reuniam as condições para terem sido previstos aquando do projeto inicial, sendo certo que os mesmos constituíram uma relevante melhoria para o funcionamento das termas, designadamente em termos de maior funcionalidade e rentabilização do edifício e diminuição dos custos de manutenção.
27. Os Demandados ao deliberarem a adjudicação dos trabalhos referidos nos **factos 9** a **11** fizeram-no na convicção que estavam a cumprir a lei e com base na confiança que depositavam no Chefe de Divisão das Obras Municipais que subscreveu as informações indicadas nos **factos 14, 16 e 17**.
28. Não são conhecidos quaisquer antecedentes aos Demandados no âmbito de responsabilidade financeira.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

29. Dão-se aqui por reproduzidos os documentos indicados pelo Ministério Público e pelos Demandados.

## **FACTOS NÃO PROVADOS:**

Todos os que foram articulados e que direta ou indiretamente contradigam com a factualidade dada como provada.

## **III – O DIREITO**

### **Da Ilicitude**

O Ministério Público, no requerimento inicial, pediu a condenação dos Demandados António dos Santos Robalo, António Bernardo Morgado Gomes Dionísio, Maria Delfina Gonçalves Marques Leal, Joaquim Fernando Ricardo, Luís Manuel Nunes Sanches, Ernesto Cunha e Sandra Isabel Santos Fortuna, respetivamente Presidente e Vereadores da CMS nas multas de € 2.550,00 (25 UC) para o primeiro, de € 1.734,00 (17 UC) para o segundo, o quinto e a sétima, de € 2040,00 (20 UC) para a terceira e o quarto e de € 1.836,00 (18 UC) para o sexto, por prática de uma infração financeira sancionatória, que se traduziu na assunção e realização de despesa pública ilegal, por não ter sido precedida do procedimento legalmente estabelecido, pedido que foi fundamentado no



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

facto de os Demandados terem deliberado adjudicar por ajuste directo os trabalhos, no montante global de € 509.604,11, relativos aos três adicionais ao contrato de empreitada “Concepção/Construção do Balneário Termal das Termas do Cró”, à Somague – Engenharia, S.A., entidade adjudicatária da empreitada, trabalhos que, tendo sido considerados como “trabalhos a mais”, não o deviam ter sido por não ter ocorrido qualquer circunstância imprevista, conforme o exige o n.º 1 do artigo 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março.

Nos termos do n.º 1 do artigo 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, diploma este aplicável à empreitada em causa, mas, entretanto, revogado pelo artigo 14º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (aprova o Código dos Contratos Públicos – CCP), podiam ser qualificados como “trabalhos a mais” relativamente à empreitada principal, e até 25% do valor da adjudicação (artigo 45º, n.º 1, do mesmo diploma), “aqueles que não tendo sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto, se destinassem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista”, havendo aqui que realçar que, com a entrada em vigor do CCP, a exigência da existência de circunstância imprevista continua a integrar o conceito de “trabalhos a mais” no contrato de empreitada de obras públicas.

Resulta da factualidade provada que em 30 de março de 2008 foi celebrado o contrato de empreitada de “Concepção/Construção do Balneário Termal das Termas do Cró” entre o Município de Sabugal e a Somague – Engenharia S.A., o qual foi visado pelo Tribunal de Contas em 5 de dezembro de 2008 (**facto 1**).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

É verdade que foram executados trabalhos, no montante global de € 509.604,11, a título de “trabalhos a mais”.

No entanto, no âmbito da realização da despesa, tudo se desenvolveu em três procedimentos autónomos, o primeiro, na sequência da deliberação do executivo municipal de 4 de dezembro de 2009, que aprovou os trabalhos do primeiro adicional, no valor de € 382.584,68, o segundo, na sequência da deliberação do executivo municipal de 5 de maio de 2010, que aprovou os trabalhos do segundo adicional, no valor de € 111.039,43 e o terceiro, na sequência da deliberação do executivo municipal de 24 de setembro de 2010 que aprovou os trabalhos do terceiro adicional, no montante de € 15.980,00, sendo que nas duas primeiras deliberações votaram favoravelmente todos os Demandados e na última votaram favoravelmente os Demandados António Robalo, Maria Leal, Joaquim Ricardo e Ernesto Cunha, e abstiveram-se os Demandados Luís Sanches e Sandra Antunes (cfr. **factos 8 a 12**).

