



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Revogada pelo acórdão nº 8/2014 –
3ª S., de 05/02/2014

SENTENÇA Nº 12/2013

(Processo nº 7 JRF/2012)

I – RELATÓRIO

1. O Exmo. Magistrado do Ministério Público requereu, nos termos do disposto nos artigos 57º, n.ºs 1 e 3, 61º, 65º, n.ºs 1 al. b) 2 e 5, 67º e 89º e seguintes da Lei nº 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), em processo de responsabilidade financeira sancionatória, o julgamento dos Demandados **Vítor Manuel Domingues Lourenço, Fernando Brites Carvalho, Isabel Maria de Sousa Gonçalves dos Santos, Raúl Miguel Castro, Carlos Manuel Lopes Ferreira Martins, António Manuel de Faria Ferreira, Lucinda Gaspar Antunes Caleira** e ainda de outra Demandada que pagou voluntariamente a multa pedida no requerimento inicial, o primeiro, na qualidade de Vereador em regime de permanência e substituto do Presidente da Câmara Municipal de Leiria (CML), o segundo, na qualidade de Vereador em regime de permanência da CML, no exercício de gerência de 2009, a terceira, na qualidade de Vereadora da CML, em 2009, o quarto, na qualidade de Presidente e Vereador em regime de permanência da CML, em 2009, e os três restantes, na qualidade de Vereadores sem funções executivas e sem pelouro atribuído da CML, em 2009, imputando-lhes a prática de uma infração financeira sancionatória, que se traduziu na assunção, autorização e realização de uma despesa pública ilegal (por ausência dos pressupostos



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

constantes do artigo 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, e 19º, alínea b), do CCP) prevista e punível pelo artigo 65º, n.º 1, alínea b) e n.º 2 ainda da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Articulou, para tal, que:

- Os Demandados integravam, no ano de 2009, a Câmara Municipal de Leiria;
- Os quatro primeiros Demandados auferiam pelo exercício das respetivas funções os vencimentos líquidos mensais de 1.303,14 euros, 2.589,59 euros, 2.455,33 euros, 2.881,98 euros, respetivamente, não tendo os restantes Demandados auferido vencimento por não terem pelouro atribuído.
- O Tribunal de Contas, em plenário da 1ª Secção, de 24.02.2010, deliberou a realização de uma ação de fiscalização concomitante (Processo n.º 9/2010- AUDIT. 1.ª 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.
- Os resultados desta ação constam do Relatório n.º 20/2011, aprovado em Subsecção da 1ª Secção, de 07.11.2001, que serviu de base à elaboração do presente requerimento.
- A Câmara Municipal de Leiria havia remetido ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, o contrato referente àquela obra, celebrado em 27.10.2005, com a empresa "Construtora San José, S.A.", pelo



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

valor de 2.344.250,24 €6 (s/IVA), o qual foi visado em sessão diária de visto de 28.11.2006.

- 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.

- No âmbito desta empreitada foram executados trabalhos não previstos quer no projeto inicial, quer no objeto do contrato de empreitada, conforme Anexos II e III ao Relatório de Auditoria, tendo resultado, em parte, das seguintes situações:

- a)** 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;
- b)** Alargamento de vãos em paredes antigas;
- c)** Maior valia para fornecimento e assentamento de elementos em pedra de liós;
- d)** Maior valia no elevador para dotação de acesso direto à cobertura;
- e)** Construção de lanternim na zona das caixas de escada e criação de guarda metálica nas escadas;
- f)** Implementação do sistema “pluvial” para a drenagem pluvial da cobertura, em substituição do sistema de drenagem pluvial tradicional, atendendo às pendentes da cobertura.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Tais trabalhos, identificados nos Anexos II e III do Relatório da Auditoria nº 20/2011 que aqui se dão como reproduzidos, destinaram-se quer à correção de deficiências do projeto inicial, quer à introdução opcional de melhorias no projeto inicial, sendo as primeiras decorrentes da ausência de um estudo prévio adequado e rigoroso das características geológicas do terreno, pelo que apenas vieram a ser detetados na fase de movimentação de terras e que não correspondiam às inicialmente consideradas para efeitos de concurso.
- O contrato adicional nº 1 foi autorizado por deliberação, aprovada por unanimidade, com intervenção de todos os demandados, na reunião da Câmara Municipal, de 29.09.2009.
- Tal contrato adicional compreendia 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.
- Os trabalhos adicionais não tiveram na sua génese qualquer situação imprevista, ou seja um acontecimento inesperado, inopinado, ou insuscetível de ter sido previsto por qualquer decisor público razoavelmente providente e informado.
- A natureza dos trabalhos realizados e o respetivo valor de 258.582,09 (euros), apurado por compensação financeira com o valor dos trabalhos a menos realizados, impunham o prévio recurso a procedimento de concurso público ou limitado por prévia qualificação, nos termos do disposto no artigo 19º, alínea b) do Código dos Contratos Públicos (CCP).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- A adjudicação e contratualização por mero ajuste direto dos trabalhos adicionais não qualificáveis como “trabalhos a mais” violaram o disposto nos artigos 26º do Dec-Lei nº 59/99, de 2 de março (RJEOP) e 19º, alínea b) do CCP.
- A omissão do procedimento pré-contratual exigido, ou seja o concurso público ou pelo menos o concurso limitado por prévia qualificação, torna nulos os atos de adjudicação dos trabalhos adicionais, por força do disposto, nos artigos 133º nº 1 do do Código do Procedimento Administrativo, e 283º nº 1 do CCP, gerando, conseqüentemente, despesa pública ilegal no montante de 258.582,09 euros.
- No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao dever de observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem (artigo 4.º n.º 1, a), da lei n.º 29/87, de 30 de junho).
- Ao votarem como votaram a adjudicação e contratualização dos trabalhos adicionais, os demandados agiram sem o cuidado e a diligência imposta pelo exercício das suas funções autárquicas, podendo e devendo ter decidido conforme os preceitos legais aplicáveis indicados, que acabaram por desrespeitar.
- Assim, os Demandados encontram-se incursos na infração financeira prevista e punida pelo artigo 65º nº 1 b), 2 e 5, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, por violação dos artigos 26º do Dec-lei nº 59/99, de 2 de março, 19º alínea b) do CCP.

