



SENTENÇA Nº 28 2024

Secção – 3ª/S
Data: 11/09/2024
Processo: 22/2023-JRF

RELATOR: José Mouraz Lopes

NÃO TRANSITADO

I - Relatório

1. O Ministério Público requereu o julgamento em processo de responsabilidade financeira de AA e BB, enquanto Presidente e Vice Presidente, respetivamente, do Conselho Diretivo do Instituto dos Vinhos do Douro e Porto, IP imputando-lhes um conjunto de factos consubstanciadores de infrações sancionatórias e reintegratórias, pedindo a sua condenação na multa de 25UC por cada infração sancionatória identificada e a consequente condenação na reposição das quantia de € 178 170, 64 (ao primeiro) e € 25 609,99 e € 26 386,12, (ao segundo).
2. Concretamente o MP pede,
 - a. a título de responsabilidade reintegratória:
 - i. envolvendo o pagamento de despesas de representação, a condenação do demandado AA na quantia de € 956, 20.
 - ii. envolvendo a empreitada identificada como a), a condenação de AA (D1) na quantia de € 178.170,64 (sem IVA) respeitante a parte do adiantamento efetuado (Diferença entre 215.550,00 euros e 37.379,36 euros) e BB (D2) a quantia de 25.609,99 (sem IVA) no âmbito do pedido de reposição do equilíbrio financeiro (diferença entre 51.886,79 e 26.276,80.
 - iii. Envolvendo a empreitada identificada como b), a condenação de BB (D2) na quantia de 26.386.12 (sem IVA).

- b. A título de responsabilidade sancionatória:
- i. A condenação de D1 numa infração sancionatória p.p. pelo artigo 65º n.º 1 alínea b) da LOPTC pelos factos envolvendo as despesas de representação pagas, na multa de 25UCs.
 - ii. A condenação dos demandados D1 e D2 numa infração sancionatória p.p. pelo artigo 65º n.º 1 alínea b), da LOPTC a título negligente, envolvendo os factos referentes aos pagamentos indevidos, na multa de 25UCs.
3. Os factos constitutivos que sustentam o seu pedido conformam essencialmente duas dimensões, envolvendo as seguintes situações; a) autorização de despesas efetuadas no âmbito de deslocações a Alemanha e China (apenas imputadas ao primeiro demandado); b) autorização de despesas e de pagamentos no âmbito da execução de dois contratos celebrados entre o IVDP e uma empresa de construções (imputação a ambos os demandados ainda que diferenciadamente).
4. Os demandados contestaram, conjuntamente, por impugnação e exceção, assim concluindo que deve, sucessivamente,
- a. Declarar-se verificada a existência de questão prévia prejudicial do conhecimento dos pedidos, emergente da pendência de ações administrativas que opõe o IVDP à sociedade NORCEP Construções SA, e que correm termos sob os números de processos 2754/19.1BEPRT e 641/23.8BEPRT, ambas do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto;
 - b. Declarar-se a suspensão da instância da presente ação de responsabilidade até trânsito em julgado das decisões a proferir naqueles processos;
 - c. Ser declarada não provada a prática de todas as infrações financeiras pelas quais são demandados os contestantes AA e BB;
- Ou, sem prescindir,
- d. Ser declarado que os Demandados agirem sem culpa, em qualquer modalidade, com igual consequência absolutória;
- Ou, sempre,
- e. Declararem-se justificadas as condutas adotadas pelos demandantes, isentando-se os mesmos de qualquer sanção.

5. Em despacho prévio foi conhecida a pretensão de suspensão da instância, por eventual causa prejudicial, não se acolhendo a mesma.
6. Procedeu-se a julgamento que decorreu com as formalidades legais, conforme decorre da ata, sendo que no decurso da mesma o Ministério Público (demandante) e os demandados acordaram em alterar a causa de pedir [ponto 22 a), ponto 37, ponto 38 b), ponto 43 e ponto 45 e)] e o pedido, este em conformidade com os valores acordados naqueles factos.

II. Fundamentação.

A. Factos provados

(i) do requerimento inicial

1. Os ora demandados D1 e D2 ocuparam os cargos de Presidente e Vice-Presidente do Instituto dos Vinhos do Douro e Porto, IP (IVDP) no lapso temporal abrangido pela auditoria, que foi efetuada pela Inspeção-geral da Agricultura, do Mar e do Ordenamento do Território;
2. Sendo por um mandato de cinco anos o D1 (Despacho n.º 8319/2013 de 12 de junho, publicado no DR, 2.º S, N.º. 121, de 26 de junho de 2013), funções que exercia já, naquela qualidade, em regime de substituição, no período compreendido entre 13/09/2018 e 04/12/2018 (Despacho n.º. 9019/2018, de 11 de Setembro, publicado no DR, 2.º.S, n.º. 185, de 25 de setembro de 2018).
3. E o D2, ao abrigo do Despacho n.º. 8740/2012, de 25 de junho (publicado no DR, 22. s, n.º. 126, de 02 de julho de 2012) designado para exercer, em regime de substituição, o cargo de Vice-Presidente do conselho diretivo do IVDP, e pelo Despacho n.º. 1966/2018, de 30 de janeiro (publicado no DR, 2*. S, n.º. 39, de 23 de fevereiro de 2018), e para exercer as mesmas funções, por um mandato de cinco anos.
4. A Inspeção-Geral (IGAMAOT) remeteu ao Tribunal de Contas, em 17/06/2020, o Relatório Final n.º 1821/AF/20 da Auditoria Financeira ao Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto, I.P. (IVDP) elaborado no âmbito da auditoria determinada por despacho de 14/03/2019 do então Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural.
5. O RA foi homologado por despacho da Ministra da Agricultura em 09/06/2020 (fls. 4/4v).

6. Em complemento a este Relatório a IGAMAOT remeteu ao TC, em 18/12/2020, a Informação n.º [/05447/AF/20, de 6 de novembro, homologada em 10/12/2020, por despacho da Ministra da Agricultura, a qual, após a realização da auditoria pericial às duas empreitadas do Armazém 43, pelo LNEC, apresenta os valores apurados como efetivamente realizados em obra.
7. A ação não constava do Plano de Atividades para 2019 tendo surgido de proposta apresentada à tutela pelo atual Presidente do Conselho Diretivo do IVDP.
8. A auditoria tinha por finalidade avaliar a adequação do sistema de controlo interno implementado pelo IVDP, bem como a fiabilidade, legalidade e regularidade das suas despesas e receitas no biénio de 2017/2018.
9. A auditora teve início em 12/09/2019 (cfr. fls. 46 do PA).
10. O IVDP é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, com autonomia administrativa, financeira e património próprio e prossegue as atribuições do Ministério da Agricultura, sob a superintendência e tutela do respetivo Ministro (cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 97/2012, de 23 de abril, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 77/2013, de 5 de junho e 152/2014, de 15 de outubro).
11. São órgãos do IVDP: o conselho diretivo (CD), composto pelo presidente e pelo vice-presidente, o fiscal único, o conselho consultivo e o conselho interprofissional (cfr. artigos 4.º a 10.º do citado diploma).
12. Nos termos legais, o relatório preliminar foi enviado ao IVDP e aos indigitados responsáveis identificados no QI (Anexo 29) para exercício do contraditório institucional e pessoal, respetivamente, e resulta dos autos que as respostas foram rececionadas em 10 e 28/02/2020.
13. Resulta dos autos (da auditoria) que, no âmbito da representação do IVDP na Feira Prowein – Dusseldorf - Alemanha e na Feira VINEXPO, em Hong Kong, China, foram autorizadas as deslocações do então presidente do CD, por despacho do Secretário de Estado da Agricultura e Alimentação, de 26/02/2018;
14. As deslocações realizaram-se, respetivamente, entre os dias 18 e 21/03/2018 e 19 e 31/05/2018.
15. Ao então presidente foram abonados os respetivos montantes de ajudas de custo.
16. O reembolso de despesas, no montante global de 956.20€, efetuadas no âmbito das referidas deslocações, foi autorizado pelo próprio presidente através dos PAP n.ºs 2-172 e 2-317;