Portanto, foram procedimentos adotados em diferentes datas e no último procedimento o Demandado António Dionísio não participa.

Assim sendo, impõe-se que se faça uma análise separada de cada um dos procedimentos adotados e não em função da globalidade da despesa como optou fazer o Ministério Público no requerimento inicial, sem prejuízo de uma análise comum naquilo que não lhes diferencia.

Ora, todas as deliberações apresentaram como fundamento para os trabalhos a informação do fiscal da obra e o disposto no artigo 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, sendo que quanto à primeira, a informação prévia prestada foi no sentido de justificar os respetivos



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

trabalhos, discriminados no **facto 9**, em função de ajustes decorrentes de sugestões efetuadas essencialmente pelo Diretor Clínico que melhoram o projeto, constituindo uma mais valia em termos técnicos e económicos, não havendo na informação qualquer alusão ou fundamentação quanto à possibilidade de integração dos trabalhos no conceito de “trabalhos a mais” a que se referia o artigo 26º do Decreto-Lei n.º 59/99 (cfr. **factos 13 a 17**), sendo que a referência feita a tal disposição nas deliberações surge sem que se mostre justificado o respetivo enquadramento, limitando-se a constatarem a necessidade dos trabalhos.

Ora, uma coisa é detetar a necessidade de mais trabalhos, outra coisa é o surgimento de qualquer circunstância imprevista no decurso da obra que determine a execução desses trabalhos, imprevisibilidade que não se verificava de todo, conforme resulta do **facto 26**, ao referir que “*Todos os trabalhos objeto dos três adicionais reuniam as condições para terem sido previstos aquando do projeto inicial...*”, concluindo-se, antes, que, não obstante ter sido no decorrer da obra que surgiu a ideia de proceder a alterações, as razões determinantes da execução dos trabalhos preexistiam à data do lançamento do concurso, tudo se devendo a falta de cuidado na elaboração do projeto inicial.

Temos, assim, que foram realizados trabalhos, nos valores de € 382.584,68, € 111.039,43 e € 15.980,00, que não se podiam enquadrar no conceito de “trabalhos a mais” do artigo 26º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, impondo-se antes, atento os valores em causa (cfr. artigo 48º, n.º 1, da Lei n.º 59/99) que as adjudicações dos trabalhos tivessem sido precedidas, respetivamente, de “Concurso público ou limitado com publicação de anúncio” (artigo 48º, n.º 2, alínea a)), “Concurso limitado



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

sem publicação de anúncios” (artigo 48º, n.º 2, alínea b)) e “Ajuste direto, com consulta obrigatória a três entidades” (artigo 48º, n.º 2, alínea d)).

Porém, todas as adjudicações foram feitas por ajuste direto, o que determinou a autorização de despesa ilegal, pelo que se dá por verificada a ilicitude financeira, recaindo nos Demandados a respetiva responsabilidade (cfr. artigos 61º, n.º 1, 62º, n.º 2, e 67º, n.º 3, da Lei n.º 98/97), na medida em que participaram em todas as deliberações, ora votando favoravelmente ou abstendo-se, com exceção do António Dionísio quanto à última, sendo aqui de salientar que os Demandados não têm razão quando, na contestação apresentada, defendem que os trabalhos se encontram justificados pelo artigo 45º do Decreto-Lei n.º 59/99, pois o que aqui está consagrado é apenas um regime de controlo de custos, e sempre no respeito do preceituado no artigo 26º, designadamente o pressuposto da imprevisibilidade.

Importa, no entanto, antes de mais, averiguar se os factos ilícitos agora em causa continuam puníveis após a revogação do Decreto-Lei n.º 59/99 pelo artigo 14º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (aprova o Código dos Contratos Públicos).

No que concerne à escolha do procedimento de formação de contratos de empreitada de obras públicas (situação dos autos), dispõe a alínea a) do artigo 19º do CCP que a escolha do ajuste direto só permite a celebração de contratos de valor inferior a € 150 000.

Ora, as duas últimas adjudicações têm valores aquém desse montante.





