



RECURSO ORDINÁRIO N.º 07-JRF/2013

(Processo n.º 07-JRF/2012)

ACÓRDÃO N.º 08 / 2014- 3ª SECÇÃO

I – RELATÓRIO

1. Em 11 de Julho de 2013, no âmbito do processo de julgamento de responsabilidade financeira nº 07/2012, foi, na 3ª Secção do Tribunal de Contas, proferida a douda Sentença nº 12/2013 que, julgando verificada a prática de infracção financeira sancionatória prevista na alínea b) do nº 1 do artº 65º da LOPTC,¹ condenou os Demandados Vitor Manuel Domingos Lourenço, Fernando Brites Carvalho e Isabel Maria de Sousa Gonçalves dos Santos, cada um, a uma pena de multa, especialmente atenuada, no valor de 1.530,00€, tendo, pela mesma infracção, dispensado da pena de multa os Demandados Raul Miguel Castro, Carlos Manuel Lopes Ferreira Martins, António Manuel de Faria Ferreira e Lucinda Gaspar Antunes Caldeira.

¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela pelas Leis nº 87-B/98, de 31 de Dezembro; 1/2001, de 4 de Janeiro; 55-B/2004, de 30 de Dezembro; 48/2006, de 29 de Agosto; 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril; 61/2011, de 7 de Dezembro; 2/2012, de 6 de Janeiro e Lei 83-C/2013, de 31 de Dezembro.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

2. Não se conformaram com a decisão os Demandados, que interpuseram o presente recurso, nos termos e para os efeitos do artº 96º-nº 3 da Lei nº 98/97 (L.O.P.T.C.).

Nas doutas alegações apresentadas, que aqui se dão como integralmente reproduzidas, os Recorrentes apresentaram as seguintes conclusões:

- *Detecta-se erro na apreciação da prova que levou a uma errada fixação da matéria de facto provada.*
- *Encontrando-se gravada a prova produzida em julgamento, de acordo com o disposto nos artigos 522º-B e 522º-C do anterior Código de Processo Civil na redacção do Decreto-Lei nº 303/07 de 24/08, a decisão da 1ª instância sobre a matéria de facto pode ser alterada como é permitido pelo disposto no artigo 662º, nº 1 do CPC.*
- *A correcta apreciação das provas produzidas deveria levar o Tribunal recorrido a julgar como provados factos omitidos no rol dos factos provados.*
- *Assim é relativamente à implementação do sistema "pluvia" para a drenagem pluvial em substituição do sistema de drenagem tradicional, atendendo às diferentes pendentes de cobertura.*
- *A intervenção para implementação do sistema "pluvia" para a drenagem pluvial da cobertura, em substituição do sistema de drenagem tradicional, atendendo às pendentes da cobertura, resulta da alteração e redimensionamento da estrutura*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

ao nível da cobertura, por imperativo do tipo de solo efectivamente encontrado aquando da construção das fundações, sendo, pois, consequência da circunstância imprevista, descrita nos factos 18 (existência de águas subterrâneas armazenadas sob grande pressão e solo não homogéneo) e 20 (optou-se por revisão da estrutura do edifício, aplicando-se micro estacas, em vez de fundação em sapatas).

- Há uma relação directa de causa-efeito entre a necessária alteração de estrutura, conseqüente de factos imprevisíveis, e a adopção do sistema de drenagem "pluvia".*
- O sistema de drenagem pluvial inicialmente previsto descarregava a carga nas paredes laterais. Devido a esse sistema de drenagem, a cobertura apresentava uma altura, logo uma massa e um peso considerável e superior, ao previsto, posteriormente, depois da alteração no decurso da obra para fundações indirectas com o recurso a micro estacas.*
- A anterior espessura de laje era necessária de modo a que fosse possível o escoamento das águas inicialmente proposto. A alteração efetuada para o sistema de drenagem pluvial tipo "pluvia" - um sistema predial de drenagem de águas pluviais concebido para funcionar por depressão induzida pela gravidade, em que a forma patenteada dos ralos, bem como o dimensionamento correcto da tubagem, permite um escoamento rápido da água (por acção sinfónica, é assegurada uma drenagem eficaz, sem a necessidade de grandes pendentes, já que grandes pendentes = maior espessura da laje = maior peso e menor estabilidade das fundações, considerando o tipo de solo existente) permite uma menor espessura de laje, inevitavelmente menores cargas nas paredes exteriores, como recomendado pelo tipo de fundações (micro estacas) que teve que ser executado, em função do comportamento do terreno encontrado.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *A estrutura em laje plana e a adopção do sistema pluvia resulta de uma reacção ao tipo de terreno supervenientemente detectado.*
- *Por outro lado, como os tubos de queda estavam inicialmente no interior dos pilares, atento o conhecimento superveniente do solo, foi necessário evitar este factor de fragilização da estrutura.*
- *Os impactos da necessidade imprevista de alteração da estrutura não se situaram apenas a este nível, situaram-se também ao nível do alargamento de vãos de paredes.*
- *A necessidade de nova geometria e dimensionamento da estrutura portante vertical (circunstância imprevisível) e o disposto no artigo 73º RGEU, que levou a que, imprevisivelmente, se tivessem que alterar os vãos de paredes antigas e, conseqüentemente, a um acréscimo no fornecimento e assentamento dos elementos em pedra de liôs, correspondentes às vergas e peitoris das janelas que deixaram de ter 0,95 m para passar a ter 1,25 m.*
- *A construção de lanternins na caixa de escadas, resultou também da alteração estrutural que a obra sofreu, fruto das já referidas circunstâncias imprevistas. Desconsiderou o Tribunal a quo as declarações das testemunhas que indexam esta alteração ao redimensionamento da estrutura, que igualmente determinou a adopção de um novo tipo de sistema de drenagem pluvial, numa interligação e "carambola" de aspectos técnicos interconexiónados.*
- *O prolongamento do curso de um dos elevadores de modo a aceder à cobertura, resulta também da alteração de estrutura que exigiu um novo sistema de*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

drenagem pluvial e alterações no projecto de electricidade e outros projectos de especialidade, mormente no que toca à instalação de ar condicionado.