17. Os documentos que comprovam as despesas a reembolsar não foram emitidos em nome do IVDP, com o número de identificação de pessoa coletiva.
18. Através do PAP n.º 2-172, de 12/04/18, no valor de 194,80€ foi autorizado o pagamento da referida despesa, por despacho de 18/04/18, do então presidente (anexo 6 — fls. 30) respeitante a refeição no Meerbar, em Dusseldorf (fls. 32) a qual foi paga em 16/04/2018 (fls. 33v).
19. Pelo PAP n.º 2-317, de 13/06/18, foi autorizado o pagamento de diversas despesas, por despacho de 14/06/18, do então presidente, o D1, no montante global de 761,40€ (fls.36), tituladas pelas faturas constantes de fls. 38v/45, as quais foram pagas em 15/06/19 (fls. 45v/49v).
20. O pagamento das referidas despesas foi feito mediante a apresentação de faturas de refeições.
21. As despesas reembolsadas respeitam exclusivamente a efetivas despesas de representação, nomeadamente em refeições com entidades que acompanharam as viagens no âmbito das funções do presidente do instituto, sendo que os montantes reembolsados foram deduzidos às ajudas de custo processadas ao então presidente, não se identificando dano para o erário público, ou para o IVDP (cf. Doc 6 e 7 junto com a contestação).
22. A competência do CD para autorizar a realização deste tipo de despesas esteve sempre delegada ou subdelegada nos titulares do órgão (cf. Despachos 14440/2015 do SEC. Estado Adjunto e da Agricultura de 23.11.2015 in DR 2ª série de 4.12.2015, Deliberação 36/2016 do IVDP de 4.12.2015 in DR II Série de 15.01.2016, Despacho 11295/2016 do SEC. Est. Agricultura de 12/10/2017 e Deliberação IVDP 919/2017 de 12.10.2017.)
23. As despesas que foram apresentadas, e cujos comprovativos se encontram juntos aos autos, não estão emitidos em nome do IVDP.
24. O contrato de empreitada denominado como **a)** [Contrato de Empreitada denominado “Recuperação do armazém 43 e construção da área exterior de um espaço que permita vivenciar e realidade histórica e prospectiva do Douro Vinhateiro] foi outorgado em 14/02/2017, pelo valor de 718.499,99 (sem IVA) tendo-lhe sido atribuído o n.º. DSFC 05/2015, com um prazo de execução da obra fixado em 210 dias;
25. Através da primeira Adenda ao contrato, outorgada em 14/03/2017, foi alterada a cláusula 3.º., n.º.1, relativa ao início da execução dos trabalhos, fixando-se como prazo inicial o dia 10/04/2017, e o prazo de execução em sete meses, devendo, pois, estar concluída em 10/11/2017;

26. Em 10/11/2017, porém, foi assinado o segundo aditamento ao Contrato de Empreitada celebrado tendo sido alterado o prazo de conclusão do mesmo para 27/06/2018, sendo a consignação datada de 10/04/2017;
27. A fiscalização da obra estava esteve a cargo da Multilayer, Engenharia e Construção Lda, empresa com a qual em 07/04/2017 foi celebrado um contrato de prestação de serviços.
28. Em junho de 2017, durante a execução da obra, com a retirada das telhas e do forro de cobertura dos armazéns, verificou-se que, pelo estado de degradação das mesmas, era aconselhável que fossem substituídas.
29. E assim, porque necessário, o IVDP teve que abrir novo procedimento concursal com vista à celebração de contrato de empreitada de “Execução da estrutura de cobertura do armazém 43 e requalificação da cobertura e fachada da envolvente (Solar do Vinho do Porto — Régua)”, tendo o respetivo contrato (“b”) sido outorgado em 25/10/2017, e tendo o contrato “a)” ficado suspenso entre 18/08/2017 e 17/09/2017.
30. A fiscalização desta segunda obra ficou também entregue a “Multilayer, Lda” que, entretanto, a 03/07/2018 foi substituída pela IPERPLANO — Gestão, Planeamento e Fiscalização de Obras, S.A.
31. No contrato de empreitada “a)” foram apresentados 9 autos de medição mensais dos trabalhos realizados nos meses de abril a dezembro de 2017, acompanhados das correspondentes faturas emitidas pela NORCEP, correspondendo a trabalhos efetivamente realizados, no valor de 197 511, 77 euros.
32. Em 25/10/2017 a NORCEP solicitou um adiantamento do preço referente ao “custo da obra necessária à aquisição de equipamentos e materiais para a realização de trabalhos cuja natureza está prevista no plano de trabalhos” tendo por base a cláusula 34.º do CE.
33. Em 27/11/2017, o IVDP concedeu um adiantamento, por trabalhos a prestar, no valor de 215.550,00€, acrescido de IVA, o que totaliza a quantia de 228.483,00€ (Anexo 19).
34. O pagamento respeitante ao pedido de adiantamento, no valor de 215.550,00€, ocorreu em 22/12/2017 (PAP 2-154, autorizado em 21/12/2017, por despacho do então presidente, o D1).
35. Em 27/12/2017, o IVDP aceitou o pedido de reposição do equilíbrio financeiro que lhe foi dirigido pela NORCEP e, através do PAP n.º 2-555, de 27/12, foi-lhe autorizado, por despacho do vice-presidente BB, DZ, o pagamento de 51.886,79€, acrescido de IVA, o que totaliza a quantia de 55.000,00€.
36. O IVDP pagou à NORCEP, para além dos referidos autos de medição, um adiantamento no valor de 215.550,00€ e um reequilíbrio financeiro, no valor de 51.886,79€ (valores sem IVA),

nos termos descritos no Anexo 15 e Quadro 3, do RA, num total de assim de 267,436.99 euros, sem IVA.

37. Perante o incumprimento da NORCEP, o dono da obra resolveu o contrato de empreitada em 05/08/2019.
38. O contrato de empreitada “b)” [Contrato de Empreitada denominado “Construção da estrutura de cobertura do armazém 43 e requalificação da cobertura e fachada da envolvente (Solar do Vinho do Porto - Régua)] foi adjudicado por despacho do presidente do CD (D1) em 20/10/2017, tendo sido outorgado em 25/10/2017, pelo valor de 145.000,00€ (sem IVA), devendo os trabalhos de execução desta segunda empreitada ter ficado concluídos no prazo de 60 dias, a contar da data da consignação, o que não veio a acontecer (Anexo 26);
39. No âmbito deste contrato foram apresentados dois autos de medição e através do PAP n.º 2-535, de 22/12/2017, foi autorizado o pagamento, por despacho sem data, do vice-presidente do CD, BB, (D2) no valor global de 153.689,40€, a que correspondem: a) fatura n.º 1775, de 12/12/2017, no valor de 60.202,46€, paga em 28/12/2017, de acordo com o recibo 1400001163, de 28/12/2017, referente a valor dos trabalhos, de acordo com o auto de mediação n.º 1, realizado em 29 de novembro de 2017 — Anexo 27; b) fatura n.º 1784, de 20/12/2017, no valor de 93.486,94€, paga em 28/12/2017, de acordo com o recibo n.º 1400001162, de 28/12/2017, referente a valor dos trabalhos, de acordo com o auto de mediação n.º 2, realizado em 20 de dezembro de 2017 — Anexo 27;
40. À data do pagamento — 28/12/2017 — o IVDP não detinha a competente licença camarária para realizar os referidos trabalhos, tendo o pedido sido espoletado em data posterior, isto é, em 25/09/2018.
41. O pagamento autorizado pelo vice-presidente através do PAP 2-535, de 22/12/17, foi pago na totalidade em 28/12/2017, no valor de 144.990,00€ (Anexos 15 e 27).
42. Os trabalhos registados nos autos de medição referente ao anexo 27 (descritos no § em 39) e pagos não correspondem aos trabalhos efetivamente executados.
43. Em virtude da resolução do contrato de empreitada, a NORCEP interpôs uma ação administrativa contra o IVDP pedindo, designadamente, a anulação do ato de resolução (cfr. Proc. 2754/19.1 BEPRT que corre termos na Unidade orgânica do TAF do Porto fls. 265/289 e 440 dos presentes autos), ação essa em que não foi ainda proferida decisão.
44. O pagamento de autos de medição foi sempre efetuado a coberto da aprovação pela fiscalização.
45. O pagamento do adiantamento mereceu aprovação prévia e favorável do responsável jurídico e da Diretora do DSAF.