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

A tramitação procedimental do ajuste direto está regulada nos artigos 112º a 129º do CCP, sendo aqui de relevar, em particular, a artigo 112º que diz que *“O ajuste direto é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar aspetos de execução do contrato a celebrar”* e o n.º 1 do artigo 114º acrescenta que *“A entidade adjudicante pode, sempre que o considere conveniente, convidar a apresentar proposta mais de uma entidade”*

Resulta claro destas normas, que reside na entidade adjudicante o poder discricionário de convidar uma ou mais entidades, podendo, logo, bastar-se pela escolha de uma única entidade.

Os procedimentos adotados nas deliberações de 5 de maio de 2010 e de 24 de setembro de 2010 mostram-se compatíveis com o regime acabado de transcrever, pois estão abrangidos pelo ajuste direto, não sendo exigíveis consultas prévias (procedimento inexistente no Código), bastando-se com o convite a uma única entidade.

Nestas circunstâncias, considera-se que, por força do disposto no n.º 2 do artigo 2º do Código Penal, o facto ilícito imputado aos Demandados à luz do Decreto-Lei n.º 59/99 deixou de ser punível face ao regime consagrado no CCP, o que envolve a extinção da responsabilidade dos Demandados que participaram nas duas últimas deliberações.

Resta-nos, então, o ilícito praticado pelos Demandados ao votarem favoravelmente a deliberação de 4 de dezembro de 2009, a qual determinou a execução de trabalhos, por ajuste direto, no montante de €



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

382.584,68 discriminados no **facto 9**, que, como já referimos, não podiam se enquadrar no conceito de “trabalhos a mais” do artigo 26º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, impondo-se antes, atento o valor em causa (cfr. artigo 48, n.º 1) que a adjudicação tivesse sido precedida de “Concurso público ou limitado com publicação de anúncio”, nos termos do artigo 48º, n.º 2, alínea a), do mesmo diploma legal.

À data dos factos, nos termos do artigo 48º, n.º 2, alíneas d) e e), do Decreto-Lei n.º 59/99, o ajuste direto era possível “quando o valor estimado do contrato fosse inferior a 5 000 contos, sendo obrigatória a consulta a três entidades” ou “quando o valor estimado do contrato fosse inferior a 1 000 contos, sem consulta obrigatória”.

A deliberação tomada pelos Demandados determinou a autorização da despesa e implicou a assunção de compromisso perante terceiro, designadamente do montante global da despesa emergente.

Os Demandados, ao optarem pelo procedimento de ajuste direto, em detrimento do procedimento legal (concurso público ou limitado com publicação de anúncio), postergaram o princípio da concorrência (cfr. artigos 10º e 4º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 197/99), inviabilizando a possibilidade de a Autarquia encontrar prestadores dos trabalhos da empreitada a melhor preço e, logo, com menor dispêndio de despesa.

Temos, assim, que a despesa, no valor de € 382.584,68, autorizada e assumida pelos Demandados, foi ilegal.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## Da Culpa

Em sede de direito financeiro, só existe responsabilidade sancionatória caso a ação ou omissão do agente seja culposa (artigos 67º, n.ºs 2 e 3, e 61º, n.º 5, da Lei n.º 98/97), envolvendo o recurso aos princípios e conceitos enformadores do direito penal, sendo a culpa avaliada de acordo com os critérios estabelecidos no 64º da mesma Lei.

Tendo ficado provado que os Demandados ao deliberarem a adjudicação dos trabalhos fizeram-no na convicção que estavam a cumprir a lei e com base na confiança que depositavam no Chefe de Divisão das Obras Municipais que subscreveu as informações indicadas nos factos 14, 16 e 17 (cfr. **facto 27**) é de excluir, à partida, o dolo.

Vejamos, então, se se mostra evidenciada a negligência, ou seja, saber se os Demandados não agiram com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, estavam obrigados e eram capazes (artigo 15º do Código Penal).

Decorre do princípio da prossecução do interesse público consagrado no artigo 266º da Constituição (e com sede igualmente no artigo 4º do Código do Procedimento Administrativo) o dever da boa administração em toda a atividade da Administração Pública, dever esse que deve ser exercido com respeito do princípio da legalidade (artigos 266º, n.º 2, da Constituição e 3º do Código do Procedimento Administrativo).