Termina requerendo a condenação de cada um dos Demandados nas seguintes sanções de multa:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Vítor Manuel Domingues Lourenço – 18 UC — a que corresponde a multa de 1.836,00 euros (18x102,00 euros);

Fernando Brites Carvalho – 18 UC — a que corresponde a multa de 1.836,00 euros (18x102,00 euros);

Isabel Maria de Sousa Gonçalves dos Santos – 18 UC — a que corresponde a multa de 1.836,00 euros (18x102,00 euros);

Raúl Miguel de Castro – 18 UC — 18 UC — a que corresponde a multa de 1.836,00 euros (18x102,00 euros);

Carlos Manuel Lopes Ferreira Martins – 15 UC, a que corresponde a multa de 1.530,00 euros (15x102,00 euros);

António Manuel de Faria Ferreira – 15 UC — a que corresponde a multa de 1.530,00 euros (15x102,00 euros);

Lucinda Gaspar Antunes Caleira – 15 UC — a que corresponde a multa de 1.530,00 euros (15x102,00 euros).

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

- Aceita-se o alegado em 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 9º e 10º do Requerimento Inicial (RI).
- No que tange à reconstrução do “edifício ponte” na ligação do edifício da ex-cadeia para o edifício principal, cabe salientar que o edifício principal é um imóvel de reconhecido e inegável valor histórico e



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

arquitectónico, pelo facto de ter sido projectado e construído pelo Arquitecto suíço Ernesto Korrodi, em 1910.

- O inegável interesse histórico e arquitectónico do imóvel foi acolhido na alínea c) do Anexo I ao Regulamento do Plano Diretor Municipal em vigor no Município de Leiria, ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 84/95, de 13 de julho de 1995, publicada no D.R.-I Série-B, de 4 de setembro de 1995, pág. 5556 e seguintes, onde expressamente se enumera "*Para classificação como imóveis de valor concelhio*", o edifício dos Paços do Concelho.

- A intervenção operada teve por objeto quer edifícios existentes, a remodelar e/ou a ampliar, quer novos corpos construídos em estreita relação e contiguidade edificada com o conjunto de edifícios que constituíam os Paços do Concelho de Leiria.

- Dada a natureza do edificado e o tipo de operações, tanto de projeto como de construção, verificaram-se três tipos de dificuldades: a) As operações de levantamento e de restituição desenhada dos edifícios foram dificultadas pelo mau, e por vezes impossível, acesso às várias partes dos edifícios, circunstância que implicou ter que se estimar e extrapolar medidas e formas das partes a levantar e desenhar; b) A inacessibilidade respeitou aos seguintes tipos de situações, antes de demolições (e portanto antes de obras adjudicadas) e com os edifícios ocupados: partes visíveis, mas inacessíveis, por impossibilidade de acesso ou de condições de segurança, – partes não visíveis (ocultas), que se sabia existirem, mas a que não se podia aceder sem prévia demolição, partes não visíveis (desconhecidas) e que se não sabia sequer existirem,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

antes dos trabalhos de demolição e construção; c) A intervenção possuía os condicionamentos próprios de uma obra que não nasce de raiz.

