



# Tribunal de Contas

---

Procº 16-M/04/3ª Secção

Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO

Demandados: D1/OUTROS, membros do Executivo da Câmara Municipal de Santarém

SENTENÇA nº 09/05MAI04/3ª S

## I

### Relatório

O Ministério Público (MP), representado pelo Ex.mo Procurador Geral Adjunto, vem, de harmonia com o disposto nos artºs 65º, 1, b), 2, 3, 4, 5, 6, 66º, 1, e), 2, 67º, 81º, 2, b) e 89º ss/ da, como quando outra se não indique, Lei nº 98/97, 26AGO, requerer o julgamento, em processo autónomo de multa, contra os demandados D1, D2, D3, D4, D5, D6, D7 e D8, na qualidade de membros da Câmara Municipal de Santarém (CMS), no ano de 2001.

Diz o MP que na sessão ordinária da CMS realizada no dia 6 de Dezembro de 2001, onde todos estiveram presentes, os demandados deliberaram aprovar, por unanimidade, o 3º adicional ao contrato de empreitada de “Construção do Complexo Aquático Municipal de Santarém”, adicional que, em consequência disso, veio a ser celebrado, em 14/11/03, entre a CMS e o consórcio “O/JS”, pelo preço de € 176.271,03, sem IVA, havendo assim deliberado apesar de terem plena consciência de que aquela despesa, que a CMS veio a assumir, por força de tal deliberação, carecia da necessária cabimentação orçamental.

O MP transcreve assim a dita deliberação: ***“aprovar a proposta da senhora Vereadora G, devendo proceder-se à necessária alteração orçamental”***.

E, concluindo que os demandados agiram de forma descuidada e desatenta em função das informações disponíveis, desinteressando-se dos resultados e das consequências legais, e que, por isso, ***“cometeram, cada um, uma infracção financeira sancionatória prevista e punível nos termos da al. d) do nº 1 do artº 65º da Lei 98/97, de 26/8 e números seguintes (assunção de despesas públicas sem a necessária cabimentação orçamental – cfr artº 12º do Dec.Reg. nº 92-***



# Tribunal de Contas

---

*C/84 de 28 de Dezembro, então ainda em vigor*), pede que sejam condenados em multas, de €2 000, o 1º, de €1 800, os 2º, 3º, 4º e de €1700, os restantes.

Os demandados, contestando, pedem a absolvição porque, dizem, condicionaram a realização do projecto a que se reporta a deliberação à concretização de prévia alteração orçamental por forma a assegurar a respectiva cabimentação, aspecto que resulta quer da acta da reunião de 06/12/01, quer de outra documentação relacionada com o assunto, mais dizendo que, enquanto se mantiveram no executivo camarário, nenhuma despesa foi efectuada nem o contrato foi celebrado. O 7º demandado diz ainda que ele não tinha qualquer pelouro distribuído e que se existe ilegalidade ela reside, não na deliberação, mas na sua execução, sendo que nesta não teve qualquer participação.

Realizado o julgamento, a matéria de facto ficou estabelecida como a seguir se enuncia.

## II Os factos

### 1. Factos provados

- 1.1. Os demandados D1, D2, D3, D4, D5, D6, D7 e D8, a seguir designados de demandados ou D, seguido do respectivo nº de ordem, exerceram, durante o ano de 1991, as funções de membros da Câmara Municipal de Santarém (CMS), o D1, na qualidade de Presidente e os restantes na qualidade de Vereadores.
- 1.2. Em 08/01/02, com o início do mandato de um novo executivo municipal, os demandados cessaram as suas funções.
- 1.3. Na sessão ordinária da CMS, realizada em 06DEZ01, e que teve a presença de todos os demandados foi deliberado, por unanimidade, tendo presente informação do Departamento de Obras Municipais e o parecer que nela exarou a D4, implementar o “sistema nebulizador na piscina de ondas”.
- 1.4. A informação e parecer referidos no ponto anterior são os que constam de fls 37.
- 1.5. A acta que dá conta da deliberação e do contexto em que foi tomada faz fls 30-32, dela resultando, na parte dispositiva, que “a Câmara (...) deliberou, por unanimidade, implementar o sistema proposto, devendo proceder-se previamente à necessária alteração orçamental”.