46. Os pedidos de adiantamento e de reequilíbrio financeiro foram concedidos em 2017, momento em que a NORCEP e MULTILAYER não se encontravam em incumprimento.
47. No âmbito do contrato de empreitada “a)” foram efetuados pagamentos, em 2017, respeitantes aos autos de medição n.ºs 1 a 9, no valor de 197 511, 77€, o adiantamento no valor de 215.550,00€ e a reposição do equilíbrio financeiro no valor de 51.886,79€, o que totaliza o valor de 464 948,56.
48. Quanto ao adiantamento de 215.550,00€, o pagamento ocorreu em 22/12/2017, através do PAP 2-154, autorizado por despacho de 21/12/2017 do então presidente do CD, AA.
49. O LNEC concluiu que, na data do pedido de adiantamento há evidências de que a obra tinha trabalhos executados no valor de 65 469,41 €- Quadro 3.1 fls 31 do Doc. Relatório 312/2020, DED/228., do Laboratório Nacional de Engenharia Civil.
50. No caso foi prestada caução, em 30/11/2017, no valor de 215.550,00€, tendo inicialmente sido válida até 18/01/2018. Em 12/12/2017, o BPI veio declarar que procedeu à alteração do respetivo prazo passando este a ser o de 15/04/2018, data a partir da qual nada mais poderia ser exigido ao Banco (cfr. Anexo 19-fls. 85v/86 dos autos).
51. Quanto ao pedido de reposição do equilíbrio financeiro de 51.886.79€, o valor solicitado foi 53.840,00€ sendo constituído por: 1) 26.647,69€, relativo à produção condicionada dos trabalhos; ii) 7.332,68€ relativo ao período de suspensão dos trabalhos; e iii) 19.859,63€ relativo a compensações relacionadas com os trabalhos de execução da estrutura da cobertura.
52. A perícia do LNEC concluiu que, no momento do pedido de reposição do equilíbrio financeiro, a obra contava com uma execução de trabalhos no valor de 58 598,26€.
53. Quanto à segunda empreitada, envolvendo o contrato “b)”, resulta do RA que os autos de medição n.ºs 1 e 2 (Anexo 27), de 29/11/2017 e 20/12/2017 foram lavrados pela NORCEP (empreiteiro) e pela MULTILAYER (representante do dono da obra), sendo que nos documentos de suporte, os representantes daquelas empresas dão como estando executados todos os trabalhos dos autos de medição.
54. Os pagamentos foram realizados com base nos referidos autos de mediação onde foram registados trabalhos que não se encontravam executados.
55. O pagamento autorizado pelo vice-presidente através do PAP 2-535, de 22/12/2017 e pago na totalidade em 28/12/2017, consubstancia o valor de 144.990,00€ (sem IVA).
56. O LNEC, no seu relatório pericial, concluiu não haver evidencia de que o valor de 26.386.,92€ esteja executado, pelo que este valor foi indevidamente faturado. Os trabalhos executados

totalizam, assim, o valor de 118.603,08€, pelo que tais autos de medição não deveriam ter sido aceites, sem mais, por quem autorizou o pagamento.

57. O acompanhamento da execução da empreitada “b)” pautou-se pela falta de rigor, não tendo o IVDP assegurado, mediante o exercício dos poderes de fiscalização que lhe competiam, a adequada execução do mesmo.
58. Os pagamentos efetuados no âmbito do contrato “b)” não foram efetuados mediante a necessária contra-prestação dos trabalhos executados, havendo prejuízo para o erário publico.
59. O IVDP devia ter controlado, de forma rigorosa, a execução do contrato de **empreitada b)**, mediante o efetivo exercício dos poderes de fiscalização que lhe cabiam, enquanto dono da obra, de modo a garantir que o projeto era respeitado pelo empreiteiro, documentando sempre as atividades levadas a cabo no cumprimento daquela obrigação.
60. O Demandado D2 agiu em violação dos deveres de cuidado, por ausência de controlo rigoroso da execução do contrato de empreitada “b)”, mediante o exercício dos poderes de fiscalização que lhe competia, enquanto dono da obra.
61. Agindo como descrito o demandado agiu de forma livre e conscientemente, sem os cuidados que se impunham, não se assegurando da conformidade legal da descrita conduta, como podia e devia e lhe era exigível no exercício das suas competências e funções enquanto Vice-Presidente do IVDP, bem sabendo que a sua conduta era sancionada financeiramente, porque proibidas por Lei:
62. Sabendo não serem legalmente admissíveis tais procedimentos, e que com eles causavam prejuízo ao erário público.

(II) da contestação (não coincidentes com os já referidos no requerimento inicial)

63. O Demandado 1 foi nomeado presidente da Fundação Museu Nacional Ferroviário no ano de 2020, pelo prazo de 3 anos, e reconduzido em 2023, por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pela Cultura e pela Infraestruturas, para novo mandato de 5 anos.
64. O IVDP dispõe de orçamento com rubrica para despesas de funcionamento.
65. As despesas referentes às viagens envolvendo o D1 foram adequadamente classificadas.
66. A validação destas despesas passou pelo secretariado, pelos serviços humanos, pela contabilidade interna do IVDP, pela Diretora da DSAF e pelo ROC e nenhum desses funcionários, órgãos e entidade independente colocou alguma objeção ao seu pagamento.

67. A elegibilidade da despesa levou a que aos valores pagos tenham sido deduzidas as ajudas de custo abonadas.
68. A recuperação do imóvel conhecido como “Armazem 43”, no Peso da Régua, para nele funcionarem a sede, serviços administrativos e um espaço de promoção e sensibilização do vinho do Porto, mereceu aprovação da tutela.
69. Os Demandados, na qualidade de membros do Conselho Directivo, solicitaram ao IPB – Instituto Politécnico de Bragança um estudo de “Revisão de projeto de execução recuperação do armazém 43 do IVDP - Instituto dos vinhos do Douro e Porto”, referenciado em <https://bibliotecadigital.ipb.pt/handle/10198/26692>.
70. Entre a data de início dos trabalhos - Abril de 2017 e Outubro de 2017 -, o projeto da Empreitada e a sua execução foram sofrendo algumas vicissitudes e também alterações para permitir a melhor adaptação do mesmo ao que se pretendia.
71. Em 18.05.2017, a Multilayer Informa que, dado existirem diversas dúvidas de projeto, sem resposta do Arq. CC [autor do projecto], e sob pena da obra parar de imediato, a MULTILAYER está disponível para ajudar a resolver os problemas detetados com o projeto desde que a equipa de projetista emita deste já declaração de renúncia - Doc. 8 da contestação – mail de 18 de maio de 2017
72. No mesmo dia, o autor do projeto CC declarou declinar as responsabilidades de autor do projeto de arquitetura e de coordenador do projeto.
73. No que foi acompanhado por um conjunto de outros técnicos, responsáveis por projetos de especialidades, a saber: DD (especialidade de civil), EE (Eletricidade e Telecomunicações em Edifícios) e FF (AVAC) – Doc. 9 da contestação.
74. Em 21.07.2017, a Multilayer emitiu o seguinte parecer: *“A empreitada apenas prevê a manutenção da estrutura da cobertura em madeira (levantamento de telhas, colocação de caibros e painéis sanduiche e reassentamento de telha). Não está prevista a substituição da estrutura de suporte. O projeto de execução é de 2014, data em que ainda seria possível a reparação pontual da cobertura. Em 2017, a cobertura de madeira encontra-se já apodrecida e em situação de colocar em risco a segurança estrutural, caso só se proceda ao previsto em projeto. Considera-se que a execução de uma possível substituição, no âmbito da empreitada é impraticável pois pode atingir valores na ordem de 20% do valor da empreitada. A fiscalização considera que, de forma a defender os interesses do Dono de Obra, é adequada a realização de um novo procedimento, enquadrado nos limites do ajuste direto - fls 11 e 12 do Relatório do LNEC.*