- Por estas razões o tipo de intervenção que correspondia ao Edifício da Ex- Cadeia, Corpos Anexos, Corpo de Ligação, Instalações Sanitárias, Ascensores do conjunto dos Paços do Concelho de Leiria era substancialmente diferente de "obra nova" e exigia outros e diferentes critérios de controlo de soluções, custos e prestações em termos de uso.
- A elaboração dos Projetos de Execução, a cargo do Arq. José Charters Monteiro, ocorreu em 2004, num prazo de apenas quatro meses, com entrega das peças para abertura de concurso de construção, a acontecer em junho de 2004.
- A obra só foi iniciada em julho de 2008, decorridos mais de 4 anos sobre a finalização dos projetos.
- Após a execução das demolições, foi feita a abertura de fundações, tendo-se verificado o seguinte: as paredes existentes e a manter possuíam fundação direta (com escassa capacidade de carga) e o terreno demonstrava insuficiente capacidade de carga.
- Perante estas verificações, optou-se pela revisão de toda a estrutura do edifício da Ex-Cadeia uma vez que as paredes a manter não poderiam receber o agravamento de cargas inerentes ao novo uso (serviços) e aumento do número de pisos e a estrutura portante dos novos pisos teria que ser independente das paredes parimetrais.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Assim, houve que redefinir quer o projeto de estabilidade quer o projecto de arquitectura, com fortes implicações nas restantes especialidades.
- Encontradas as soluções para as fundações (micro-estacas para receber a nova estrutura, independente das paredes existentes e ancoradas a estas) a obra reiniciou-se no início de 2009 e foi terminada em junho de 2010.
- O edifício-ponte é um espaço chave na ligação entre o Edifício da Ex-Cadeia e o edifício Principal dos Paços do Concelho.
- A ligação do Edifício da ex-cadeia ao edifício principal (o edifício ponte) de forma a possibilitar a circulação entre ambas estava contemplada no projeto, com previsão de pequenas reparações.
- Estas zonas de transição – onde se situavam as instalações sanitárias que vieram a ser demolidas – aparentemente não apresentavam patologias de deterioração.
- Após a sua desativação de uso e uma vez iniciados os trabalhos da empreitada verificou-se que o edifício-ponte obrigou, para sua integridade e futura utilização, que se procedesse aos seguintes trabalhos mínimos: a substituição integral da estrutura, forro e revestimento do pavimento por materiais em tudo semelhantes aos originais (madeira), substituição integral da estrutura e revestimento da cobertura, com introdução de isolamento térmico para lhe criar condições térmicas aptas à sua mais correta habitabilidade e foram mantidos, mas reparados, os vãos de janela, pré-existentes.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Só em obra se constatou que o pavimento das zonas de intervenção e a cobertura não ofereciam condições de segurança, devido ao estado de elevada degradação do seu vigamento metálico.
- A solução estrutural adotada (em detrimento da inicial prevista), traduzida na execução de uma laje aligeirada constituída por vigotas pré-esforçadas e abobadilhas cerâmicas de enchimento com uma lâmina de compressão em betão armado, surgiu, assim, como uma verdadeira circunstância imprevista.
- A estrutura de pisos teve que ser revista em função da nova geometria e dimensionamento da estrutura portante vertical.
- O número e posição dos vãos das fachadas foram fixados aquando do projecto elaborado em junho de 2004.
- O desenho dos novos vãos teve em conta a enorme espessura de paredes.
- Os lanternins estão posicionados sobre as duas escadas do edifício da ex-Cadeia.
- Estas escadas elevam-se em vazio aberto e adoçado à fachada nascente onde existiam vãos insuficientes nas janelas alteradas por razões de estrutura. Não se garantindo ao longo do ano a suficiente iluminação, que teria de ser eléctrica em grande parte do período de utilização do edifício, optou-se por reforçar a iluminação natural por lanternim (luz zenital) e evitar a iluminação artificial, com redução da fatura de energia eléctrica.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Como decorrência da publicação *ex novo* do DL 220/2008, de 12 de novembro, depois regulamentado pela Portaria 1532/2008, de 29 de dezembro, as guardas de alvenaria das escadas da Ex-Cadeia (artigo 7º e) *in fine* do RI), previstas com uma espessura de 20 cm, foram substituídas para guardas mais estreitas, em perfis finos e resistentes de aço inox, assim se obtendo uma largura útil próxima da supervenientemente prevista naquela Portaria, para os percursos e saídas de emergência (lanços de escadas), conferindo-lhe ainda maior permeabilidade luminosa e iluminação.