# Tribunal de Contas

---

- 1.6. A acta não foi aprovada nem na reunião de 06/12/01 nem na subsequente, em 13/12/01, e não foi assinada por todos os membros que naquela participaram.
- 1.7. O condicionamento constante da parte final da deliberação tomou em consideração a informação, de 06/12/01, e o despacho do D1, da mesma data, que constam do doc. de fls 36, assunto que teve desenvolvimento na Informação, de 19/12/01, que faz fls 33, não tendo a verba aí dada como disponível para a realização do projecto ficado definitivamente cativa para esse efeito.
- 1.8. Ainda no mandato dos demandados, os Serviços prepararam o orçamento que faz fls 34-35.
- 1.9. No mandato dos demandados, a obra não foi adjudicada.
- 1.10. Em 14NOV03, foi celebrado entre a CMS e o consórcio “O/JS, em Consórcio”, um adicional à empreitada de “Construção do Complexo Aquático Municipal de Santarém”, pelo preço de € 176.271,03, sem IVA, o qual faz fls 75-80, dele resultando que, na data da celebração do contrato, os trabalhos já estavam concluídos.
- 1.11. A celebração do contrato referido no número anterior é nele reportada à já referida deliberação de 06/12/01.
- 1.12. Na data em que os demandados tomaram a deliberação, não havia verba disponível para realizar o projecto.
- 1.13. Só em 2003 foi assegurada a cativação de verba que o permitiu realizar, no âmbito da celebração e submissão a Visto do adicional referido.
- 1.14. Os demandados, quando tomaram a deliberação, tinham consciência de que a despesa inerente ao sistema a implementar carecia de cabimentação orçamental, a qual sabiam não estar nessa altura assegurada, razão porque fizeram depender a eficácia da deliberação de prévia alteração orçamental.
- 1.15. Os demandados auferiam os vencimentos mensais líquidos, em 2001, de € 1.743,95, o D1, € 1.536,13, os D2, D3, D4 e senhas de presença no montante de € 7,14 Euros, por reunião, os restantes, por se tratar de Vereadores sem qualquer pelouro.
- 1.16. Dão-se como reproduzidos todos os documentos a que se alude nos pontos precedentes bem como o acórdão da 1ª S, de fls 17, os of. de fls 100, 110, 126, os certificados de fls 158, 174, 190, 206, 222, 238, 268 e os documentos apresentados em audiência.

## 2. Factos não provados



# Tribunal de Contas

---

Todos os que extravasam ou contrariam os factos provados, designadamente:

- 2.1. Que os demandados mandaram avançar o projecto, tendo em vista a sua adjudicação e concretização, sem se assegurar da existência da dotação orçamental necessária.

## III O direito

A factualidade em que o MP funda o pedido de sanções (supra I), corporizando a assunção de uma despesa sem cabimento, constituiria, à data dos factos, os demandados em responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo, designadamente, da al. b) do nº 1 do artº 65º (não da al. d), como no RI, certamente por lapso, se indica), no segmento “*violação (...) da assunção (...) de despesas públicas ou compromissos*”, e das disposições legais que não permitem a assunção, pelas autarquias locais, de quaisquer despesas que não estejam “*inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente*” (ponto 2.3.4.2, d) do POCAL, norma que, nesta matéria, manteve as regras constantes do artº 26º do DL 341/83, 21 JUL e do artº 12º do Dec.Reg. 92-C/84, diplomas que, “*a partir de 1 de Janeiro de 2001*”, a Lei que aprova o POCAL revogou (artº 12º da Lei nº 162/99, 14SET).

Sucedem que os factos provados, ao invés de confirmarem a versão da acusação, reflectem a dos demandados (supra I), como se vê dos factos provados 1.3, 1.4, 1.5, 1.7, 1.8, 1.9, 1.10, 1.14 e factos não provados 2.1.

Tudo parte, a nosso ver, de um equívoco que teve origem em informações pouco rigorosas prestadas ao tribunal pelo actual executivo camarário no âmbito do Visto ao adicional celebrado em 14/11/03 e sobretudo na informação prestada ao MP, antes da propositura da acção. Nela (fls 110), no seu ponto 3, ao invés de se reproduzir a deliberação do anterior executivo, de 06/12/01, nos precisos termos que constam da acta (supra, II, facto 1.5), deu-se a versão que, “*ipsis verbis*”, a acusação recolheu como autêntica, conforme acima transcrita (supra, I, 3º parágrafo).