75. Depois da suspensão formal entre 18.08.2017 e 17.09.2017, os trabalhos relativos ao contrato “a)” [“Empreitada de Recuperação do “Armazém 43”] foram decorrendo.
76. Em 17.10.2017, foi realizada reunião entre o IVDP e a NORCEP, a fim de efetuar o ponto da situação de obra, onde os representantes desta última manifestaram ter interesse em terminar a obra de recuperação do “Armazém 43” de forma efetiva e no mais curto espaço de tempo, sem haver lugar a qualquer outra suspensão ou adiamento, revelando que estariam interessados em ocupar-se também da obra de execução da estrutura de cobertura do armazém 43 - Doc. 10 da contestação – acta de 17 de outubro de 2017
77. Em 25.10.2017, a Norcep formulou o pedido de adiantamento no valor de 228.570,61€, acrescido de IVA, para aquisição de equipamentos e materiais necessários à realização dos trabalhos contratualizados.
78. Na data do pedido de adiantamento, foi assinado o contrato de empreitada de obras públicas de “Execução da estrutura de cobertura do ‘Armazém 43’ e requalificação da cobertura e fachada da envolvente (Solar do Vinho do Porto), onde se estipulou que os respetivos trabalhos ficariam concluídos no prazo de 60 dias a contar da data da consignação, que ocorreu em 31.10.2017.
79. Nessa data de 25.10.2017, a NORCEP já tinha formulado o pedido de prorrogação de prazo para terminar a empreitada do contrato “a)”, a concluir em junho de 2018.
80. Em 30.10.2017, a empresa de fiscalização Multilayer produziu informação a dar nota da admissibilidade legal do pedido de adiantamento até ao máximo de 228.560,71€, acrescido de IVA.
81. Em 09.11.2017, o Sr. Vice-Presidente do IVDP remeteu a apreciação do pedido de adiantamento aos serviços jurídicos, para emissão de parecer.
82. Em 10.11.2017, os Serviços Jurídicos pronunciam-se sobre a admissibilidade legal do pedido de adiantamento.
83. Foi também produzida informação pela DSAF a dar nota que o adiantamento não pode ser superior a 215.550,00€, acrescido de IVA.
84. Em 24.11.2017, o Conselho Directivo do IVDP produziu despacho com o seguinte teor: *“Face aos pareceres jurídicos e do senhor DSAF, cumpra-se o estipulado na lei. Comunique ao senhor Director da Fiscalização da obra”.*
85. Foi exigida à NORCEP a apresentação de garantia bancária.
86. Em 29.11.2017, a obra executada do contrato “a)” estava medida pelo valor de 98.100,11€, como resulta do Quadro 3.1 – Autos de medição e faturação da Empreitada 1 a fls 31 do Relatório 312/2020, DED/NEG, do Laboratório Nacional de Engenharia Civil.

87. Em meados de dezembro de 2017, a Multilayer produziu informação a dar nota que os trabalhos referentes ao contrato a) só poderiam voltar a ser retomados no início de janeiro de 2018 na medida em que, no momento, estaria a ser executada a obra prejudicial referente ao contrato b), que só terminaria em finais de 2017, conforme contrato de empreitada.
88. Nessa informação, a Multilayer deu parecer favorável ao 2º aditamento ao contrato a), validando a prorrogação do prazo para conclusão da empreitada para 10.06.2018.
89. Em 20.12.2017 e 27.12.2017, datas de autorização e transferência dos pagamentos do adiantamento, a obra executada do contrato “a)” estava medida e executada pelo valor de 197.511,77€ - Documento Quadro 3.1 (Autos de medição e faturação da Empreitada 1, a fls 31 do Relatório 312/2020, DED/NEG, do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, conjugado com o teor dos próprios autos).
90. Todos os despachos e autorizações de pagamento, referentes ao Adiantamento, foram precedidos de pareceres favoráveis da Multilayer e dos serviços técnicos e jurídicos do IVDP.
91. A sociedade Multilayer – Engenharia e Construção, Lda, encarregada da fiscalização, acabou por abandonar a obra em curso.
92. O IVDP tomou a iniciativa de declarar resolvido o contrato de fiscalização celebrado com a Multilayer, o que foi formalizado por ofício de 24.08.2018.
93. O IVDP formalizou declaração de resolução do contrato a) com a NORCEP por ofício de 05.08.2019.
94. O pedido de pagamento do reequilíbrio financeiro feito pela NORCEP foi instruído com (i) a cronologia dos eventos determinantes do pedido, (ii) uma memória descritiva a fundamentar a necessidade de reprogramar os trabalhos e (iii) o pedido de pagamento do reequilíbrio, com cronogramas e quadros detalhados justificativos dos valores peticionados.
95. Recebido o pedido, e recolhida a opinião do jurista do IVDP, foi solicitado à empresa de fiscalização Multilayer que avaliasse a viabilidade do pedido - Doc. 14 da contestação.
96. Em 25.10.2017, a Multilayer informou estar a analisar o pedido - Doc. 15 da contestação.
97. Em 21.11.2017, a Multilayer solicitou à Norcep que prestasse esclarecimentos sobre o pedido - Doc. 16 da contestação.
98. Em 13.12.2017, a Norcep prestou os esclarecimentos solicitados - Doc. 17 da contestação.
99. No dia 27.12.2017, a Multilayer comunicou ser de pagar a título de reequilíbrio financeiro o valor de 51.886,79€, inferior ao pedido.
100. Obtida a indicação de valor por parte da fiscalização o D2 autorizou o pagamento no dia 27.12.2017.

101. À data da formulação do pedido de reequilíbrio financeiro (06.10.2017), a obra executada estava medida pelo valor de 58.598,26€ (autos de medição 1 a 6).
102. À data da aprovação do pedido (27.12.2017), a obra executada estava medida pelo valor de € 197.511,77€ (autos de medição 1 a 9) – documento Quadro 3.1 (Autos de medição e faturação da Empreitada 1 a fls 31 do Relatório 312/2020, DED/NEG, do Laboratório Nacional de Engenharia Civil).
103. A NORCEP veio a formular já no ano de 2018 novo pedido de reequilíbrio financeiro, que não foi atendido pelos Demandados.
104. Nesta empreitada, foram elaborados dois autos de medição: a) auto de medição 1, datado de 29.11.2017, que correspondia a obra executada de 56.794,77€; b) auto de medição 2, datado de 20.12.2017, que correspondia a obra executada de 88.195,23€.
105. Ambos os autos foram assinados e validados pelo representante da Norcep SA (GG) e pelo diretor de Fiscalização [HH].
106. Em 18.12.2017, a Multilayer enviou para o IVDP o auto de medição nº 1, acompanhado da fatura emitida pela Norcep - Doc. 18 da contestação.
107. Em dezembro de 2017, a Multilayer enviou para o IVDP o auto de medição nº 2, acompanhado da fatura emitida pela Norcep – Doc. Doc. 19.

Factos provados resultantes da audiência de julgamento

108. O demandado D2 conhecia o decurso das obras das empreitadas a) e b) e acompanhava os trabalhos, estando presente em reuniões realizadas na obra entre o representante do empreiteiro e a da empresa Multileya, nomeadamente quando foi efetuada a medição dos trabalhos da empreitada b).
109. Os trabalhos das empreitadas “a” e “b” ainda se encontram inacabados.

B. Factos não provados

No que respeita aos factos alegados (não considerações jurídicas) no requerimento inicial e na contestação não ficou demonstrado que:

110. O reembolso de despesas, no montante global de 956.20€, efetuadas no âmbito das deslocações, deveria ter sido autorizado pela tutela.
111. O D1 não apresentou notas justificativas das despesas efetuadas, demonstrativas do eventual interesse público subjacente.