Especificamente no que concerne aos eleitos locais, o artigo 4º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho (Estatuto dos Eleitos Locais), define quais os seus deveres em matéria de legalidade e direito dos cidadãos e em matéria de



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

prosecução do interesse público, sendo de realçar que é expressamente exigido aos eleitos locais “**observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem**”, “**salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respectiva autarquia**” e “**respeitar o fim público dos deveres em que se encontram investidos**”.

Por seu lado, dispõe a alínea d) do ponto 2.3.4.2. do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, que “**As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e compromisso, respectivamente**”.

Ou seja, a norma estabelece vários patamares (cativação, assunção, autorização e pagamento) no processamento das despesas, exigindo, em cada um deles, o cumprimento do princípio da legalidade (como diz a norma “...**para além de serem legais**”).

Ao Presidente acresce o dever de nas reuniões da Câmara Municipal “**dirigir os trabalhos e assegurar o cumprimento das leis e a regularidade das deliberações**” (cfr. artigo 68º, n.º 1, alínea q), da Lei n.º 169/99, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro).

A intervenção dos Demandados na deliberação, integrando o executivo municipal, resultou do facto de competir à Câmara Municipal “**Aprovar os projectos, programas de concurso, caderno de encargos e a**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

**adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços”** (cfr. artigo 64º, n.º 1, alínea q), da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro – Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias) e em função da despesa em causa (cfr. artigos 18º e 4º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 197/99).

Todo este regime jurídico acabado de referir exige conhecimentos substanciais dos eleitos locais para o cabal exercício das suas funções e impõe-lhes especial cuidado nas suas decisões de modo a serem sempre cumpridos os preceitos legais e prosseguido o interesse público.

No caso sub judice verificou-se a inobservância das normas dos artigos 26º, n.º 1 e 48º, n.º 2, alínea a) do Decreto-Lei n.º 59/99, relacionadas com “trabalhos a mais” nos contratos de empreitada de obras públicas e a escolha do procedimento adequado em função do montante da despesa.

Trata-se de normas com muitos anos de vigência no nosso ordenamento jurídico e com aplicabilidade constante pelas autarquias locais, pois, como é sabido, estas desenvolvem uma intensa atividade em matéria de obras públicas.

Daí que aos eleitos locais, com competências específicas nesta matéria, se exija os conhecimentos adequados para que nas suas votações possam cumprir os princípios (prossecução do interesse público e legalidade) a que estão adstritos.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Quem aceita ou se candidata a determinados cargos tem que estar preparado para os exercer e saber o indispensável do respetivo conteúdo funcional, independentemente da sua formação académica, ou de exercer as funções de Presidente, Vice-Presidente ou Vereador.

Sobre a problemática de assunção de tarefas ou de responsabilidades para as quais o agente não está preparado, diz Figueiredo Dias, em Direito Penal-Parte Geral-Tomo I-Questões Fundamentais-A Doutrina Geral do Crime-Coimbra Editora, pág. 445 **“nestes casos, se bem que uma negligência referida no momento da acção não possa ser comprovada por falta de culpa, todavia aquela deve ser definitivamente afirmada reportando-a ao momento anterior em que o agente assumiu ou aceitou o desempenho, sabendo todavia ou sendo-lhe pelo menos cognoscível, que para tanto lhe faltavam os pressupostos anímicos (espirituais) e/ou corporais necessários”** e acrescenta que **“o que se passa é que a assunção ou aceitação da actividade como tal constitui já uma contradição com o dever objectivo de cuidado referido ao tipo que virá a ser preenchido”**.

Os Demandados referem que confiaram nas informações prestadas pelos Serviços.

Na verdade, ficou provado que *“Os Demandados ao deliberarem a adjudicação dos trabalhos referidos nos factos 9 a 11 fizeram-no na convicção que estavam a cumprir a lei e com base na confiança que depositavam no Chefe de Divisão das Obras Municipais que subscreveu as informaç<sup>o</sup>es indicadas nos factos 14, 16 e 17 (cfr. **facto 27**)*.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

É, porém, jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas no sentido de que, sendo dever dos responsáveis financeiros atuarem sempre na prossecução do interesse público e com salvaguarda da legalidade financeira, é-lhes exigível uma conduta que não se baste com a mera adesão às informações e pareceres dos Serviços.