- O tribunal recorrido fez uma incorrecta valoração das declarações do Demandado Eng. Fernando Brites Carvalho e dos depoimentos das testemunhas Eng. Carlos Alberto Dias Marques e Arq. José Manuel Charters Monteiro da Conceição, omitindo a relação que existe entre os factos provados 18, 19 e 20 e as alterações a que se referem os factos provados 24 (sistema "pluvial"), 25 (alargamento de vãos em paredes), 26 (lanternins na caixa de escadas) e 27 (elevador de acesso à cobertura), sendo que estas alterações resultam igualmente da alteração necessária e imprevisível da estrutura do edifício, com abandono de fundações directas (por sapatas) e adopção de fundações indirectas (micro-estacas), obrigando a redimensionar toda a estrutura e as soluções professadas para a drenagem pluvial da cobertura e demais segmentos da obra.*
- O Tribunal "a quo" deu como provado o facto provado 12, sem que da Acta da reunião da Câmara Municipal de Leiria decorra que foi deliberado analisar e aprovar, por unanimidade, "a realização de trabalhos a mais a preços de proposta no valor de € 134.014,96 € + IVA) trabalhos a mais a preços acordados no valor de € 286.559,72 + IVA) o que perfaz um total de € 420.574,68 + IVA e trabalhos a menos no valor de 161.992,59 + IVA) conforme informação do Departamento de Obras Municipais e ainda dar conhecimento à empresa Construtora SAN JOSÉ, SA", encontrando-se tais trabalhos identificadas nos Anexos II e II do Relatório de Auditoria".*
- Desconhecendo-se se tal deliberação foi aprovada por unanimidade ou por maioria, e, neste caso, quem votou favoravelmente a deliberação, não pode a*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Acção ser julgada procedente e os ora Recorrentes condenados, quer em multa, quer com dispensa de pena.

- Ao Ministério Público cabe provar os factos constantes do requerimento inicial. Neste conspecto, não existindo prova documental, e outra não foi produzida, no sentido de tal deliberação ter sido aprovada por unanimidade, os Recorrentes devem ser absolvidos.*
- Foi omitida matéria de facto relativa ao incumprimento das rotinas estabelecidas na Câmara Municipal e Leiria, que impunham a divulgação antecipada de um documento que continha a ordem de trabalhos, os documentos pertinentes à sua análise e uma minuta das deliberações a tomar, devendo dar-se como assente que o assunto dos trabalhos a mais desta empreitada só emergiu para deliberação na própria reunião de Câmara de 29 de Setembro de 2009.*
- Na 6.ª feira que antecedeu a reunião de Câmara - que se realizou na 3.ª feira subsequente - os senhores Vereadores tiveram acesso a um esboço de acta donde apenas constava a revisão de preços provisória mas não o que quer que fosse relativo a trabalhos a mais. A deliberação que consta da minuta da acta, foi alterada em sede de reunião de Câmara, para albergar os trabalhos a mais.*
- Não houve qualquer contacto dos Recorrentes com a matéria a deliberar, resultando insuficiente a matéria provada no facto 30, que inculca uma ideia errada sobre o sucedido.*
- Averiguado que no caso concreto os depoimentos das testemunhas, concretamente indicados, analisados segundo as regras da experiência comum, conjugados, conforme alegado, com os documentos adredes que a douta*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Sentença recorrida dá por reproduzidos (Acta da reunião de Câmara Municipal de Leiria, de 29 de Setembro de 2009 e Informações Técnicas), impunha-se a recolha como matéria provada do acervo fáctico em falta, extraindo as correspondentes consequências jurídicas.

- *Não era possível prever os trabalhos no edifício ponte porque se tratava de um edifício ocupado e as patologias estavam ocultas, não sendo admissíveis demolições parciais.*
- *As paredes perimetrais possuíam suficiente capacidade de carga para receber o aumento do número de pisos previstos. Acontece que fruto das características do terreno, reveladas pelas sondagens, foi necessário adoptar uma diferente solução estrutural que prescindia das paredes perimetrais, como elementos com a importância estrutural que tinham no projecto inicial.*
- *Sendo os trabalhos respeitantes ao alargamento dos vãos de paredes, fornecimento e assentamento de elementos em pedra de liós, lanternins, elevador de acesso à cobertura e sistema de drenagem "pluvia" consequências da adopção de uma nova estrutura, assente em fundações indirectas (micro-estacas), devem acolher-se como consequência da circunstância imprevista ligada a um terreno não homogéneo e com problemas de águas, que nada fazia prever, sendo, consequentemente de reconhecer como verdadeiros "trabalhos a mais", na acepção do artigo 26º do DL 59/99, de 2 de Março.*
- *O valor de adjudicação dos trabalhos que remanescem após a consideração como genuínos trabalhos a mais do alargamento dos vãos de paredes, fornecimento e assentamento de elementos em pedra de liós, lanternins, elevador de acesso à cobertura e sistema de drenagem "pluvia" permitia o*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

ajuste directo, resultando inverificada a ilicitude financeira que se imputa aos ora Recorrentes.

- *Do artigo 19º a) do CCP, aplicável in casu apesar dos factos terem ocorrido na vigência do DL 59/99, decorre que não seria exigível que a adjudicação dos trabalhos remanescentes tivesse de ser precedida de "Concurso público ou limitado com publicação de anúncio", pois que teria sempre um valor inferior ao previsto naquela norma, que permite a escolha do ajuste directo para celebração de contratos de valor inferior a € 150.000.*
- *Destarte a conduta dos ora Recorrentes, não enferma da ilegalidade consubstanciada na violação de normas de autorização e despesa pública prevista e punível no termos da alínea b) do nº 1 e do nº 2 do artigo 65º da LOPTC, pelo que não deverá julgar-se verificada qualquer infracção financeira, devendo os ora Recorrentes ser absolvidos.*
- *Todavia, mesmo que assim não se reconheça e se defenda que, na situação em apreço, a alteração do sistema de drenagem pluvial; as alterações em vãos de paredes; os lanternins e o elevador de acesso à cobertura não resultam de circunstância imprevista, de um acontecimento inesperado, inopinado ou insusceptível de ser previsto por um decisor público razoavelmente providente e informado, o que não se concede, devem os Recorrentes Vítor Manuel Domingues Lourenço, Fernando Brites Carvalho e Isabel Maria de Sousa Gonçalves dos Santos ser dispensados de pena, em igualdade de circunstâncias com os demais Demandados, pois apesar de serem Vereadores em regime de permanência, ficaram tão à mercê como os demais Recorrentes da alteração da deliberação ínsita no documento de trabalho que circulou antes da reunião de*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Câmara, onde apenas se fazia referência a uma deliberação sobre revisão de preços, vindo apenas na reunião do executivo a a provar-se os trabalhos a mais.