- Esta inovação legislativa constitui circunstância imprevisível que autorizava a consideração desses trabalhos como “trabalhos a mais”: com a alteração conseguiu-se que as escadas e patamares construídos apresentassem uma largura livre de 1,20 m; sendo a largura livre prevista na Portaria de 2 UP = 1,40 m.
- No que tange ao elevador para dotação de acesso direto à cobertura, mercê da publicação do Regulamento Técnico de Segurança contra Incêndios, constante da Portaria n.º 1532/2008, de 29 de dezembro, surgida depois da aprovação do projecto, e da alteração imprescindível ao nível do tipo de laje na cobertura, sobreveio a previsão deste acesso direto.
- A estrutura em laje plana e a adoção do sistema *pluvia* resulta de uma reacção ao tipo de terreno supervenientemente detetado.
- Com a intervenção prevista como trabalhos a mais ao nível da cobertura, pretendeu-se menor peso, tendo em vista o tipo de solo encontrado.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Por outro lado, como os tubos de queda estavam inicialmente no interior dos pilares, atento o conhecimento superveniente do solo, foi necessário evitar este fator de fragilização da estrutura, concluindo-se que a intervenção na implementação do sistema pluvial para a drenagem pluvial da cobertura, em substituição do sistema de drenagem pluvial tradicional, atendendo às pendentes da cobertura, por imperativo do tipo de solo efetivamente encontrado aquando da construção das fundações.
- A ter-se pretendido englobar na formulação do artigo 8º do RI outros trabalhos como trabalhos adicionais indevidamente qualificados como trabalhos a mais, há que esgrimir com a violação do disposto no artigo 90º-1 b) da LOPTC, devendo a ausência de descrição cabal dos factos ser valorada à luz do Código de Processo Penal, supletivamente aplicável (artigo 80º c) da LOPTC), com o que a falta assinalada ao RI deve ter-se por assimilada à nulidade da acusação (artigo 283º-3 b) CPP), conducente à absolvição dos ora Demandados.
- Por outro modo, introduzir-se-ia uma dificuldade de monta no exercício do contraditório pelos Demandados, que afetaria as garantias de defesa.
- Aquando da elaboração do projeto de estabilidade da empreitada, o projetista deixou devidamente patenteadas as características do solo, tendo por fundamento os estudos geológico-geotécnicos que haviam sido realizados em 1999, conforme se alcança da leitura da Memória Descritiva do projeto de fundações e betão armado, verificando-se, deste modo, o cumprimento da norma legal vertida no n.º 4 do artigo 63º do RJEOP.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- No ano de 1999, com vista à construção de um parque de estacionamento subterrâneo no logradouro contíguo ao Edifício da ex-cadeia, objeto da empreitada em questão, foram realizados estudos geológico-geotécnicos para caracterização dos terrenos existentes, constando de 4 furos de sondagem.
- Atentos estes estudos geológico-geotécnicos para a caracterização dos terrenos existentes efectuados em espaço geográfico muito próximo do Edifício da ex-cadeia, onde se concluiu que o firme se situava a uma cota muito próxima da cota do pavimento, era absolutamente imprevisível que, a escassos metros ao lado das perfurações realizadas, o solo apresentasse características tão distintas.
- Detetadas que foram as águas subterrâneas no Edifício da ex-cadeia, em circunstância imprevista, as quais se encontravam armazenadas em rochas, porosas ou não porosas, mas fracturadas, sob grande pressão, houve necessidade de adaptar os processos construtivos a esta circunstância imprevista, obrigando à necessidade de reforçar a secção das sapatas para adequar as cargas aplicadas às características reais, assim como à criação de mais pilares, vigas e lintéis, de modo a assegurar uma melhor ligação às paredes existentes em alvenaria.
- Já no que se refere ao rearranjo exterior da zona poente e sul junto ao Edifício da ex-cadeia, também aqui não se pode menos prezar a circunstância imprevista resultante das características do solo, que gerou a necessidade de uma alteração à estrutura, cujo efeito se repercutiu ao nível das lajes dos pisos que passaram de 25 cm de espessura para 40 cm.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Esta alteração determinou também a da altimetria do Edifício devido à necessidade de rebaixar a cota de soleira do piso térreo em mais 25 cm em relação ao previsto no projeto.