Mostra-se de toda a pertinência referenciar a seguinte jurisprudência:

*“Estando em causa, nas decisões que consubstanciam os ilícitos praticados, não aspectos menores ou detalhes insignificantes mas a substância e o núcleo das matérias sobre que havia de decidir, tratando-se, por outro lado, não de aplicar normas erráticas, de difícil indagação ou susceptíveis de suscitarem especiais aporias hermenêuticas, mas normas que era suposto deverem ser conhecidas e cabalmente executadas por pessoas colocadas nas posições funcionais dos agentes e com a experiência que detinham, tendo, além disso, descuidado a consulta da estrutura jurídica de apoio de que poderiam servir-se, há fundamento para concluir pela existência de culpa.”*

(Acórdão n.º 02/07, de 16-05-2007, in Revista do Tribunal de Contas, n.º 48).

*“A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infracções, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão dos recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura.”*

(Acórdão n.º 03/07, de 27-06-2007, in [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*"Especificamente no que concerne aos eleitos locais, o artº 4º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, define quais os deveres em matéria de legalidade e direito dos cidadãos e em matéria de prossecução do interesse público. Tais deveres são manifestamente violados quando titulares de um órgão executivo de uma autarquia local votam favoravelmente propostas sem se certificarem previamente da sua justificação e legalidade."*

(Acórdão n.º 02/08, de 13-03-2008, in Revista do Tribunal de Contas n.º 49).

*"Em síntese: a questão concreta da ilicitude do procedimento de adjudicação directa não se revelava discutível e controvertida e, por isso, merece censura a alegada convicção da legalidade.*

*O argumento de que os Demandados decidiram de acordo com as informações e pareceres dos Serviços não releva.*

*Na verdade, e como é jurisprudência uniforme do Plenário da 3ª Secção, quem repousa na passividade ou nas informações dos Técnicos para se justificar de decisões ilegais esquece que a boa gestão dos dinheiros públicos não se compatibiliza com argumentários de impreparação técnica para o exercício de tais funções."*

(Acórdão n.º 04/09, de 26-10-2009, in [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)).

Ora, os Demandados deliberaram adjudicar os trabalhos adicionais por ajuste direto sem que previamente se esforçassem minimamente para apurar se a sua decisão se justificava e era legal, aderindo passiva e automaticamente ao que lhes foi proposto, demitindo-se de exercer a competência que lhes estava atribuída por lei, desleixando, assim, no dever que lhes incumbia de certificar se a decisão era conforme à lei, descurando a sua responsabilidade.





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Repare-se que na informação que precedeu a deliberação de 4 de dezembro de 2009 não resulta referido qualquer fundamento legal para considerar os trabalhos como “trabalhos a mais” (cfr. **facto 14**).

Ou seja, partiu-se do princípio que se tratava de “trabalhos a mais”, conclusão desacompanhada de qualquer exposição clara de fundamentos de facto e de direito.

Inexistiu qualquer pesquisa para apurar se se estava perante verdadeiras “circunstâncias imprevistas”.

Se tal tivesse acontecido certamente concluiriam facilmente que não poderiam ser qualificados de “trabalhos a mais”, já que, embora não tivessem sido previstos aquando do lançamento da obra, eram previsíveis, não tendo ocorrido, no decurso da empreitada, qualquer circunstância imprevista que determinasse a respectiva execução.

Nestas circunstâncias, é manifesto que os Demandados atuaram de forma censurável, pois não agiram com o cuidado exigível, respetivamente a um Presidente, Vice-Presidente e Vereadores de Câmara Municipal prudentes na gestão dos dinheiros públicos e, logo, considera-se culposa a sua conduta, e dá-se por verificada a infração que lhes foi imputada.

## **Da Medida da Pena**

Nos termos do n.º 2 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, as multas previstas



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

no n.º 1 têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC e como limite máximo o correspondente a 150 UC.