- Não se pode aceitar que os "trabalhos a mais" constantes do Contrato Adicional nº 1 tenham resultado de deficiências e/ou omissões do projecto, com a alegação de que o dono da obra não definiu com o devido rigor as características geológicas do terreno para efeito do concurso, ou outrossim da introdução opcional de melhorias no projecto inicial, muito menos se pode admitir que a sua actuação seja tida como uma violação das regras da concorrência e dos princípios da contratação pública.*
- Não era exigível a estes concretos Autarcas Demandados (alguns não o eram sequer à data) que, aquando da elaboração do projecto, determinassem a realização de um estudo geológico, de modo a conhecer as características dos solos (porque o estudo se faz por sondagem, nada garante, aliás, que não tivesse surgido o mesmo efeito, pois bastaria que a sondagem não "acertasse" no mesmo local da afloração de águas), que afinal só vieram a detectar-se em obra, pelo que os trabalhos adicionais identificados não poderiam ter sido logo contemplados no projecto da empreitada e o custo para a sua execução submetidas à concorrência.*
- Quem quer que tenha votado favoravelmente a deliberação em causa, fê-lo na firme convicção que estava a cumprir a Lei, porque a proposta era sustentada nos Pareceres e elementos técnicos dos serviços que ali lhes foram presentes, e que, portanto, o contrato adicional cabia na previsão do nº 1 do artigo 26º do DL 59/99, de 2 de Março.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *A culpa e o respectivo grau (artigo 67º-2 da LOPTC) devem ser apurados de acordo com os princípios estabelecidos e sedimentados no nosso ordenamento jurídico-penal.*
 - *A jurisprudência da 3ª Secção do Tribunal de Contas tem vindo a aceitar, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, a aplicação subsidiária de institutos penais como a atenuação especial e a dispensa de pena (artigos 72º, 73º e 74º do Cod. Penal), tendo em conta a similitude dos princípios ordenadores do direito penal e sancionatório.*
 - *O concreto condicionalismo em que ocorreram os factos a não determinar absolvição dos Recorrentes, sempre aconselharia como adequada a dispensa de pena prevista no artigo 74º-1 a) do Código Penal, para todos os Demandados, e por isso também para os Recorrentes Vítor Manuel Domingues Lourenço, Fernando Brites Carvalho e Isabel Maria de Sousa Gonçalves dos Santos.*
 - *A douta Sentença recorrida viola os artigos 61º-1, 62º-2, 65º-1 b) e 2 e 5 e 67º-2 e 3 da LOPTC, artigo 26º-1 do DL 59/99, de 2 de Março, artigo 19º-a) do CCP, violando, outrossim, no que toca à medida da pena, os artigos 72º, 73º e 74º-nº 1-a) do Código Penal.*
- 3.** Os Recorrentes finalizam as alegações requerendo que seja proferido Acórdão, que revogando a sentença da 1ª instância, dê provimento ao recurso interposto, com a conseqüente absolvição do pedido ou, subsidiariamente, que devem beneficiar da dispensa de pena.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

4. Tendo o recurso sido admitido, foi notificado o Ministério Público para emitir parecer nos termos do artº 99º nº 1 da Lei nº 98/97. Sustentou a improcedência do recurso, apresentando a seguinte súmula:

- *No que concerne à questão da valoração da prova testemunhal, os recorrentes limitam-se a discordar da convicção formulada pelo julgador, sem indicarem, em concreto, qualquer contradição, deficiência ou obscuridade. Trata-se tão-somente de uma divergência sobre a valoração da prova, mas não se identifica o vício lógico em que o julgador tivesse incorrido. A livre apreciação da prova (testemunhal e documental) não se mostra arbitrária, antes se evidencia que foram observadas as regras da experiência. Não existe o nexo de causalidade entre a alteração da estrutura (aplicação de micro-estacas em vez de fundação em sapatas) e a adoção do sistema de drenagem "pluvia" em vez do sistema de drenagem tradicional, na medida em que qualquer destes sistemas de drenagem poderia ser aplicado independentemente do tipo de fundação. Isto é, o sistema de drenagem "pluvial" poderia ab initio ter sido previsto, se igualmente tivesse sido prevista a cobertura em laje horizontal. Logo, a drenagem em sistema "pluvia" decorre do tipo de cobertura e não do tipo de fundação.*
- *O prolongamento de um dos elevadores até á cobertura (5º piso) foi realizado para facilitar o acesso à cobertura, tanto mais que, nesta iriam ser instaladas as máquinas do sistema de ar condicionado. É uma melhoria opcional. O sistema de acesso à cobertura, inicialmente previsto, não era incompatível com a normal manutenção dos equipamentos de ar condicionado.*
- *A questão suscitada no ponto V do requerimento de recurso carece de qualquer base de sustentação. Na verdade, o julgador formulou o seu juízo sobre o*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

resultado da votação a partir do conteúdo da acta e da prova testemunhal que especificamente versou sobre tal matéria. Se da acta não consta expressamente o resultado da votação, para efeitos do caso concreto, o julgador considerou provado o facto de que a deliberação foi tomada por unanimidade. O que releva, porém, no plano da responsabilização pela deliberação, é o facto de nenhum dos demandados ter votado contra. É que, somente nos casos em que o voto contra é declarado em acta, é que existe isenção de responsabilidade, como inequivocamente resulta do disposto nos artigos 92º e 93º da Lei das Autarquias Locais.