112. O DI, enquanto decisor público, deveria ter-se munido de especial cuidado na verificação de todos os formalismos exigíveis e assim não proceder a autorização de pagamentos ilegais, a seu favor, datados de 18/04/18 e 14/06/18;
113. O IVDP pagou ilegalmente e indevidamente à NORCEP, um adiantamento no valor de 215.550,00€ e um reequilíbrio financeiro, no valor de 51.886,79€ (valores sem IVA), nos termos descritos no Anexo 15 e Quadro 3, do RA, num total de assim de 267,436.99 euros, sem IVA.
114. O pagamento autorizado pelo vice-presidente através do PAP 2-555, de 27/12, respeitante à reposição do equilíbrio financeiro, no total de 51.886,79€, é ilegal e foi pago indevidamente.
115. O valor de trabalhos executados na obra de 65 469,41 €, é valor bastante inferior ao adiantamento, sendo o valor do pedido desproporcional face a este valor, e que não há evidências, em obra, da existência do aprovisionamento de materiais e equipamentos.
116. O pagamento efetuado no âmbito da concessão do adiantamento ao empreiteiro não teve a contra-prestação adequada, o que se traduziu numa lesão do erário público, mostrando que a gestão e o controlo da execução da empreitada pelo IVDP se pautou pela incúria e falta de rigor, pois não foram exercidos adequadamente os poderes de fiscalização que lhe competiam.
117. D1, AA, atento o cargo que desempenhava, deveria ter exercido um maior acompanhamento da execução da empreitada “a” e não ter deixado caducar a garantia bancária como aconteceu.
118. O valor solicitado do reequilíbrio financeiro é desproporcional face ao valor do trabalho realizado.
119. O indigitado responsável BB, D2, ao autorizar a despesa e o respetivo pagamento da empreitada “a” agiu sem o devido cuidado, que se impunha, atentas as funções desempenhadas e o pagamento da fatura n.º 1788, de 27/12/2017, no valor de 51.886,79€, não deveria ter ocorrido.
120. O mesmo responsável tendo determinado o pagamento da fatura na totalidade e não tendo havido contraprestação efetiva, causou dano ao erário público dado que este ficou privado de parte do montante, indevidamente, sem fundamento contratual e legal.
121. A soma dos dois autos de medição (de 29.11.2017 e 20.12.2017) correspondia à totalidade dos trabalhos contratados.
122. O acompanhamento da execução das empreitadas “a” pautou-se pela falta de rigor, não tendo o IVDP assegurado, mediante o exercício dos poderes de fiscalização que lhe competiam, a adequada execução dos mesmos.

123. No que respeita a outros factos alegados na contestação, não se provaram todos os que contrariam os factos dados como provados e se encontram acima referidos.

C. Motivação de facto

124. A factualidade provada decorre da análise e valoração da documentação junta com o requerimento inicial e não impugnada, concretamente os anexos referidos e identificados na Auditoria, que consubstanciam o procedimento levado a termo. Tais anexos estão referidos na factualidade correspondente dada como provada. Com relevância refere-se o Relatório elaborado pelo LNEC, identificado nos autos. Também a ofício do TAF do Porto referente ao Processo n.º 2754/19.1BEPRT. No âmbito de prova documental valorou-se igualmente a documentação junta pelos demandados, nomeadamente os documentos referidos precisamente nos factos provados em que estão identificados e referentes à contestação.

Relativamente à factualidade imputada ao primeiro demandado envolvendo a matéria das viagens o Tribunal para além da documentação valorou o seu depoimento absolutamente esclarecedor sobre o procedimento adotado, bem como o depoimento da testemunha II que referiu todo o modo de procedimento seguido quanto à liquidação de despesas no Presidente do IVDP, procedimento corroborado por JJ, ainda que em concreto nada referisse sobre as despesa em causa e o depoimento da testemunha KK. O Tribunal valorou ainda o depoimento de JJ que esclareceu todos os procedimentos contabilísticos em causa.

Relativamente à factualidade envolvendo o adiantamento e o reequilíbrio financeiro, o Tribunal valorou toda a documentação existente e, sobretudo as explicações e esclarecimentos fornecidos pelas testemunhas LL, engenheira e investigadora do LNEC e MM e Azevedo, também investigador LNEC que demonstraram os cálculos efetuados e esclareceram o relatório apresentado bem como os critérios utilizados para adequarem o adiantamento e o reequilíbrio financeiro e o modo como fizeram isso no relatório adotado, diferentemente do que referiram na audiência.

O tribunal valorou ainda o depoimento de KK que confirmou os procedimentos levados a termo e o depoimento dos demandados que prestaram declarações e esclareceram o tribunal sobre as razões que os levaram a tomar as decisões em causa sempre previamente suportadas em informações dos serviços técnicos que validavam os requisitos legais passíveis de suportar as duas situações (adiantamento e reequilíbrio).

Relativamente à matéria envolvendo a empreitada b) e os pagamentos efetuados, o tribunal valorou a documentação existente nos autos, nomeadamente o relatório do LNEC expressamente referindo que a obra não ficou finalizada. Sobre esta questão o Tribunal valorou o depoimento das testemunhas NN que efetuou a auditoria e constatou a situação, quando aí se deslocou. Também as testemunhas LL, já referida e MM e Azevedo, já referido, confirmam a não finalização dos trabalhos da empreitada. O Tribunal valorou o depoimento da testemunha HH que, num depoimento inequívoco, referiu a desconformidade do que estava referido no auto de medição por si subscrito e assinado, bem como pela representante da NORCEP e a realidade da execução da obra, referindo exatamente as razões por que o fez, não suscitando qualquer dúvida ao tribunal sobre a veracidade do seu depoimento. A testemunha referiu ainda o conhecimento pelo Demandado D da situação de não finalização dos trabalhos, quando da realização dos autos de medição. Sobre esta matéria também o relatório junto com a contestação (e corroborado pela testemunha OO que o subscreveu) são inequívocos sobre a não completude da obra.

Quanto à factualidade envolvendo o que se passou a seguir ao final do ano de 2017, nomeadamente as contingências que levaram à substituição da empresa MULTILAYER por outra empresa na fiscalização das obras (IPERPLANO) bem como ao litígio entretanto ocorrido o Tribunal valorou os documentos referidos expressamente nos factos, os documentos existentes envolvendo as ações judiciais e os depoimentos da testemunha OO e os depoimentos dos demandados.

Relativamente à situação dos trabalhos (ainda nesta data não finalizados), relevaram-se os documentos juntos envolvendo o relatório do LNEC e o depoimento da testemunha PP membro do Conselho Interprofissional do IVDP que o referiu expressamente.

O Tribunal valorou ainda os depoimentos das testemunhas QQ, JJ e PP sobre a atividade profissional dos demandados durante o período em que exerceram funções no IVDP.

Quanto aos factos não provados, nomeadamente os que foram alegados no requerimento inicial deve referir-se que os mesmo não tiveram qualquer fonte de prova que os sustentasse.

Também outros factos referidos na contestação nomeadamente envolvendo o comportamento de D 2 não foram provados e ao contrário provou-se que sabia que a obra não estava totalmente executada quando levou a cabo o pagamento, nomeadamente por via do já referido depoimento da testemunha HH.

D. Enquadramento.

125. Face ao requerimento formulado pelo Ministério Público bem como às questões suscitadas na contestação são três as questões objeto de conhecimento e decisão, a saber: (i) a matéria dos montantes pagos ao D1 por via de viagens realizadas; (ii) o montante pago a título de adiantamentos no âmbito da empreitada identificada por “a)” e pago a título de reequilíbrio financeiro envolvendo a mesma empreitada; (iii) o pagamento integral da empreitada identificada como “b)”.

(i) Da infração imputada ao D1 relativa às despesas efetuadas em viagens.