- Em consequência direta desta situação verificou-se também a necessidade de rebaixar, no mesmo valor, a plataforma da zona envolvente/adjacente aos alçados poente e sul, implicando a execução de um muro em betão armado e de lancis, a reformulação das drenagens pluviais e a repavimentação do espaço.
- Mesmo que não se reconheça que não houve circunstância imprevista, o que não se concede, submeter os trabalhos à concorrência, mediante a realização de concurso público ou limitado por prévia qualificação de acordo com as regras do Código dos Contratos Públicos, importaria, para o dono da obra, maiores custos adicionais.
- Os Demandados, ao aprovarem a realização dos trabalhos a mais relativos ao Contrato Adicional n.º 1, na reunião da Câmara Municipal de 29 de setembro de 2009, fundamentaram a sua tomada de decisão nas informações técnicas de 10 de março de 2009, 10 de julho de 2009 e 28 de setembro de 2009, cada uma delas integrando listagem de medições/Orçamento, elaboradas por Técnicos Superiores do Município, com formação em Engenharia Civil e com despacho de concordância do Diretor do Departamento de Obras Municipais, também ele Engenheiro Civil.
- O Diretor do Departamento de Obras Municipais esteve presente na reunião do executivo municipal de 29 de setembro de 2009, onde explanou o assunto e defendeu as propostas técnicas levadas à reunião.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Os Demandados, ao votarem favoravelmente a deliberação em causa, fizeram-no na firme convicção que estavam a cumprir a Lei, porque a proposta era sustentada nos Pareceres e elementos técnicos dos serviços, não lhes podendo ser assacada qualquer responsabilidade, devendo ser absolvidos.
- O Demandado Vítor Manuel Domingues Lourenço é licenciado em História.
- Antes de desempenhar funções autárquicas era Professor do Ensino Secundário e agiu sem consciência da ilicitude.
- O Demandado Fernando Carvalho agiu sem consciência da ilicitude.
- A Demandada Isabel Maria de Sousa Gonçalves é licenciada em Engenharia Civil, ramo da Hidráulica.
- Antes de desempenhar funções autárquicas era Técnica Superior dos Serviços Municipalizados, Águas e Saneamento de Leiria e agiu sem consciência da ilicitude.
- O Demandado Raúl Miguel Castro integrou a lista vencida às eleições autárquicas de 2005, tendo sido eleito e empossado como Vereador em 27/10/2005.
- O mandato autárquico 2005-2009 teve início em 27/10/2005 e terminou em 26/10/2009.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Os factos relativos ao contrato adicional n.º 1 referem-se a 29/09/2009, momento em que o Demandado Raul Castro era Vereador (da oposição) e não Presidente de Câmara e Vereador em regime de permanência, como por lapso vem incorretamente informado no cabeçalho do RI.
- Nessa qualidade, o Demandado Raul Castro não tinha qualquer pelouro atribuído.
- Jamais teve quaisquer competências atribuídas, próprias ou por delegação.
- Limitava-se a comparecer às reuniões quinzenais da Câmara Municipal de Leria.
- Juntamente com os demais Vereadores da Oposição, era-lhes disponibilizado um Gabinete, que ocupavam no período da manhã, nos dias em que ocorriam reuniões do executivo municipal, só aí recebendo a documentação pertinente e só então sendo confrontados com os assuntos/dossiês que seriam objeto de deliberação na reunião da tarde.
- O Demandado Raul Castro não auferia qualquer vencimento líquido mensal, sendo antes remunerado através de senhas de presença, correspondentes às reuniões do executivo municipal a que comparecia.
- As senhas de presença por si auferidas computavam-se em: 2005-70,50 €; 2006-71,56 €; 2007-72,64 €; 2008-74,16 € e 2009-76,32 €.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- O Demandado Raúl Castro é licenciado em Ciências do Estado-Administração Pública, estando à data dos factos aposentado como Sub-Diretor Geral da GGCI e agiu sem consciência da ilicitude.
- O Demandado Carlos Manuel Lopes Ferreira Martins integrou a lista vencida às eleições autárquicas de 2005, tendo sido eleito e empossado como Vereador em 27/10/2005.
- No mandato de 2005-2009 desempenhou, pela primeira vez, funções autárquicas municipais.
- Os factos relativos ao contrato adicional n.º 1 referem-se a 29/09/2009, momento em que o Demandado Carlos Martins era Vereador (da oposição).
- Nessa qualidade não tinha qualquer pelouro atribuído.
- Jamais teve quaisquer competências atribuídas, próprias ou por delegação.
- Limitava-se a comparecer às reuniões quinzenais da Câmara Municipal de Leiria.
- O Demandado Carlos Martins é licenciado em Engenharia Electrotécnica.
- Desempenhou funções como professor efetivo de ensino secundário, lecionando a disciplina de matemática de 1976 a 1982, sendo depois