- Quanto à medida da pena, afigura-se-nos que a mesma se mostra adequada e proporcional à gravidade do ilícito e da culpa. As regras da experiência levam-nos a concluir que a boa gestão dos dinheiros públicos está intimamente associada a um planeamento rigoroso, preventivo e eficaz, em especial na realização de obras em edifícios antigos, cujo historial deverá ser prévia e zelosamente investigado pelos intervenientes envolvidos na respetiva remodelação/reconstrução a fim de minimizar o risco de trabalhos a mais.*

5. Obtidos os “vistos” dos Exmos. Adjuntos, nada obsta à prolacção do Acórdão.

II – OS FACTOS

A factualidade apurada na douta sentença e que releva para a apreciação da decisão consta de fls. 180 a 196 do processo da 1ª instância e que se reproduzem:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

FACTOS PROVADOS

- 1. Em 27 de outubro de 2005 foi celebrado o contrato de empreitada de "Remodelação do edifício da ex-cadeia e construção dos corpos de ligação - Edifício dos Paços do Concelho", entre a Câmara Municipal de Leiria (CML) (entidade adjudicante) e a empresa "Construtora San José, S.A." (adjudicatária), pelo valor de € 2.344.250,24, acrescido de IVA, o qual foi visado pelo Tribunal de Contas em 28 de novembro de 2006, a qual se regeu pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, na modalidade de retribuição "por série de preços", tendo o auto de consignação dos trabalhos ocorrido em 26 de novembro de 2007.*
- 2. Os trabalhos da empreitada tiveram uma primeira suspensão de 27-12-2007 a 16-06-2008 "por motivo de a zona a intervencionar não se encontrar desocupada na sua totalidade" e uma segunda suspensão de 31-07-2008 a 12-01-2009 "para proceder à execução de sondagens geológicas, elaboração dos projetos de fundações.*
- 3. O contrato de empreitada foi precedido de concurso público, cuja abertura foi autorizada por deliberação camarária de 30-08-2004, publicitado no Diário da República, 2ª Série, nº 279, de 27-11-2004, tendo por objeto a realização de trabalhos de construção civil e infraestruturas diversas.*
- 4. Posteriormente, em 9 de dezembro de 2009, foi celebrado o primeiro contrato adicional ao referido contrato.*
- 5. O Tribunal de Contas, em plenário da 1ª Secção, de 24.02.2010, deliberou a*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

realização de uma ação de fiscalização concomitante (Processo nº 9/2010-AUDIT. 1ª S) à execução do contrato de empreitada de "Remodelação do edifício da ex-cadeia e construção dos corpos de ligação - Edifício dos Paços do Concelho", que envolveu a análise do contrato adicional.

- 6. Os resultados desta ação constam do Relatório nº 20/2011, aprovado em Subsecção da 1ª Secção, de 07.11.2001, que serviu de base à elaboração do requerimento do Ministério Público.*
- 7. Entre 27 de outubro de 2005 e 26 de outubro de 2009 os Demandados Vítor Manuel Domingues Lourenço, Fernando Brites de Carvalho, Isabel Maria de Sousa Gonçalves dos Santos, Raúl Miguel Castro, Carlos Manuel Lopes Ferreira Martins, António Manuel de Faria Ferreira (desde 9-02-2006) e Lucinda Gaspar Antunes catetra integraram o executivo camarário de Leiria, o primeiro como Vice-Presidente, o segundo e a terceira como Vereadores em regime de permanência e os restantes como Vereadores sem pelouro atribuído, tendo sido a primeira vez que os três últimos Demandados desempenhavam tais funções.*
- 8. O primeiro, o segundo e a terceira Demandados auferiram, pelo exercício das respetivas funções, em 2009, os vencimentos líquidos mensais de € 1.303,14, € 2.589,59 e € 2.455,33, respetivamente, e os restantes não auferiam qualquer remuneração mensal mas apenas senhas de presença que, em 2009, tinham o valor de € 76,32.*
- 9. Em 10 de março de 2009, o Técnico do Departamento de Obras Municipais da CML, Marcelino Marques, no âmbito da empreitada em causa, elaborou a informação a que se refere o documento de fls. 19 do Volume I do Processo de Auditoria (PA), e que aqui se dá por reproduzido, referindo a necessidade de executar "trabalhos a mais" a preços acordados, no montante de €33.547,69 mais IVA, conforme llistaqern anexa a que se refere o documento de fls. 20 do mesmo Volume do PA, que aqui se dá igualmente por reproduzido, trabalhos*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

relacionados com: preenchimento de poço e galeria existentes, ramal de água, três moldes metálicos de cofragem, aterro da escavação para fundações e blocos fungiformes para lajes que não estavam previstos. Mais refere que o empreiteiro apresentou preços aceitáveis e que podem ser considerados trabalhos a mais nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de março, tendo o Diretor do Departamento, Carlos Alberto Marques, com data de 19-07-2009, proferido o seguinte despacho: "De acordo. À consideração superior".

- 10. Em 10 de julho de 2009, o Técnico referido no facto 9, no âmbito da mesma empreitada, elaborou a informação a que se refere o documento de fls. 21 do Volume I do PA, que aqui se dá por reproduzido, alegando a necessidade de executar "trabalhos a mais" a preços acordados, no montante de € 31.830,92 mais IVA, e a preços de proposta, no montante de €111.963,04 mais IVA, trabalhos discriminadas na listagem anexa a que se refere o documento de fls. 22 e 23 do PA, e que aqui igualmente se dá por reproduzido, trabalhos relacionados com: alteração da classe do betão, alvenarias, cimbres e isolamentos em paredes exteriores. Acrescenta que tais trabalhos não estavam previstos tendo o empreiteiro apresentado novos preços aceitáveis e que os trabalhos podem ser considerados como trabalhos a mais nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de março, tendo o Diretor do Departamento, Carlos Alberto Marques, proferido, em 19-07-2009, o seguinte despacho: "De acordo. À consideração superior.*
- 11. No dia 28 de setembro de 2009, no âmbito da mesma empreitada, surge nova informação do Departamento de Obras Municipais, e a que se refere o documento de fls. 24 e 25 do PA, que aqui se dá por reproduzido, respeitante a trabalhos a mais e a trabalhos a menos, referindo-se trabalhos a mais a preço da proposta, no montante de € 22.051,92 mais IVA, trabalhos a mais a preços acordados, no montante de € 221.181,11 mais IVA e trabalhos a menos, no montante de € 161.992,59 mais IVA, tudo conforme discriminado no anexo a que se refere o documento de fls. 26 a 37 do Volume I do PA, e que aqui se dá*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

por reproduzido, trabalhos relacionados com as seguintes situações: reconstrução do edifício "ponte" na ligação do edifício da ex-cadeia para o edifício principal por se constatar a falta de integridade da estrutura e da sua cobertura, alargamento de vãos em paredes antigas, maior valia para fornecimento e assentamento de elementos em pedra de liós, maior valia no elevador para dotação de acesso direto à cobertura, construção de lanternim na zona das caixas de escada e criação de guarda metálica nas escadas e implementação do sistema "pluvia" para a drenagem pluvial em substituição do sistema de drenagem tradicional, atendendo às pendentes da cobertura. Mais se refere que "Dado que estes trabalhos não se encontravam previstos, muito embora tenham se tornado necessários para a realização da empreitada e tenham surgido na sequência de uma circunstância imprevista, e uma vez que estes trabalhos não podem ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra, propõe-se a sua aprovação e adjudicação, nos termos da alínea a) do n. o 1 do artigo 26º do Decreto-Lei n. o 59/99, de 02 de Março", constando despacho do Diretor do Departamento, Carlos Alberto Marques, a dizer "De acordo- À consideração superior".