126. A factualidade (e o pedido consequente) imputada nesta dimensão envolve apenas o primeiro demandado e sustenta-se essencialmente nas despesas efetuadas pelo mesmo em viagens que levou a termo enquanto Presidente do IVDP e que teriam sido indevidamente pagas, por desconformidade legal, conforme decorre do requerimento inicial.
127. Da matéria de facto referida e identificada entre os §§ 13 e 23, resulta efetivamente que o mesmo efetuou despesas quando representava o IVDP em atos internacionais (devidamente autorizado, sublinhe-se), apresentou as mesmas despesas aos serviços financeiros do IVDP e as mesmas foram objeto de pagamento, por via de reembolso. Essas quantias conforme ficou demonstrado, foram deduzidas às ajudas de custo processadas ao então presidente, não se identificando dano para o erário público, ou para o IVDP. Ficou igualmente demonstrado que o IVDP dispõe de orçamento próprio com rubrica para despesas de funcionamento.
128. Conforme decorre do artigo 22º n.º 1 alínea a) e nº 2 do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho, a autorização de despesas fica sujeita à verificação dos requisitos da conformidade legal, entendendo-se por tal a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa.

129. Por outro lado, dispõe o artigo 23º do mesmo diploma que a competência para autorizar despesas é atribuída aos dirigentes dos serviços e organismos, na medida dos poderes de gestão corrente que detiverem e consoante a sua natureza e valor, sendo os níveis de competência referidos no n.º 2 do artigo 4.º e os limites máximos definidos pela forma prevista no n.º 3 do mesmo artigo. Pode além disso a mesma competência pode ser delegada e subdelegada.
130. Também o artigo 52º n.º 3 da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental) estabelece que nenhuma despesa pode ser autorizada sem que, cumulativamente se verifique que: a) o facto gerador da obrigação respeite as normas legais aplicáveis; b) disponha de inscrição orçamental no programa e no serviço ou na entidade, tenha cabimento e identifique se os pagamentos se esgotam no ano ou em anos futuros no período previsto para o programa; c) satisfaça os requisitos de economia, eficiência e eficácia.
131. Contrariamente ao imputado pelo MP, a competência do CD do IVDP para autorizar a realização deste tipo de despesas estava delegada nos titulares do órgão, nomeadamente no demandado enquanto presidente do IVDP, não se verificando por isso do ponto de vista da competência qualquer irregularidade – facto referido em § 22 inequivocamente demonstrado nos instrumentos jurídicos.
132. Por outro lado, foram apresentados os documentos que sustentam a referidas despesas entretanto pagas (as faturas identificadas) bem como a fundamentação da razão de ser das mesmas (refeições com entidades que acompanharam o demandado nas viagens no âmbito das funções do presidente do instituto em serviço de representação do IVDP).
133. Importa, no entanto, referir que, conforme referido pelo MP, os comprovativos das despesas apresentada juntos aos autos (faturas) não estão emitidos em nome do IVDP, nomeadamente com a identificação do número fiscal desta entidade.
134. Ou seja, existia documentação justificativa da despesa realizada pelo demandado em funções de representação (que não foi posta em causa) omitindo-se, no entanto nessas faturas o número de contribuinte do IVDP.

135. É sabido que as faturas são documentos que demonstram uma operação comercial. Eventualmente com a inerente liquidação de impostos devidos, nomeadamente o IVA, (quando aplicável). Para isso (e apenas para isso) o cumprimento e a identificação do sujeito tributável é essencial para determinar a obrigação de liquidar os montantes eventualmente devidos a título de impostos, não pondo em causa existência da operação comercial efetivada. Conforme é jurisprudência tributária, o sentido da veracidade das transações tituladas por documentos, «não logra ser afastada pela preterição de tal (o número fiscal) requisito formal da fatura» – Ac. TCAS de 2.02.2023.
136. A inobservância de deveres tributários que envolvam a identificação de um contribuinte nomeadamente a sua comunicação à Autoridade Tributária podem ainda assim eventualmente comportar irregularidades de natureza tributária (contraordenacional).
137. No entanto, a omissão do número fiscal só por si, desde que devidamente comprovada a despesa, não comporta só por si qualquer ilegalidade para efeitos de responsabilidade financeira.
138. Assim sendo não se identifica qualquer ilegalidade financeira nas condutas imputadas ao demandado A, nomeadamente pagamentos indevidamente efetuados ao demandado que possam consubstanciar as infrações imputadas nomeadamente previstas nos artigos 65.º n.º 1 alínea b) da LOPTC e 59º dos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º da mesma Lei.
- (ii) Da infração imputada aos dois demandados sobre o montante pago a título de adiantamento e reequilíbrio financeiro no âmbito da empreitada identificada por “a)”**
139. Sobre esta dimensão envolvendo a empreitada identificada por “a)”, importa referir que o MP imputava a ambos os demandados a condenação de AA (D1) na quantia de 178.170,64 (sem IVA) respeitante a parte do adiantamento efetuado (Diferença entre 215.550,00 euros e 37.379,36 euros) e a BB (D2) a quantia de 25.609,99 (sem IVA) no âmbito do pedido de reposição do equilíbrio financeiro (diferença entre 51.886,79 e 26.276,80).
140. A factualidade apurada sobre esta dimensão, (descrita entre os §§ 24 e 37 e §§ 47 a 52) refere resumidamente que, no decurso da execução contrato de empreitada ocorrido entre o IVDP

e a empresa NORCEP (identificado nos §§24 a 26) esta última em 25/10/2017 solicitou um adiantamento do preço referente ao “custo da obra necessária à aquisição de equipamentos e materiais para a realização de trabalhos cuja natureza está prevista no plano de trabalhos” tendo por base a cláusula 34.º do CE. Em 27/11/2017, o IVDP concedeu o adiantamento, por trabalhos a prestar, no valor de 215.550,00€, acrescido de IVA, cujo pagamento ocorreu em 22/12/2017.

141. Por sua vez em 27/12/2017, o IVDP aceitou o pedido de reposição do equilíbrio financeiro que lhe foi dirigido pela NORCEP e o mesmo IVDP efetuou o pagamento de 51.886.79€, acrescido de IVA.
142. Conforme previsto no art.º 292º n.º 1 do CCP, «No caso de contratos que impliquem o pagamento de um preço pelo contraente público, este pode efetuar adiantamentos de preço por conta de prestações a realizar ou de atos preparatórios ou acessórios das mesmas quando: a) O valor dos adiantamentos não seja superior a 30 do preço contratual; e b) Seja prestada caução de valor igual ou superior aos adiantamentos efetuados, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 88.º e 90.º. Refere o n.º 2 do mesmo artigo que sem prejuízo do disposto no número anterior, no caso de a despesa inerente ao contrato se realizar em mais de um ano económico, o contraente público só pode efetuar adiantamentos de preço quando, até ao final do ano económico no qual são efetuados os adiantamentos, sejam realizadas prestações ou praticados atos preparatórios ou acessórios das mesmas de montante igual ou superior aos valores adiantados. O n.º 3 estabelece que em casos excecionais, podem ser efetuados adiantamentos sem que estejam reunidas as condições previstas nos números anteriores, mediante decisão fundamentada do órgão competente para autorizar a correspondente despesa. O n.º 4 estabelece que em qualquer caso, só são admitidos adiantamentos contratualmente previstos, não podendo as partes, durante a fase de execução contratual, acordar em regime de pagamentos que implique a realização de adiantamentos inicialmente não previstos, salvo havendo fundamento de modificação do contrato que justifique uma alteração de tal regime e desde que sejam respeitados os limites previstos no presente Código. Os nºs 5 e 6 referem que na falta de estipulação contratual, os adiantamentos são imputados aos pagamentos contratualmente previstos, sendo que os termos concretos da imputação (a que se refere o número anterior), incluindo a aplicação das fórmulas que sejam julgadas relevantes, devem ser fixados no contrato.