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

quadro técnico superior da EDP-Electricidade de Portugal S.A., não tendo agido com consciência da ilicitude.

- O Demandado António Manuel de Faria Ferreira integrou a lista vencida às eleições autárquicas de 2005, tendo sido eleito como Vereador em 27/10/2005.
- No mandato autárquico 2005-2009 desempenhou, pela primeira vez, funções autárquicas municipais.
- Não tinha pelouro atribuído.
- Jamais teve quaisquer competências atribuídas, próprias ou por delegação.
- O Demandado António Ferreira é licenciado em Economia.
- Desempenhou funções como profissional liberal, na área das finanças, tendo agido sem consciência da ilicitude.
- A Demandada Lucinda Gaspar Antunes Caleira integrou a lista vencida às eleições autárquicas de 2005, tendo sido eleita e empossada como Vereadora em 27/10/2005.
- No mandato autárquico 2005-2009 desempenhou, pela primeira vez, funções autárquicas municipais.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Os factos relativos ao contrato adicional n.º 1 referem-se a 29/09/2009, momento em que a Demandada era Vereadora (da oposição).
- Não tinha qualquer pelouro atribuído.
- Jamais teve quaisquer competências atribuídas, próprias ou por delegação.
- A Demandada Lucinda Caleira é licenciada em Estudos Portugueses e Ingleses e Mestre em Informática e Educação.
- Profissionalmente desempenhou as funções como Professora do Ensino Secundário e, mais tarde, no Instituto Politécnico de Leiria, tendo agido sem consciência da ilicitude.
- O facto não é ilícito e os Demandados não agiram com culpa.
- Sem prescindir, o concreto condicionalismo em que ocorreram os factos sempre aconselharia como adequada a dispensa de pena.
- Inexistiu qualquer recomendação anterior do Tribunal de Contas.

Terminam, requerendo a sua absolvição.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

3. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo exceção ao prosseguimento dos autos, procedeu-se subsequentemente a julgamento com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação.

II – OS FACTOS

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

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*”



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

especiais e respetiva execução de micro estacaria”, constando do Aviso n.º 6374/2009, da CML, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 59, de 25 de março de 2009, que foram adjudicados à Construtora San José, S.A. os trabalhos da “Execução de sondagens SPT e relatório geológico-geotécnico no Edifício da Ex-Cadeia, na Câmara Municipal de Leiria”, pelo valor de € 5.197,50.

- 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, n.º 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 realização de uma ação de fiscalização concomitante (Processo n.º 9/2010- AUDIT. 1.ª 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 n.º 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 Caleira



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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 listagem anexa a que se refere o documento de fls. 20 do mesmo Volume do PA, que aqui se dá igualmente por reproduzido, trabalhos 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 n.º 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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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 n.º 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 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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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 1.º 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 n.ºs 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 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*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

n.º 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 n.ºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, no valor de € 39.048,30+IVA. Mais deliberou analisar e aprovar 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 1.º 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 Conselho de Ministros n.º 84/95, de 13 de Julho,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

publicada no Diário da República, I Série-B, n.º 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*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

zona, de acordo com sondagens efectuadas em 1999, quando da execução da 1º fase de remodelação e ampliação – arquivo e garagens – 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 compositiva 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 1.º 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

Da Ilicitude

O Ministério Público, no requerimento inicial, pediu a condenação dos Demandados Vítor Manuel Domingues Lourenço, Fernando Brites Carvalho, Isabel Maria de Sousa Gonçalves dos Santos, Raúl Miguel Castro, Carlos Manuel Lopes Ferreira Martins, António Manuel de Faria Ferreira e Lucinda Gaspar Antunes Caleira, todos Vereadores da CML nas multas de € 1.836,00 (18 UC) para os quatro primeiros e de € 1.530,00 (15 UC) para os restantes, por prática de uma infração financeira sancionatória, que se traduziu na assunção e realização de despesa pública ilegal, por não ter sido precedida do procedimento legalmente estabelecido, pedido que foi fundamentado no facto de os Demandados terem deliberado adjudicar por ajuste direto os trabalhos, no montante de € 258.582,09, relativos ao primeiro adicional ao contrato de empreitada “Remodelação do edifício da ex-cadeia e construção dos corpos de ligação – Edifício dos Paços do Concelho”, à Construtora San José, S.A., entidade adjudicatária da empreitada, trabalhos que, tendo sido considerados como “trabalhos a mais”, não o deviam ter sido por não ter ocorrido qualquer circunstância imprevista, conforme o exige o n.º 1 do artigo 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março.

Antes de mais, há que referir que os Demandados não têm qualquer razão quando na contestação referem que o requerimento inicial do Ministério Público viola o disposto no artigo 90.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC, com prejuízo do exercício do contraditório.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Respeita a norma em causa à exigência de fazer constar do requerimento o pedido e a descrição dos factos e das razões de direito em que se fundamenta.

É manifesto que o Ministério Público cumpriu tal preceito, pois não só formulou o pedido de condenação dos Demandados como o fundamentou no facto de terem deliberado aprovar a execução de “trabalhos a mais” fora das condições previstas no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março.

Aliás, os Demandados tiveram oportunidade de contestar livremente o requerimento do Ministério Público, fazendo-o ao longo de 163 artigos, pelo que é evidente que perceberam bem o sentido da ação proposta e puderam dissecar a mesma, sem qualquer limitação, pelo que improcede totalmente a argumentação põe eles expendida.