- 12. Em 29 de setembro de 2009, o executivo municipal, com a participação de todos os Demandados, sob a presidência do 1º Demandado, por ausência da Presidente da Câmara, deliberou, por unanimidade, aprovar as propostas referidas nos factos 9, 10 e 11 nos seguintes termos: "Pela empresa Construtora SAN JOSÉ, SA, e confirmado pelo Departamento de Obras Municipais, foi presente para aprovação o Estudo de Revisão de Preços Provisória referente aos Autos nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, no valor de € 39.048,30+IVA. Presente também uma informação do citado Departamento referindo a necessidade de execução de trabalhos a mais a preços da proposta no valor de €134.014,96+IVA, trabalhos a mais a preços acordados no valor de €286.559, 72+IVA, o que perfaz um total de €420.574,68+IVA e trabalhos a*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

menos no valor de €161. 992,59+IVA. Em 16 de agosto de 2005 a obra em epígrafe foi adjudicada pelo valor de €2.348.901,85+IVA conforme deliberação tomada em reunião da Câmara Municipal, valor este corrigido pela deliberação nº 910, tomada na reunião de Câmara do dia 22 de julho de 2008, para o valor de € 2.344.250,24+IVA. A Câmara tomou conhecimento, e com base na informação prestada pelo Departamento de Obras Municipais, deliberou por unanimidade aprovar o Estudo de Revisão de Preços Provisória referente aos Autos nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, no valor de €39.048,30+IVA. Mais deliberou analisar e provar a realização dos trabalhos a mais a preços de proposta no valor de €134.014, 96+IVA, trabalhos a mais a preços acordados no valor de €286.559, 72+IVA, o que perfaz um total de €420.574,68+IVA, e trabalhos a menos no valor de €161.992,59+IVA, conforme informação do Departamento de Obras Municipais e ainda dar conhecimento à empresa Construtora SAN JOSÉ, SA encontrando-se tais trabalhos identificados nos Anexos II e III ao Relatório de Auditoria.

- 13. A deliberação do executivo camarário de 29 de setembro de 2009 determinou a celebração do 1º contrato adicional a que se refere o facto 4, compreendendo no seu objeto "trabalhos a mais a preços acordados", no valor de 286.559,72 euros", "trabalhos a preços da proposta", no montante de 134.014,96 euros e "trabalhos a menos", no valor de 161.992,59 euros, valores estes acrescidos do IVA, tendo o Diretor do Departamento de Obras Municipais, Engenheiro Carlos Alberto Marques, estado presente na reunião para eventuais esclarecimentos.*
- 14. Os edifícios dos Paços do Concelho e da Ex-Cadeia de Leiria datam de princípios do Século XX.*
- 15. Os Paços do Concelho de Leiria constam da alínea c) do Anexo I ao Regulamento do Plano Diretor Municipal de Leiria "Para classificação como imóveis de valor concelhio", Regulamento que foi ratificado pela Resolução do*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Conselho de Ministros nº 84/95, de 13 de Julho, publicada no Diário da República, I Série-B, nº 204, de 4 de setembro de 2005.

- 16. O edifício da ex-cadeia estava parcialmente ocupado em cerca de 50% (partes laterais) aquando da consignação dos trabalhos, estando livre apenas a sua parte central que apresentava sinais de degradação evidente e risco de ruína, sendo, porém, possível transitar no seu interior de uma ponta à outra.*
- 17. A elaboração dos Projetos de Execução da empreitada esteve a cargo do Arquitecto José Charters Monteiro e ocorreu em 2004, num prazo de quatro meses.*
- 18. Na sequência da execução das sondagens no edifício da ex-cadeia referidas no facto 2, detetou-se a existência de águas subterrâneas armazenadas em rochas, sob grande pressão, e um solo não homogéneo.*
- 19. Da análise das paredes perimetrais do edifício concluiu-se que não possuíam suficiente capacidade de carga para receber o aumento de número de pisos previstos no projeto.*
- 20. Em função da factualidade referida no facto 18, optou-se pela revisão da estrutura do edifício, aplicando-se micro estacas, em vez de sapatas, o que teve implicações diretas em todos os itens do anexo à informação de 10 de março de 2009 (cfr. facto 9) e no item 1 do anexo à informação de 10 de julho de 2009 (cfr. facto 10).*
- 21. Na Memória Descritiva de 12 de julho de 2004, a que alude o documento de fls. 216 a 223, relativo às Fundações e Betão Armado da Remodelação/Ampliação das Instalações Sanitárias do Edifício dos Paços do Concelho de Leiria é referido que "O solo existente na zona, de acordo com sondagens efectuadas em 1999, quando da execução da 1ª fase de remodelação e ampliação - arquivo e garagens -*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

é constituído por argilas duras, muito densas e argilas muito rijas".

- 22. As sondagens feitas em 1999 foram feitas no logradouro contíguo ao edifício da ex-cadeia e, tendo ainda em conta que nos edifícios da zona o sistema adotado sempre foi o de sapatas, entendeu-se que não havia qualquer razão para pensar que o terreno onde se encontrava a Ex-Cadeia tinha as características que foram efetivamente detetadas.*
- 23. Já no decurso da obra, constatou-se que o edifício-ponte apresentava-se degradado no que respeita ao pavimento e à cobertura, tendo, nessa altura, designadamente após a remoção do forro do pavimento, sido avaliada a sua total situação.*
- 24. A substituição para o sistema de drenagem pluvial tipo "pluvia", em vez do sistema tradicional, verificou-se por se ter entendido que permite menores cargas nas paredes exteriores como se recomenda para o tipo de fundações por micro estacas.*
- 25. O alargamento de vãos em paredes antigas assentou em razões de continuidade com positiva e de diminuição do ensombramento, o que contribuiu para um acréscimo no fornecimento e assentamento em pedra de liós.*
- 26. Os lanternins foram aplicados para reforçar a iluminação natural, obtendo-se um ganho em energia.*
- 27. As alterações no que respeita ao elevador foram realizadas pela conveniência de o mesmo aceder até ao nível da cobertura.*