143. Ou seja, no âmbito do contrato de empreitada identificado como “a)” e referido nos §§ 24 a 26, o IVDP podia conceder um adiantamento de preço por conta de prestações a realizar ou de atos preparatórios ou acessórios, pagando um valor correspondente antes do cumprimento das obrigações contratuais.
144. Na data do pedido de adiantamento há evidências de que a obra tinha trabalhos executados apenas no valor de 65 469,41 € (cf. §49).
145. Deve sublinhar-se que ficou demonstrado que, quando do pedido de adiantamento, em 09.11.2017, o Sr. Vice-Presidente do IVDP remeteu a apreciação do mesmo pedido aos serviços jurídicos, para emissão de parecer que, em 10.11.2017, se pronunciaram sobre a admissibilidade legal do mesmo. E que o adiantamento não podia ser superior a 215.550,00€, acrescido de IVA.
146. Foi prestada caução, em 30/11/2017, no valor de 215.550,00€, tendo inicialmente sido válida até 15/01/2018.
147. Assim, à data em que foi pedido o adiantamento, 25.10.2017, estavam cumpridos os requisitos legais estabelecidos nas normas do CCP referidas, máxime a não ultrapassagem dos 30% do valor do contrato, por um lado e, por outro lado efetivou-se a prestação de caução pela NORCEP no valor do valor do adiantamento (inferior ao pedido).
148. Não ocorreu, assim qualquer legalidade no processo de pedido de adiantamento e posterior pagamento do mesmo pelos demandados, no âmbito do referido contrato de empreitada.
149. Quanto ao reequilíbrio financeiro importa está em causa a possibilidade legalmente dada ao empreiteiro de, no caso do dono da obra praticar ou der causa a facto donde resulte maior dificuldade na execução da obra, com agravamentos dos encargos respetivos, o mesmo empreiteiro ter o direito à reposição do equilíbrio financeiro - artigo 354º n.º 1 do CCP. Este direito caduca no prazo de 30 dias a contar do evento que o constitua ou do momento em que o empreiteiro dele tome conhecimento, sem que este apresente

reclamação dos danos correspondentes nos termos do número seguinte, ainda que desconheça a extensão integral dos mesmos.

150. A razão de ser deste instituto envolve a responsabilização do dono da obra pelas consequências do agravamento das condições de execução da mesma imputadas àquele.
151. Como ficou demonstrado, entre a data de início dos trabalhos da empreitada “a”, abril de 2017 e outubro de 2017, o projeto da Empreitada e a sua execução foram sofrendo algumas vicissitudes e também alterações para permitir a melhor adaptação do mesmo ao que se pretendia, tendo em conta a necessidade de realizar um novo procedimento para substituição da estrutura de suporte.
152. Assim, em junho de 2017, durante a execução da obra, com a retirada das telhas e do forro de cobertura dos armazéns, verificou-se que, pelo estado de degradação das mesmas, era aconselhável que fossem substituídas.
153. E assim, porque necessário, o IVDP teve que abrir novo procedimento concursal com vista à celebração de contrato de empreitada de (cf. o parecer da Multilaeir de 21.07.2017, “*A empreitada apenas prevê a manutenção da estrutura da cobertura em madeira (levantamento de telhas, colocação de caibros e painéis sanduiche e reassentamento de telha). Não está prevista a substituição da estrutura de suporte. O projeto de execução é de 2014, data em que ainda seria possível a reparação pontual da cobertura. Em 2017, a cobertura de madeira encontra-se já apodrecida e em situação de colocar em risco a segurança estrutural, caso só se proceda ao previsto em projeto. Considera-se que a execução de uma possível substituição, no âmbito da empreitada é impraticável pois pode atingir valores na ordem de 20% do valor da empreitada. A fiscalização considera que, de forma a defender os interesses do Dono de Obra, é adequada a realização de um novo procedimento, enquadrado nos limites do ajuste direto.*”).
154. Os trabalhos relativos ao contrato foram suspensos entre 18.08.2017 e 17.09.2017.
155. Trata-se de factos que consubstanciam o agravamento das condições de execução do contrato outorgado.
156. Foram esses factos que levaram ao pedido de reposição financeira que a Norcep efetuou envolvendo o montante de 53.840,00€.

157. Após informação da empresa Multilayer, que fiscalizava a obra, o IVDP, dono da obra, entendeu que seria apenas de 51.886.79€, constituído por três parcelas, nomeadamente 26.647,69€ relativo à produção condicionada dos trabalhos, 7.332,68€ relativo ao período de suspensão dos trabalhos; e 19.859,63€ relativo a compensações relacionadas com os trabalhos de execução da estrutura da cobertura. Naturalmente factos que lhe seriam imputados.
158. Nesse sentido e obtida a indicação de valor por parte da fiscalização o D2 autorizou o pagamento no dia 27.12.2017.
159. À data da formulação do pedido de reequilíbrio financeiro (06.10.2017), a obra executada estava medida pelo valor de 58.598,26€
160. À data da aprovação do pedido (27.12.2017), a obra executada estava medida pelo valor de € 197.511,77€-
161. Ora não decorre da factualidade apurada que o montante evidenciado e pago pelo IVDP (inferior ao pedido) evidencie qualquer ilegalidade, nem do ponto de vista substancial nem procedimental
162. Assim sendo e porque o pagamento levado a termo pelo segundo demandado se afigura legalmente enquadrado, não existe qualquer ilegalidade do ponto de vista financeiro que sustenta o pedido formulado, nomeadamente envolvendo as imputadas infrações financeiras sancionatória e reintegratória, por via de pagamentos ilegais e indevidos, aos dois demandados.
163. Igualmente não se verifica qualquer violação de normas que consubstanciem os deveres de fiscalização imputadas aos demandados por via da sua atuação que deram origem aos pagamentos efetuados no âmbito do contrato de empreitada “a”).
- (iii) **Sobre a infração imputada ao demandado D 2 relativa ao pagamento integral da empreitada identificada como b)**
164. O pedido formulado pelo demandante nesta dimensão incide apenas sobre o segundo demandado envolvendo o pagamento indevido da quantia de 26.386.12 (sem IVA)

relativamente à empreitada “b)” que não foi integralmente concluída, mas liquidada e paga como se estivessem todos os trabalhos concluídos.

165. Da matéria de facto provada (§§ 55 a 60) resulta inequivocamente que pelo demandado B foi efetuado o pagamento de 144.990,00€ (sem IVA), autorizado pelo vice-presidente através do PAP 2-535, de 22/12/2017 e pago na totalidade em 28/12/2017, à empresa NORCEP, correspondente ao valor total do contrato inicialmente efetuado. Acontece que na data apenas estavam executados apenas trabalhos no valor de 118.603,08€. Ou seja, não estavam executados trabalhos no valor de 26.386,92€ pelo que este valor foi indevidamente faturado e posteriormente pago. É assim evidente que o pagamento não foi efetuado mediante a necessária contra-prestação dos trabalhos executados, havendo prejuízo para o erário publico.
166. Como está previsto no artigo 387.º do CCP, o dono da obra deve proceder à medição de todos os trabalhos executados, sendo que a medição dos trabalhos deve ser feita no local da obra, com a colaboração do empreiteiro (n.º 2 do artigo 388.º do CCP).
167. No caso essa medição foi efetuada através da empresa MultiLeya, contratada para o efeito e o empreiteiro. No entanto o conteúdo da mesma, mas não correspondia à situação real da execução da obra.
168. Ainda que o pagamento tenha sido realizados com base nos referidos autos de mediação, nestes foram registados trabalhos que não se encontravam executados, no montante de 144.990,00€ (sem IVA), pelo que o pagamento autorizado pelo vice-presidente através do PAP 2-535, de 22/12/2017 e pago na totalidade em 28/12/2017, no valor de 144.990,00€ (sem IVA) é ilegal e indevido.
169. Não ocorreu a contra-prestação devida contratualmente através dos trabalhos executados, correspondente ao pagamento efetuado conforme impõe o art.º 392 do CCP, havendo prejuízo para o erário publico.
170. É assim manifesto que ocorreu, no caso uma violação inequívoca do normativo citado, não subsistindo por isso dúvidas sobre a dimensão ilícita da conduta do demandado que efetuou o pagamento.