Os membros do executivo, quando deliberam implementar o sistema proposto “devendo proceder-se **previamente** à necessária alteração orçamental” estão, não a assumir uma despesa sem cabimento, mas a **impedir que, sem cabimento, tal despesa se realize.**



## Tribunal de Contas

---

Falece, assim, um dos elementos de facto de que dependeria a procedência da acção.

Mas também o outro facto invocado, igualmente essencial à procedência da acção, qual seja, que os demandados “*deliberaram aprovar*” o adicional a que se reporta o facto provado 1.10, não ocorre.

Não foram os demandados que aprovaram a minuta de tal contrato, que nele intervieram ou que designaram quem os deveria representar. E nenhum alguma vez assumiu ou autorizou que a obra fosse realizada pelo preço que desse adicional consta.

É certo que no contrato, celebrado em 14/11/03, se lê que “*pelo primeiro outorgante [o Presidente, que não do executivo ora demandado pois que este cessou funções em 08/01/02 – facto 1.2 -, e representante da CMS] foi dito, na qualidade em que outorga, que de harmonia com a deliberação do executivo municipal, de 6 de Dezembro de 2001, foram adjudicados ao consórcio (sublinhado nosso) representado pelos segundos outorgantes, os trabalhos a mais, da empreitada do complexo aquático municipal de Santarém*”.

Esta é, porém, declaração que não tem virtualidade para dar à deliberação de 06/12/01 um objecto e conteúdo que manifestamente ela não possui.

Define o n.º 1 do art.º 110.º do DL 59/99, 02MAR: “*A adjudicação é a decisão pela qual o dono da obra aceita a proposta do concorrente preferido*”.

Ao adjudicar, não se trata de manifestar um vago propósito de realizar uma obra, mas de aceitar o que uma proposta, com esse fim, não pode deixar de conter: designadamente, a identificação dos trabalhos a realizar ou dos itens a adquirir, a entidade que os realiza ou que os fornece, a lista de preços unitários, o plano de trabalhos e o plano de pagamentos (ver art.ºs 72.º e 73.º do DL 59/99).

Examinando a informação do Departamento de Obras e a proposta da Vereadora Maria da Graça Morgadinho, vê-se que nada disso foi presente ao executivo, nem sequer se propôs que a obra se faria por trabalhos a mais, como veio a fazer-se, por ajuste directo ou por concurso. Apenas se deu indicação do nome do sistema a implementar, do custo total estimado do equipamento, entre 7 500 e 10 000 contos, que a empreitada inicial não o contempla e que ele “*complementa a componente de recreação e de animação*” que se pretende para o espaço das piscinas.

É certo que a Vereadora poderia, promovendo primeiro o suporte financeiro, ter preparado uma proposta concreta e pronta a executar. Mas, nada impedindo que o fizesse, parece que o que pretendeu foi apenas receber do executivo luz verde nesse sentido. E na deliberação do executivo nada mais há que isso, ou



# Tribunal de Contas

---

seja, a **anuência a que fossem desenvolvidos os trâmites conducentes à concretização da proposta da Vereadora M, a qual, porém, ficava dependente de prévia alteração orçamental por forma a poder ser dado cabimento à despesa.**

Que essa concretização e os actos materiais e jurídicos que ela necessariamente postularia escaparam aos demandados, é patente, em face dos factos: os únicos desenvolvimentos de que se fez prova, enquanto os demandados se mantiveram em funções (08/01/02), foi uma informação de que parece decorrer ter-se encontrado verba que não chegou a ser cativada (facto 1.7), bem como o orçamento a que se reporta o facto 1.8, prevendo-se aí uma despesa de 9 980 000\$, dentro dos valores que haviam sido presentes ao executivo.

Que a obra tenha sido realizada pela via dos trabalhos a mais e que nela tenha sido dispendida a verba de €176 271,03, sem que, porventura, outras decisões ou deliberações hajam sido tomadas, após a deliberação de 06/12/01, é seguramente ilegal, mas não pode aos demandados imputar-se. Como menos se lhes pode imputar que os trabalhos hajam sido realizados, como foram, sem prévio cabimento (factos 1.10, 1.13), resultado que eles manifestamente quiseram evitar com a dita deliberação.

## IV Decisão

Termos em que, não havendo praticado o ilícito de que vêm acusados, absolvo os demandados.

Sem emolumentos.

Lisboa, 04MAI05  
Amável Raposo  
Juíz Conselheiro