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

28. *Os trabalhos que constituíram o 1º contrato adicional tornaram-se necessários à cabal execução da obra.*
29. *No mandato autárquico referido no facto 7, os Demandados Raúl Miguel Castro, Carlos Manuel Lopes Ferreira Martins, António Manuel de Faria Ferreira e Lucinda Gaspar Antunes Caleira não tinham qualquer pelouro atribuído, limitando-se a comparecer às reuniões quinzenais (às terças-feiras) da CML.*
30. *Era-lhes disponibilizado um Gabinete na sexta-feira que antecedia a reunião quinzenal, altura em que tinham conhecimento da ordem de trabalhos e dos textos que iam ser discutidos.*
31. *O Demandado Vítor Manuel Domingues Lourenço é licenciado em História e, antes de desempenhar funções autárquicas, era professor do ensino secundário.*
32. *O Demandado Fernando Brites Carvalho é Engenheiro Civil.*
33. *A Demandada Isabel Maria de Sousa Gonçalves dos Santos é licenciada em Engenharia Civil, ramo de Hidráulica e, antes de desempenhar funções autárquicas, era Técnica Superior dos Serviços Municipalizados, Águas e Saneamento de Leiria.*
34. *O Demandado Raúl Miguel Castro é licenciado em Ciências do Estado-Administração Pública, estando à data dos factos aposentado como Sub-Diretor Geral da DGCI.*
35. *O Demandado Carlos Manuel Lopes Ferreira Martins é licenciado em Engenharia Electrotécnica, tendo desempenhado funções como professor do ensino secundário, sendo depois quadro técnico superior da EDP-Electricidade de Portugal S.A.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

36. *o Demandado António Manuel de Faria Correia é licenciado em Economia, tendo desempenhado funções como profissional liberal, na área das finanças.*
37. *A Demandada Lucinda Gaspar Antunes Calera é licenciada em Estudos Portugueses e Ingleses e Mestre em Informática e Educação, tendo desempenhado funções como professora do ensino secundário.*
38. *Os Demandados ao deliberarem a adjudicação dos trabalhos fizeram-no na convicção que estavam a cumprir a lei e com base nas informações do Departamento de Obras Municipais indicadas nos factos 9, 10 e 11.*
39. *Não são conhecidos antecedentes aos Demandados no âmbito da responsabilidade financeira.*
40. *Dão-se aqui por reproduzidos todos os documentos apresentados 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, designadamente que algumas alterações ao projeto inicial tenham sido determinadas por diplomas legais publicados no período de execução dos trabalhos da empreitada.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

III – O DIREITO

Os Recorrentes suscitaram, nas suas alegações de recurso e nas conclusões, várias questões que cumpre apreciar nesta instância de recurso.

1º DO ERRO NA APRECIÇÃO DA PROVA

1.1. Os Recorrentes vêm alegar que *"existe erro na apreciação da prova testemunhal produzida que levou a uma errada fixação da matéria de facto provada"*.

Nas suas alegações são elencados seis factos que consideram incorrectamente julgados face à prova testemunhal produzida na audiência de julgamento.

Nos termos do artº 712º-nº 1-a) do C. P. Civil, aplicável a este processo face ao disposto no artº 5º-nº 2 da Lei nº 41/2013, de 26 de Junho, *"a decisão do tribunal de 1ª instância sobre a matéria de facto pode ser alterada se do processo constarem todos os elementos de prova que serviram de base à decisão sobre os pontos da matéria de facto em causa, ou se, tendo ocorrido gravação dos depoimentos prestados, tiver sido impugnada, nos termos do artº 685º-B a decisão com base neles preferida"*.

No caso em apreço, a audiência de julgamento foi gravada, com meios vídeo e áudio que este Tribunal dispõe e conforme despacho do Juiz deferindo o requerido, nesse sentido, pelo Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto no artº 791º-nº 2 do C. P. Civil, aplicável à audiência por força do



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

disposto no artº 93º da LOPTC. (acta a fls. 313 do processo apenso da 1ª instância).

Os Recorrentes deram cumprimento ao disposto no artº 685º-B do C.P. Civil, tendo especificado os concretos pontos de facto que consideravam incorrectamente julgados bem como os concretos meios probatórios constantes da gravação realizada que justificariam decisão diversa, tendo precedido à transcrição das passagens da gravação como se prevê no nº 2 do artº 685º-B do C. P. Civil.

Anota-se, ainda, que no actual C. P. Civil, o artº 662º-nº 1 determina que a decisão proferida em 1ª instância sobre a matéria de facto deve ser alterada *"se os factos tidos como assentes, a prova produzida ou um documento superveniente impuserem decisão diversa"*.

Nada obsta, pois, a que se analise e decida a pretensão dos Recorrentes.

1.2. Face ao teor dos depoimentos prestados em audiência de julgamento e que se mostraram reproduzidos entende-se proceder à reformulação da matéria de facto como segue:

Facto nº 23-A (Facto Novo)

Só com a desocupação completa do edifício-ponte e com o início da intervenção foi possível constatar que o edifício tinha patologias graves nas traves de madeira no piso e na cobertura que estavam ocultas e em zonas até então inacessíveis o que determinou a reformulação dos trabalhos previstos



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

para que fossem garantidas as necessárias condições de segurança, e com o custo adicional de 21.344,91€

Facto nº 24

A substituição para o sistema de drenagem pluvial tipo "*pluvia*" em vez do sistema tradicional que estava previsto no projecto decorreu do tipo de terreno detectado na sequência das sondagens a que se refere o facto nº 18 porque permitia uma menor espessura da laje, menores cargas nas paredes exteriores é recomendado para o tipo de fundações por micro estacas que veio a ser adoptado e teve um custo adicional de 5.235,94€.

*

No que respeita aos restantes pontos da matéria de facto de que vêm impugnados, não se acolhem as teses dos Recorrentes.

A análise das gravações feitas não permite sindicar o teor dos factos nºs 25, 26 e 27 do despacho sobre a matéria de facto.