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Resulta da factualidade provada que 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 o Município de Leiria e a Construtora San José, S.A., o qual foi visado pelo Tribunal de Contas em 28 de novembro de 2006 (**facto 1**).

Verifica-se que foram executados trabalhos, no montante global de € 258.582,09 a título de “trabalhos a mais”, que constituíram o primeiro adicional, na sequência da deliberação a que se refere o **facto 12**.

Ora, tal deliberação não apresenta qualquer fundamentação de direito, remetendo para as três informações elaboradas pelo Departamento de Obras Municipais referidas nos **factos 9, 10 e 11**, sendo que estas apresentaram como fundamento para os trabalhos o disposto no artigo 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, mas sem descrever quaisquer factos integradores de “circunstância imprevista”, limitando-se a constatarem a necessidade dos trabalhos.

Ora, uma coisa é detetar a necessidade de mais trabalhos, outra coisa é o surgimento de qualquer circunstância imprevista no decurso da obra que determine a execução desses trabalhos, imprevisibilidade que não se verificava de todo, conforme resulta da factualidade provada.

Na verdade, a única situação que se pode enquadrar no conceito de imprevisibilidade foi a encontrada na sequência das sondagens referidas no **facto 18**, e isto na medida em que já tinha havido sondagens no logradouro contíguo em 1999 com indicadores de um terreno homogéneo



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

e sem problemas de águas (cfr. **facto 21**), o que, aliado ao facto de os edifícios existentes na zona envolvente terem adotado o sistema de fundações por sapatas, fez gerar a convicção que o terreno onde estava implantada a ex-cadeia tinha as mesmas características (cfr. **facto 22**), circunstância que envolveu trabalhos a mais no montante de € 102.561,59 (cfr. **facto 20**).

O mesmo já não se poderá afirmar relativamente aos restantes trabalhos, designadamente os resultantes da situação encontrada no edifício-ponte (cfr. **facto 23**) e nas paredes perimetrais do edifício da ex-cadeia (cfr. **facto 19**), pois, embora se trate de situações só detetadas em obra, reuniam todas as condições para terem sido previstas aquando do projeto, isto porque, tais situações preexistiam à data do lançamento do concurso e, com uma análise cuidadosa das condições dos edifícios, teriam sido necessariamente detetadas.

Aliás, o facto de o projeto ter sido elaborado em 4 meses (cfr. **facto 17**) traduz a pressa de o ultimar, sem preocupações de apurar a situação exata dos edifícios objeto de intervenção.

Aqui não se verificou qualquer circunstância imprevista, e tal igualmente não se verificou quanto aos restantes trabalhos designados como “trabalhos a mais”, designadamente os respeitantes ao alargamento dos vãos das paredes, no fornecimento e assentamento de elementos em pedra de liós, aos lanternins, ao elevador e ao sistema de drenagem pluvial tipo “pluvia”, que assentaram tão-somente em razões opcionais de melhoramento da obra.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Ora, retirando dos valores iniciais dos trabalhos que constituíram o 1.º adicional o montante dos itens referidos como os únicos que podem beneficiar do enquadramento de “circunstância imprevista” (cfr. **facto 20**), temos, assim, que foram realizados trabalhos, no valor de € 156.020,50 (€ 258.582,09 - € 102.561,59), que não se podiam enquadrar no conceito de “trabalhos a mais” do artigo 26º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, impondo-se antes, atento os valores em causa (cfr. artigo 48º, n.º 1, da Lei n.º 59/99) que a adjudicação dos trabalhos tivesse sido precedida de “Concurso público ou limitado com publicação de anúncio” (artigo 48º, n.º 2, alínea a)).

Porém, a adjudicação foi feita por ajuste direto, o que determinou a autorização de despesa ilegal, pelo que se dá por verificada a ilicitude financeira, recaindo nos Demandados a respetiva responsabilidade (cfr. artigos 61º, n.º 1, 62º, n.º 2 e 67º, n.º 3, da LOPTC), porquanto todos votaram favoravelmente na deliberação que aprovou os “trabalhos a mais”.

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Ora, a adjudicação aqui em causa tem um valor superior a esse montante.

Nestas circunstâncias, considera-se que o facto ilícito imputado aos Demandados à luz do Decreto-Lei n.º 59/99 continua punível face ao regime consagrado no CCP.

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

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

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

Temos, assim, que a despesa, no valor de € 156.020,50, autorizada e assumida pelos Demandados, foi ilegal.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Da Culpa

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

Tendo ficado provado que os Demandados ao deliberarem a adjudicação dos trabalhos fizeram-no na convicção que estavam a cumprir a lei e com base nas informações do Departamento das Obras Municipais indicadas nos factos **9, 10 e 11** (cfr. **facto 38**) é de excluir, à partida, o dolo.