Na data da deliberação do executivo municipal (04-12-2009) a UC cifrava-se em € 102,00, pelo que, em função de tal valor, temos que os montantes de multa do n.º 2 do artigo 65º da Lei n.º 98/97 se fixam em € 1 530,00 (limite mínimo) e € 15 300,00 (limite máximo), valor máximo que é reduzido a metade (€ 7 650,00) quando a infração é cometida por negligência (n.º 5 do artigo 65º).

O Tribunal de Contas gradua as multas tendo 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 (cfr. artigo 67º, n.º 2, da Lei n.º 98/97).

À data dos factos os Demandados António Bernardo Morgado Gomes Dionísio, Joaquim Fernando Ricardo, Luís Manuel Nunes Sanches, Ernesto Cunha e Sandra Isabel Santos Fortuna não tinham pelouro atribuído, tinham conhecimento das convocatórias para as reuniões da Câmara com apenas 48 horas de antecedência, deparando habitualmente com dezenas de assuntos para apreciar (cfr. **factos 6, 7 e 25**).

Este circunstancialismo determinante da conduta dos referidos Demandados, num quadro que traduz uma ilicitude de facto e culpa diminutas, face ainda à ausência de antecedentes (cfr. **facto 28**), justifica que beneficiem do regime de dispensa da pena a que alude o artigo 74º do Código Penal e, em consequência, não se lhes aplica



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

qualquer multa nos termos da alínea b) do n.º 1 e n.º 2 e 3 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Quanto aos Demandados António dos Santos Robalo e Maria Delfina Gonçalves Marques Leal, desempenhavam funções em regime de permanência, portanto, em condições completamente diferentes dos Vereadores sem Pelouro.

Considera-se, porém, dever aplicar-lhes o regime de atenuação especial da pena a que alude o artigo 72º do Código Penal pelo facto de ambos se encontrarem a exercer funções apenas desde 1 de novembro de 2009 (embora o primeiro tivesse sido Vereador não permanente no anterior executivo municipal) (cfr. **factos 18 e 20**), por os trabalhos terem constituído uma relevante melhoria para o funcionamento das termas, designadamente em termos de maior funcionalidade e rentabilização do edifício e diminuição dos custos de manutenção e a ausência de antecedentes (cfr. **factos 26 e 28**).

Na medida das penas há a considerar em particular, quanto ao Demandado Presidente da Câmara, os seus poderes de superintendência nos serviços (cfr. artigo 72º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro) e o facto de ter presidido à reunião onde foi deliberada a adjudicação dos trabalhos, competindo-lhe especiais deveres no cumprimento da legalidade e regularidade das deliberações (cfr. artigo 68º, n.º 1, alínea q), da Lei n.º 169/99, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Entendendo-se como adequadas as multas de € 1.734,00 (17 UC) para o Demandado Presidente e de € 1.530,00 (15 UC) para a Demandada Maria Delfina Leal.

## IV-DECISÃO

Pelo exposto, decide-se:

Julgar parcialmente procedente a ação proposta pelo Ministério Público, pela prática da infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, a título de negligência, na sequência da adjudicação, por ajuste direto, aprovada pela deliberação de 4 de Dezembro de 2009 e, em consequência:

- 1.** Condenar, com atenuação especial da pena, os Demandados António dos Santos Robalo e Maria Delfina Gonçalves Marques Leal nas multas de € 1.734,00 (mil setecentos e trinta e quatro euros) e € 1.530,00 (mil quinhentos e trinta euros), respetivamente;
- 2.** Dispensar de pena pela prática da mesma infração os Demandados António Bernardo Morgado Gomes Dionísio, Joaquim Fernando Ricardo, Luís Manuel Nunes Sanhes, Ernesto Cunha e Sandra Isabel Santos Fortuna;
- 3.** Absolver os Demandados em relação às adjudicações, por ajuste direto, aprovadas pelas deliberações de 5 de maio de 2010 e 24 de setembro de 2010 (esta com exceção do Demandado António Dionísio que nela não participou).



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- 4.** São devidos emolumentos pelos Demandados referidos em **1.**  
(artigo 14º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de  
Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio).

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

Lisboa, 24 de outubro de 2012.

O Juiz Conselheiro

(Manuel Mota Botelho)