171. Para além da dimensão ilícita ficou provado que o demandado no desenvolvimento de todo o procedimento, não atuou com o cuidado e a diligência que a situação requeria e que lhe era exigível, na qualidade em que agiu, como membro do CD do IVDP podendo e devendo decidir de acordo com as normas referentes ao CCP e às leis financeiras.
172. Tendo em conta a exigência da culpa como elemento constitutivo da responsabilidade financeira, o critério que deve densificar a interpretação normativa, subsidiariamente aplicável, é aquele a que alude o artigo 15º do Código Penal (CP), ao estabelecer que age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.
173. Recorde-se que o demandado B esteve presente em reuniões realizadas na obra entre o representante do empreiteiro e a da empresa Multileya, nomeadamente quando foi efetuada a medição (errónea) dos trabalhos da empreitada “b”.
174. O Demandado D2, agiu em violação dos deveres de cuidado, por ausência de controlo rigoroso da execução do contrato de empreitada b), mediante o exercício dos poderes de fiscalização que lhes competiam, enquanto dono da obra.
175. Agindo como descrito, nomeadamente efetuando aquele pagamento indevido, o demandado agiu de forma livre e conscientemente, sem os cuidados que se impunham, não se assegurando da conformidade legal das descritas condutas, como podia e devia e lhe era exigível no exercício das suas competências e funções enquanto Vice-Presidente do IVDP, bem sabendo que essa condutas era sancionada financeiramente, porque proibidas por Lei.
176. Sabia não ser legalmente admissível tal procedimento, e que com ele causava prejuízo ao erário público.
177. Finalmente deve referir-se que existiu nexa causal entre os atos de autorização do Demandado B de pagamentos indevidos e o conseqüente prejuízo para a entidade, no caso o IVDP.

178. O demandado D 2 Cometeu, por isso uma infração financeira sancionatória, prevista nas alíneas b) do n.º 1, do artigo 65º, da LOPTC, bem como a infração reintegratória prevista no artigo 59º n.ºs 1 e 4 da LOPTC.

Das sanções

179. Face ao decidido importa atentar nas sanções devidas ao demandado D 2 pelas infrações sancionatória e reintegratória praticadas.
180. Nos termos o artigo 64º n.º 1 da LOPTC, o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição. Critério que obviamente deve sustentar a graduação das multas.
181. Da factualidade provada envolvendo a infração em causa é manifesto que o grau de ilicitude em causa é muito elevado. Recorde-se que foram efetuados pagamentos de um contrato de empreitada envolvendo a totalidade do preço contratualizado, quando o mesmo não estava efetivamente executado e cumprido. Isso importou um prejuízo assinalável para o IVDP. Razões para isso não foram provadas, o que torna mais difícil de justificar uma decisão que sustenta tal prática. Não é demais salientar a gravidade do comportamento em causa tendo em conta não apenas as exigências de rigor que se pedem a um gestor de dinheiro público como também os contornos obscuros que tal situação envolve. E tão mais grave que ainda hoje, conforme ficou provado, as obras dos contratos não foram concluídas, naturalmente em prejuízo do interesse público.
182. No que respeita à dimensão subjetiva, deve sublinhar-se que o demandado foi vice-presidente do IVDP durante um longo período, nomeadamente durante todo o tempo que decorreram as obras (ainda inacabadas). O demandado não poderia deixar de saber o estado da obra (não concluída) e, por isso, a impossibilidade de pagar a sua integralidade. Não obstante a existência de autos de medição levados a termo pela empresa fiscalizadora e empreiteiro, que indicavam a totalidade da execução da obra, o certo é que esses autos não correspondiam à verdade, sendo falsificados. E o demandado não poderia deixar de

saber essa situação. Recorde-se que ficou demonstrado que ele acompanhava a obra, estando aliás presente em reuniões realizadas na obra entre o representante do empreiteiro e a da empresa Multileya, nomeadamente quando foi efetuada a medição dos trabalhos da empreitada “b”).

- 183.** Importa por isso concluir, no que respeita à infração sancionatória a que se refere o artigo 65º n.º 1 alínea b), que da factualidade provada decorre, de forma inequívoca que o demandado agiu de forma negligente consciente. Deve salientar-se que, agindo como agiu, sem enquadramento legal não acautelou igualmente as consequências que poderiam advir de tal conduta, nomeadamente em termos financeiros para o IVDP, ao pagar algo que não era devido, por não totalmente executado. Situação que, de todo, tem qualquer justificação. O cumprimento rigoroso de todos os procedimentos legais é uma garantia de todas as partes contratuais e que, naturalmente, qualquer servidor deve cumprir. Assim sendo, em função dessas circunstâncias, entende-se que deverá ser aplicada a multa proposta pelo Ministério pela infração cometida, ou seja € 2550,00.
- 184.** No que respeita à infração reintegratória por pagamentos indevidos a que se refere o artigo 59º n.º 1 e n.º 4 da LOPTC, o demandado deve ser condenado no pagamento do montante de vinte e seis mil trezentos e oitenta e seis euros (26 386€), correspondente aos valores dos trabalhos pagos e não finalizados.
- 185.** Importa fazer uma referência à eventual aplicação de mecanismos de relevação ou redução de responsabilidade bem como de dispensa de multa ou sua atenuação, a que se refere a contestação.
- 186.** Nos termos do artigo 65º n.º 8 da LOPTC, o Tribunal pode dispensar a aplicação de multa quando a culpa do demandante for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada. No caso, estando em causa uma situação em que ocorre a obrigação de reposição, não é possível lançar mão de tais institutos, no que respeita à infração sancionatória.
- 187.** Também da factualidade dada como provada de todo pode considerar-se a situação do demandado como uma situação de passível de permitir uma redução da responsabilidade de natureza reintegratória. Ainda que sua atuação seja imputada a título de negligência

(assim o requereu o MP), o certo é que se trata de um caso claro de fronteira entre negligência e dolo. Recorde-se que ocorreu uma situação de falsificação de documento (nomeadamente de um auto de medição) e que a situação da incompletude da obra, por tão óbvia, não podia deixar de ser conhecida pelo demandado. Assumiu como estando cumpridas e executados trabalhos que, claramente não estavam. Sublinhando o que já foi referido no § 183, a situação assume contornos de uma gravidade não desprecienda e mesmo intolerável para um gestor de dinheiros públicos. Assim no caso concreto carece de fundamento legal qualquer possibilidade de redução da responsabilidade.

- 188.** Finalmente deve referir-se que nos termos do artigo 59.º, n.º 6, da LOPTC, «a reposição inclui juros de mora sobre os respetivos montantes, nos termos previstos no Código Civil, contados desde a data da infração, ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência». Assim, à quantia em causa, acresce os juros legais vencidos e vincendo até integral pagamento, nos termos daquele artigo.

III. Decisão

Pelo exposto, julgo parcialmente procedente a ação intentada pelo Ministério Público e em consequência:

- a) Absolvo o demandado AA (D1) de todas as infrações sancionatórias e reintegratórias imputadas.**
- b) Absolvo o demandado BB (D2) das infrações reintegratórias e sancionatórias envolvendo os factos envolvendo a empreitada designada “a”;**
- c) Condeno o demandado BB (D2) como autor de uma infração sancionatória prevista e punida pelo artigo 65º n.º 1 alínea b) da LOPTC (pagamentos indevidos), na forma negligente, na multa de € 2550,00 (dois mil quinhentos e cinquenta euros) e ainda no pagamento da quantia de 26 386€ (vinte e seis mil trezentos e oitenta e seis euros), por via de pagamentos indevidos a que se alude no artigo 59.º 1, 3 e 4 da LOPTC, referente às condutas supra identificadas envolvendo a empreitada identificada como “b”.**

- d) **Condeno o demandado BB (D2) no pagamento dos juros legais devidos sobre o montante de 26 386€ (vinte e seis mil trezentos e oitenta e seis euros), desde o momento em que foram efetuados os pagamento.**
- e) **Condeno o demandado BB (D2) no pagamento dos devidos emolumentos legais.**

Registe e notifique.

Publicite-se, sem a identificação das pessoas singulares.

Tendo em atenção os factos provados envolvendo falsificação de documentos, remeta certidão da sentença ao MP.

Lisboa, 11 de setembro de 2024

O Juiz Conselheiro

José Mouraz Lopes