Nos termos do artº 655º-nº 1 do anterior C. P. Civil (actual artº 607º-nº 5), o Juiz aprecia livremente as provas, decidindo segundo a sua prudente convicção acerca de cada facto.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Ora, nos pontos sindicados não descortinamos qualquer vício lógico do julgador sendo que o conteúdo dos factos em causa não se nos afigura arbitrário face aos elementos disponíveis. Pelo contrário, o teor dos depoimentos apresentados pelos Recorrentes não entra em contradição expressa e injustificada com o conteúdo da matéria de facto dada como provada nos artigos nºs 25, 26 e 27.

- a)** No que se refere ao conteúdo do facto nº 12 é manifesta a improcedência do alegado pelos Recorrentes.

O facto de se ter dito que a deliberação de 29 de Setembro de 2009 foi aprovada "*por unanimidade*" é irrelevante. Não consta na acta, pelo que se dá como não escrito mas, daí nada mais se pode inferir ou extrapolar com relevância para a decisão da 1ª instância.

Como bem refere o Exmo. Magistrado do Ministério, no seu parecer:

"o que releva, porém, no plano da responsabilização pela deliberação, é o facto de nenhum dos demandados ter votado contra. É que, somente nos casos em que o voto contra é declarado em acta, é que existe isenção de responsabilidade, como inequivocamente resulta do disposto nos artigos 92º e 93º da Lei das Autarquias Locais"

Na verdade, e como consta do facto nº 12, a deliberação foi aprovada pelos Demandados, sem nenhum voto contra.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

b) No que se refere ao facto nº 30, o seu conteúdo não é, sequer, impugnado pelos Recorrentes: não foi posto em causa que aos Vereadores sem pelouro, era-lhes disponibilizado um Gabinete, na sexta-feira que antecedia a reunião quinzenal, altura em que tinham conhecimento da ordem de trabalhos e dos textos que iam ser discutidos.

É, assim, irrelevante que a deliberação que consta da acta não coincidissem com o alegado esboço da acta que teria sido distribuído antecipadamente aos Vereadores da oposição: o que releva é o conteúdo da deliberação em causa, aprovada pelos Demandados, não constando qualquer declaração, por parte dos Vereadores sem pelouro, sobre o exacto conteúdo da proposta que foi objecto de votação.

2º DA QUALIFICAÇÃO COMO "TRABALHOS A MAIS" REALIZADOS NO ÂMBITO DA EMPREITADA

2.1. A empreitada em causa nos autos regia-se pelo Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, o qual, no seu artigo 26º definia o conceito de "*trabalhos a mais*", que estavam limitados ao máximo de 25% do valor do contrato (artº 45º do Decreto-Lei nº 59/99).

Revisitando o conceito legal de "*trabalhos a mais*" logo se evidencia que aqueles, para além dos mais, têm que resultar de circunstância imprevista.

Na verdade, no artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, o legislador foi muito exigente e rigoroso nos pressupostos que permitem ao dono da obra



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

fazer um ajuste directo em empreitada invocando a figura jurídica de "trabalhos a mais". Desde logo, pela particular exigência da "imprevisibilidade" dos trabalhos em causa: é necessário que o dono da obra se tenha deparado com factos, circunstâncias novas, que o tenham impellido à realização de outros trabalhos não incluídos no contrato inicial, para assim completar a obra projectada.

Relembra-se, assim, que é erróneo o entendimento de que sejam trabalhos imprevistos todos aqueles que não foram inicialmente previstos. Só perante circunstâncias inesperadas, inopinadas que um decisor público não pudesse nem devesse ter previsto, os trabalhos daí resultantes são susceptíveis de integrarem o conceito legal "trabalhos a mais" em sede de empreitada de obra pública.

- É este o estreito condicionalismo que se tem que evidenciar para que a estatuição legal se cumpra, sendo certo que a imprevisibilidade é o núcleo decisivo da previsão normativa: os trabalhos podem ser integráveis na empreitada, podem ser necessários ao seu acabamento, a sua autonomização em novo contrato pode ser técnica ou economicamente desaconselhável, mas se não resultaram de circunstâncias imprevistas na execução da obra não são susceptíveis de ajuste directo.

Este tem sido o entendimento e a jurisprudência constante e pacífica neste Tribunal e que o legislador, no Código dos Contratos Públicos, veio reafirmar, quando, no artº 370º-nº 1-a) define o conceito de "trabalhos a mais" como os que (para além de outros requisitos e numerados na alínea b)) "*se tenham tornado necessários à execução da mesma obra na sequência de uma circunstância imprevista*".



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

2.2. Feito um sucinto enquadramento jurídico, vejamos se, face à factualidade apurada, os trabalhos referenciados pelos Recorrentes são susceptíveis de ser considerados "*trabalhos a mais*" no conceito legal supra-referido.

Assim, e revisitando a matéria de facto apurada na 1ª instância e as decisões que tomámos sobre os pedidos de reformulação da matéria de facto apresentados pelos Recorrentes, concluiremos o seguinte:

a) Quanto aos factos nºs 25,26 e 27 do despacho sobre a matéria de facto foi decidido que eram improcedentes as alegações dos Recorrentes quanto a eventual omissão/erro na apreciação feita na 1ª instância.

Assim sendo, os trabalhos em causa não foram consequência de qualquer circunstância imprevista, uma vez que, conforme se deu como provado:

- O alargamento de vãos em paredes antigas assentou em razões de continuidade compositiva e de diminuição do ensombramento...

(Facto nº 25);

- Os lanternins foram aplicados para reforçar a iluminação natural ...

(Facto nº 26)

- As alterações no que respeita ao elevador foram realizados pela conveniência de o mesmo aceder até ao nível da cobertura.

(Facto nº 27)



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

b) Quanto aos trabalhos decorrentes da substituição do sistema tradicional previsto no projecto para o sistema de drenagem pluvial tipo "pluvia", os mesmos devem ser considerados como "trabalhos a mais" no conceito legal do artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99 uma vez que é o recomendado para o tipo de fundações por micro-estacas pois permitia uma menor espessura da laje e menores cargas nas paredes exteriores (facto nº 24, reformulado) sendo que a alteração do tipo de fundações directas para as fundações por micro-estacas foi consequência de se ter evidenciado, no início da execução da empreitada, por novas sondagens, a existência de águas subterrâneas armazenadas em rochas, sob grande pressão, e um solo não homogéneo (factos nºs 18 e 20). Ora, e como resulta do facto nº 21, o projecto assentava em fundações directas, as quais eram as adequadas ao solo constituído "*por argilas duras, muito densas e argilas muito rijas*" que tinha sido revelado por sondagens efectuadas em 1999.