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

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

A intervenção dos Demandados na deliberação, integrando o executivo municipal, resultou do facto de competir à Câmara Municipal “**Aprovar os projectos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços**” (cfr. artigo 64º, n.º 1, alínea q), da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro – Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias) e em função da despesa em causa (cfr. artigos 18º e 4º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 197/99).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

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

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

Sobre a problemática de assunção de tarefas ou de responsabilidades para as quais o agente não está preparado, diz Figueiredo Dias, em Direito Penal-Parte Geral-Tomo I-Questões Fundamentais-A Doutrina



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

Os Demandados referem que confiaram nas informações prestadas pelos Serviços.

Na verdade, ficou provado que “*Os Demandados ao deliberarem a adjudicação dos trabalhos 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 (cfr. facto 38).*”

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

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

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

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

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

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

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

Repare-se que nas informações que precederam a deliberação de 29 de setembro de 2009 não resulta referida qualquer facticidade enquadradora do conceito de "circunstância imprevista", limitando-se a aventar a necessidade dos trabalhos e dando como fundamento legal o artigo 26º do Decreto-Lei n.º 59/99 para considerar os trabalhos como "trabalhos a mais".



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Por seu lado, na deliberação em causa, aprovam os trabalhos sem avançar qualquer fundamentação de facto e de direito, partindo-se do princípio que se tratava de “trabalhos a mais”.

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

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

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

Da Medida da Pena

Nos termos do n.º 2 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, as multas previstas no n.º 1 têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC e como limite máximo o correspondente a 150 UC.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Na data da deliberação do executivo municipal (29-09-2009) a UC cifrava-se em € 102,00, pelo que, em função de tal valor, temos que os montantes de multa do n.º 2 do artigo 65º da LOPTC se fixam em € 1 530,00 (limite mínimo) e € 15 300,00 (limite máximo), valor máximo que é reduzido a metade (€ 7 650,00) quando a infração é cometida por negligência (n.º 5 do artigo 65º).

O Tribunal de Contas gradua as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal (cfr. artigo 67º, n.º 2, da Lei n.º 98/97).

À data dos factos os Demandados Raúl Miguel Castro, Carlos Manuel Lopes Ferreira Martins, António Manuel de Faria Ferreira e Lucinda Gaspar Antunes Caleira não tinham pelouro atribuído, limitando-se a comparecer às reuniões quinzenais (às terças) da CML, sendo-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 e não auferiam vencimento mensal mas apenas senhas de presença (cfr. **factos 7, 8, 29 e 30**).

Este circunstancialismo determinante da conduta dos referidos Demandados, num quadro que traduz uma ilicitude de facto e culpa diminutas, face ainda à ausência de antecedentes (cfr. **facto 39**), justifica que beneficiem do regime de dispensa da pena a que alude o artigo 74º do Código Penal e, em consequência, não se lhes aplica



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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

Quanto aos Demandados Vítor Manuel Domingues Lourenço, Fernando Brites Carvalho e Isabel Maria de Sousa Gonçalves dos Santos, desempenhavam funções em regime de permanência, portanto, em condições completamente diferentes dos Vereadores sem Pelouro.

Considera-se, porém, dever aplicar-lhes o regime de atenuação especial da pena a que alude o artigo 72º do Código Penal pelo facto de se verificar que o montante dos trabalhos ultrapassa em pouco o valor fixado no artigo 19º, alínea a), do Código dos Contratos Públicos para a escolha do ajuste direto, que todos os trabalhos se tornaram necessários à cabal execução da obra (cfr. **facto 28**) e ainda pelo facto de não lhes serem conhecidos antecedentes no âmbito da responsabilidade financeira (cfr. **facto 39**).

Entendendo-se como adequada a multa de € 1.530,00 (15 UC) para cada um deles.

IV-DECISÃO

Pelo exposto, decide-se:

Julgar parcialmente procedente a ação proposta pelo Ministério Público, pela prática da infração financeira sancionatória prevista



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, a título de negligência e, em consequência:

- 1. Condenar, com atenuação especial da pena, cada um dos Demandados Vítor Manuel Domingues Lourenço, Fernando Brites Carvalho e Isabel Maria de Sousa Gonçalves dos Santos na multa de € 1.530,00 (mil quinhentos e trinta euros);**
- 2. Dispensar de pena pela prática da mesma infração os Demandados Raul Miguel Castro, Carlos Manuel Lopes Ferreira Martins, António Manuel de Faria Ferreira e Lucinda Gaspar Antunes Caleira;**
- 3. São devidos emolumentos pelos Demandados referidos em 1. (artigo 14º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio).**

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

Lisboa, 11 de julho de 2013.

O Juiz Conselheiro

(Manuel Mota Botelho)