Daí que, na sentença da 1ª instância, se tenham considerado "*trabalhos a mais*" os que resultaram da alteração do tipo de fundações, no valor de 102.561,59€.

Na verdade, constituía uma circunstância imprevista o facto de contrariamente ao que era expectável, o solo não ser homogéneo, como claramente consta no facto nº 22, do despacho da 1ª instância:

"As sondagens feitas em 1999 foram feitas no logradouro contíguo ao edifício da ex-cadeia e, tendo ainda em conta que nos edifícios da zona o sistema adoptado sempre foi o de sapatas, entendeu-se que não havia qualquer razão para pensar que o terreno onde se encontrava a ex-cadeia tinha as características que foram efectivamente detectadas".



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Tendo, pois, sido alterado o tipo de fundações, a substituição do sistema de drenagem pluvial tradicional para o sistema tipo "pluvia", era a solução que se recomendava para fundações em microestacaria (facto nº 24) pelo que também não podem deixar os trabalhos em causa de ser considerados como consequência de uma *"circunstância imprevista"*.

- Em suma: O sistema de drenagem de tipo "pluvia" que veio a ser adoptado na execução do contrato em detrimento do sistema tradicional que estava previsto no projecto foi consequência da alteração do tipo de fundações directas para fundações em estacaria (micro-estacas) face ao tipo de solo evidenciado nas sondagens feitas em obra no edifício da ex-cadeia que revelaram um tipo de terreno (com águas subterrâneas) bem diverso dos existentes nas zonas envolventes (argilas duras, muito densas e rijas).
 - **Assim sendo, estamos perante trabalhos, no valor de 5.235,94€, que devem ser considerados como "trabalhos a mais" nos termos do artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99.**
- c) Quanto aos trabalhos de reconstrução do edifício-ponte, no valor de 21.344,91€, também se considera que preenchem o conceito legal de "trabalhos a mais" constante do artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99.

Na verdade, foi aditado nesta instância o facto nº 23-A nos termos do qual:

"Só com a desocupação completa do edifício-ponte e com o início da intervenção foi possível constatar que o edifício tinha patologias graves nas traves de madeira no piso e na cobertura que estavam ocultas e em zonas até então



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

inacessíveis o que determinou a reformulação dos trabalhos previstos para que fossem garantidas as necessárias condições de segurança, e com o custo adicional de 21.344,91€”.

Assim, os trabalhos em causa resultaram da constatação de deficiências graves no edifício-ponte que estavam ocultas e em zonas não acessíveis e que punham em causa as condições de segurança do edifício, constatação que só ocorreu com a desocupação completa e o início da intervenção programada.

Afigura-se-nos de muito difícil sustentação alegar-se que tais patologias poderiam ter sido detectadas anteriormente pois, tratando-se de um edifício antigo, imóvel de valor concelhio (facto nº 15) intervenções ou demolições parciais não seriam, sequer, aconselháveis. Reitera-se que o edifício estava a ser utilizado e que as deficiências e restantes patologias não eram evidentes, quer porque estavam ocultas ou em zonas não acessíveis.

- **Do exposto, consideramos que os trabalhos em causa, no valor de 21.344,91€, podem ser considerados como "trabalhos a mais" nos termos do disposto no artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99.**

3º DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

3.1. A adjudicação do contrato adicional foi feita por ajuste directo, como decorre dos autos.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Nos termos do artº 48º-nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99, o ajuste directo sem consulta só era legal se o valor estimado do contrato fosse inferior a 5.000€ (1.000 contos), sendo obrigatório o concurso publico ou limitado com publicação de anúncios quando o valor estimado do contrato fosse superior a 125.000€ (25.000 contos).

No caso destes autos, e tendo em consideração o valor dos trabalhos com a substituição do sistema de drenagem tradicional pelo sistema "*pluvia*" (5.235,94€) e o valor dos trabalhos com a reconstrução do edifício-ponte (21.344,91€) obtem-se o valor global de 26.580,85€.

- Tendo em atenção que tais trabalhos foram considerados "*trabalhos a mais*" integradores do conceito legal do artº 26º do Decreto-Lei nº 59/99, conclui-se que o valor dos trabalhos constantes do 1º adicional que não poderão ser considerados trabalhos a mais é de 129.439,65€ (156.020,50€ - 26.580,85€).
- Atento o exposto, a adjudicação do contrato adicional justificava e exigia que se tivesse procedido a um Concurso Público ou Limitado com publicação de anúncio, pelo que se dá como verificada a ilicitude financeira decorrente da indevida adopção pelo ajuste directo por violação do disposto no artº 48º-nº 2-a) do Decreto-Lei nº 59/99.

3.2. A questão que nos vem ocupando não está, porém, esgotada.

Na verdade,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Com a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29/01 (doravante C.C.P), podem ser celebrados, por ajuste directo, contratos de empreitadas de obras públicas, cujo valor seja inferior a €150.000 (vidé alínea a) do artigo 19º), e desde que tal contrato se situe fora do conteúdo e âmbito de aplicação do disposto no artigo 113º do C.C.P., designadamente do seu nº 2;
- Em matéria de responsabilidade financeira sancionatória, aplica-se a lei mais favorável (vidé artigo 2º-nº 4, do Código Penal, aplicável "ex vi" do 8º, alínea c) da LOPTC);
- As autorizações não atingem o valor de 150.000€ e nada se alegou ou provou relativamente às restrições constantes do nº 2 do artº 113º do C.C.P.
- O procedimento por ajuste directo deixou de ser sancionável, aplicando-se o disposto na alínea a) do artigo 19º do C.C.P. por ser este o regime concretamente mais favorável, ficando, por esta via, excluída a ilicitude e, conseqüentemente, a infracção por que os Demandados vêm condenados.
 - **Do exposto, e sem necessidade de mais desenvolvimentos e considerações se decide não julgar subsistente a infracção financeira sancionatória da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC nos termos do disposto no artº 19º-a) do C.C.P. e artº2º-nº 4 do Código Penal.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

IV- DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, os Juízes da 3ª Secção, em Plenário, acordam em:

- **Julgar procedente o recurso e, em consequência, revogar a sentença condenatória proferida em 1ª instância, absolvendo os Recorrentes da respectiva condenação.**

Não são devidos emolumentos.

Registe e notifique.

Lisboa, 5 de Fevereiro de 2014

Os Juízes Conselheiros,

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes (Relator)

Helena Ferreira Lopes

Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira