



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

SENTENÇA

A) RELATÓRIO.

O MINISTÉRIO PÚBLICO propôs contra LUÍS MANUEL DOS SANTOS CORREIA a presente ação administrativa, pedindo a declaração de perda de mandato do Réu como Presidente da Câmara Municipal de Castelo Branco.

Sustenta, em abono do seu pedido, que:

- i. Durante o exercício do mandato, pelo Réu, como Presidente da Câmara Municipal de Castelo Branco, no quadriénio de 2013/2017, a Câmara Municipal de Castelo Branco celebrou com a empresa Strualbi – Estruturas de Alumínio, Lda., por ajuste direto, três contratos de empreitadas de obras públicas, sendo que o capital dessa empresa é detido em 17% pelo pai e em 17% pelo sogro do Réu;
- ii. Pelo que, tendo o Réu outorgado dois desses contratos na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Castelo Branco, violou as disposições legais que lhe impunham que se abstinhasse de intervir nesses procedimentos e contratos de empreitada por se verificar impedimento legal, o que não desconhecia;
- iii. Acresce que o Réu agiu com o intuito de atribuir vantagem patrimonial à empresa em causa, violando os princípios do exercício isento, desinteressado e imparcial inerentes ao cargo que detém;



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

- iv. Deste modo, verificam-se os pressupostos para ser declarada a perda de mandato do Réu, dado que o mesmo, ao não se declarar impedido e ao participar nos aludidos contratos, violou gravemente os princípios e normas que regulam esta matéria, o que impede a sua permanência no cargo autárquico que ocupa;

Citado, o Réu apresentou contestação onde sustentou que não se encontravam preenchidos os requisitos constitutivos da declaração da perda de mandato pretendida, na medida em que:

- I. A mera circunstância de o Município ter celebrado o contrato de 13-04-2016 não fundamenta a perda de mandato do Réu, dado que a lei exige que o autarca em causa pratique um qualquer ato e o Réu não teve qualquer intervenção nesse contrato;
- II. A intervenção do Réu nos contratos celebrados em 14-03-2014 e 09-11-2015 apenas se cingiu à respetiva outorga (assinatura), não tendo tido intervenção ou influência nos processos de contratação da empresa Strualbi, os quais foram preparados e acompanhados pelos Serviços Técnicos Municipais competentes, que desenvolveram e executaram os correspondentes procedimentos administrativos com total isenção e independência, sem a mínima influência, sugestão, interferência ou constrangimento do Réu e prosseguindo sempre o objetivo da defesa do melhor interesse do Município;
- III. Aliás, o Réu apenas assinou esses contratos porque considerava que assim salvaguardava do modo mais proveitoso os interesses do Município e porque



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

desconhecia o impedimento consignado na Lei, não tendo consciência de poder estar legalmente impedido de ter essa participação;

- IV. Pelo que, após a celebração do segundo contrato e de ter sido alertado pelos Serviços para a possibilidade da existência de um impedimento legal, ordenou de imediato que não fosse pago o preço acordado, o qual não o foi, e que não voltassem a consultar nem permitissem a candidatura da empresa Strualbi para fornecimento de bens ou serviços do Município, o que, desde então, tem vindo a ser cumprido; acresce que declarou nulos os três contratos referidos;
- V. Desse modo, não visou, patrocinou ou obteve qualquer vantagem, para si ou para terceiros, em especial para a empresa Strualbi ou qualquer familiar seu; o preço pago à empresa Strualbi foi o que foi definido contratualmente, pelo que não se traduziu em qualquer vantagem ilegítima, ilícita ou indevida, sendo que o critério adotado e respeitado na seleção dos concorrentes e na adjudicação foi sempre o do preço mais baixo;
- VI. Aliás, a empresa Strualbi, desde a década de 1980 celebrou inúmeros contratos de fornecimento de serviços e empreitada com o Município de Castelo Branco, antes, assim, do início de funções do Réu como vereador em 04-01-1998;
- VII. Deste modo, os factos descritos na petição inicial não preenchem os requisitos previstos legalmente para a declaração de perda de mandato do Réu, porque os atos imputáveis ao autarca têm de configurar, além dos outros requisitos referidos, uma violação inequívoca e grave dos deveres de isenção, imparcialidade, independência, e respeito da legalidade administrativa, em termos



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

tais que o seu afastamento do cargo se torne imperioso, o que não se verifica no caso.

Foi proferido despacho saneador, o qual fixou o valor da causa em € 30.000,01 e procedeu ao saneamento do processo, mantendo-se – neste momento - a regularidade da instância.

O Tribunal requisitou à Câmara Municipal de Castelo Branco os procedimentos administrativos que conduziram à celebração, entre a Câmara Municipal de Castelo Branco e a sociedade Strualbi – Estruturas de Alumínio, Lda., dos contratos referentes às seguintes empreitadas:

- 1) Construção, conservação, reparação e melhoramentos de escolas: construção de cobertura exterior na Escola Afonso de Paiva em Castelo Branco, celebrado em 14-03-2014 (doravante contrato Escola Afonso Paiva);
- 2) Construção, conservação, reparação e melhoramentos de edifícios, propriedade do Município: implementação e reforço do sistema de segurança, desenfumagem e evacuação no Pavilhão da Ex-Hormigo e Anexo, celebrado em 09-11-2015 (doravante contrato Pavilhão ex-Hormigo);
- 3) Construção, conservação, reparação e melhoramentos de escolas: beneficiação do recreio da Escola Cidade de Castelo Branco – construção de telheiros, celebrado em 13-04-2016 (doravante contrato Escola Cidade de Castelo Branco).

os quais foram juntos aos autos num CD Rom que ficou acondicionado na contracapa dos autos.



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

O Tribunal requisitou igualmente à empresa Strualbi – Estruturas de Alumínio, Lda. a junção aos autos das respetivas demonstrações financeiras relativas aos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017, os quais foram juntos como documento n.º 006570236 [274] do SITAF.

B) QUESTÃO A DECIDIR.

A questão a decidir nos presentes autos, consiste em apreciar se se encontram preenchidos os pressupostos para ser declarada a perda de mandato do Réu.

C) FUNDAMENTAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO.

I. FACTOS PROVADOS.

Com relevo para a decisão da causa, considero provados os seguintes factos:

- A)** O Réu nasceu em 29-05-1964 e é filho de Alfredo da Silva Correia; em 31-03-1991 casou com Maria Hortense Nunes Martins, filha de Joaquim Martins;
- B)** Em 19-11-1981 foi constituída a sociedade Strualbi – Estruturas de Alumínio, Lda., com o objeto social de produção e aplicação de estruturas de alumínio e ferro, nomeadamente caixilharias, portas e janelas, podendo ser exercido qualquer outro ramo industrial ou comercial permitido por lei, e um capital social de € 300.000,00; entre outros, teve como sócios, desde o início e até pelo menos 29-06-2018, o pai e o sogro do Réu, cada um com uma quota de € 51.000,00, equivalente a 17% do capital social; o pai do Réu foi gerente durante o período de 01-01-2010 a 31-12-2015; a sociedade vincula-se perante terceiros com a assinatura de dois gerentes;
- C)** Na Câmara Municipal de Castelo Branco o Réu assumiu o cargo de vereador durante os seguintes períodos: a partir de 04-01-1998 em regime de não



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

permanência; a partir de 05-08-2001 a tempo inteiro; a partir de 10-01-2010 em regime de não permanência; a partir de 01-12-2011 em regime a tempo inteiro;

- D)** O Réu foi investido nas funções de Presidente da Câmara Municipal de Castelo Branco em 21-10-2013 e em 17-10-2017, tendo exercido essas funções até hoje;
- E)** A empresa Strualbi sempre prestou serviços para a Câmara Municipal de Castelo Branco desde, pelo menos, 05-11-1987 até 13-04-2016;
- F)** Em 21-01-2014 a Divisão de Obras, Equipamentos e Vias Municipais da Câmara Municipal de Castelo Branco propôs a abertura de procedimento de empreitada de obra pública mediante ajuste direto para a Construção, conservação, reparação e melhoramentos de Escolas: Construção de cobertura exterior na Escola Afonso de Paiva em Castelo Branco; o preço base era de € 59.613,30 e o prazo de execução de 60 dias; foi proposto serem convidadas a apresentar proposta ALTO DA LOUSA – Construções, Lda.; DUAFAR – Construção Civil e Obras Públicas, Lda. e STRUALBI – Estruturas de Alumínio, Lda.; o critério de adjudicação era o do mais baixo preço; o júri proposto era constituído pelos membros efetivos Hugo Pedro Alves da Silva (como presidente), Lúcio de Almeida Lopes e Fernando Dias Lopes;
- G)** Em 22-01-2014 o Réu autorizou a abertura desse procedimento;
- H)** Das empresas convidadas, apresentaram proposta a Strualbi (com um valor de € 53.929,55) e a Duafar (com um valor de € 58.017,70); todos os documentos da proposta da Strualbi em que era necessário a assinatura da gerência, foram assinados pelo Pai do Réu, além do outro gerente em exercício;



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

- I) Em 13-02-2014 foi elaborado o relatório preliminar e, em 24-02-2014, o relatório final pelo júri do procedimento, propondo, por unanimidade, a ordenação em primeiro lugar da proposta da empresa Strualbi, em segundo lugar a proposta da Duafar e, em consequência, a adjudicação do procedimento à primeira;
- J) O relatório final foi enviado ao Réu que, em 24-02-2014, adjudicou o procedimento à empresa Strualbi;
- K) Em 26-02-2014 a empresa Strualbi apresentou os documentos de habilitação, incluindo certidão do registo comercial com a informação que o pai do Réu é sócio-gerente da empresa Strualbi e a respetiva quota;
- L) O Réu aprovou a minuta do contrato a celebrar e a empresa Strualbi aceitou a mesma em 06-03-2014; em 06-03-2014 o Réu aprovou a comunicação à empresa Strualbi do dia e a hora da assinatura do contrato;
- M) Em 14-03-2014 foi assinado o contrato escrito, outorgando em representação da Câmara Municipal de Castelo Branco o Réu e, em representação da empresa Strualbi, Eugénio Mateus Martins Camelo e o pai do Réu; o contrato foi lido a todos os outorgantes que declararam conhecer perfeitamente o respetivo conteúdo; os outorgantes assinaram em momentos distintos durante esse dia e não em simultâneo;
- N) Em 14-09-2015 a Divisão de Obras, Equipamentos e Infraestruturas da Câmara Municipal de Castelo Branco propôs a abertura de procedimento de empreitada de obra pública mediante ajuste direto com convite a uma entidade para a Construção,



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

conservação, reparação e melhoramentos de edifícios propriedade do Município: Implementação e reforço do sistema de segurança, desenfumagem e evacuação, no Pavilhão da Ex-Hormigo e Anexo; o preço base era de € 39.997,85 e o prazo de execução de 45 dias; foi proposto convidar a apresentar proposta a empresa STRUALBI – Estruturas de Alumínio, Lda., com fundamento na urgência da obra e de a entidade convidada ser idónea e mostrar grande valia técnica e cumprimento do prazo em obras similares, além de apresentar preços correspondentes aos praticados na região;

- O)** Em 15-09-2015 o Réu autorizou a abertura desse procedimento;
- P)** Em 25-09-2015 a empresa Strualbi foi convidada a apresentar proposta; foi definido que a adjudicação seria efetuada à proposta que apresentasse, desde que cumprisse todos os aspetos, termos ou condições estabelecidas no convite e demais legislação aplicável, sendo a mesma analisada nesses termos e, após essa análise, seria elaborado o projeto de decisão de adjudicação, o qual seria posteriormente submetido à entidade competente para a decisão de contratar;
- Q)** Em 29-09-2015 a empresa Strualbi apresentou uma proposta no valor de € 39.947,85; todos os documentos da proposta da empresa Strualbi em que era necessário a assinatura da gerência, foram assinados pelo Pai do Réu, além do outro gerente em exercício;
- R)** Em 05-10-2015 Aníbal Sanches da Natividade elaborou o projeto de decisão de adjudicação tendo, após analisar a proposta e verificado que a mesma estava em



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

conformidade com o exigido no convite e no caderno de encargos, submetido esse projeto ao Réu para efeitos de adjudicação à empresa Strualbi;

- S)** Em 06-10-2015 o Réu adjudicou o procedimento à empresa Strualbi;
- T)** Em 07-10-2015 o Réu aprovou a minuta do contrato a celebrar;
- U)** Em 27-10-2015 a empresa Strualbi apresentou os documentos de habilitação, incluindo certidão do registo comercial com a informação que o pai do Réu é sócio-gerente da empresa Strualbi e a respetiva quota;
- V)** Em 30-10-2015 o Réu aprovou a comunicação à empresa Strualbi do dia e a hora da assinatura do contrato;
- W)** Em 09-11-2015 foi assinado o contrato escrito, outorgando em representação da Câmara Municipal de Castelo Branco o Réu e, em representação da empresa Strualbi, Eugénio Mateus Martins Camelo e o pai do Réu; o contrato foi lido a todos os outorgantes, que declararam conhecer perfeitamente o respetivo conteúdo; os outorgantes assinaram em momentos distintos durante esse dia e não em simultâneo;
- X)** Em 12-02-2016 a Divisão de Obras de Equipamentos e Infraestruturas da Câmara Municipal de Castelo Branco propôs a abertura de procedimento de empreitada de obra pública mediante ajuste direto para a Construção, conservação, reparação e melhoramentos de Escolas: Beneficiação do Recreio da Escola Cidade de Castelo Branco – construção de telheiros; o preço base era de € 95.757,04 e o prazo de execução de 150 dias; foi proposto serem convidadas a apresentar proposta Isidro



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

Martinho Prata & Filhos, Lda.; Strualbi – Estruturas de Alumínio, Lda. e Manuel Martins Leitão; o critério de adjudicação era o do mais baixo preço; o júri proposto era constituído pelos membros efetivos Hugo Pedro Alves da Silva (como presidente), Fernando Dias Lopes e Carla Cristina Duarte Figueiredo, sendo membros suplentes Lúcio Almeida Nunes e Sónia Augusta Pires Jacinto Dias;

Y) Em 16-02-2016 o Réu autorizou a abertura desse procedimento;

Z) Em 18-02-2016 as empresas em causa foram convidadas a apresentar as suas propostas até ao dia 29-02-2016, estipulando-se no convite e no caderno de encargos que o prazo de execução da obra era de 150 dias;

AA) Em 26-02-2016, pelas 16:29 horas o Réu aprovou uma retificação do convite e do caderno de encargos, definindo o prazo de execução da obra em 90 dias ao invés dos 150 dias fixado inicialmente e com a justificação de se ter tratado de um lapso, tendo os convidados sido informados que o prazo fixado para a apresentação das propostas tinha sido prorrogado até 03-03-2016;

BB) A empresa Strualbi entregou a sua proposta às 16:50 horas de 26-02-2016, com um valor de € 87.205,38 e um prazo de execução da obra de 90 dias;

CC) A Manuel Martins Leitão apresentou a sua proposta no dia 28-02-2016 com um preço de 95.752,30 e um prazo de execução da obra de 90 dias; a Isidro Martinho Prata & Filhos, Lda. apresentou a sua proposta no dia 02-03-2016 com um valor de € 89.232,47 e um prazo de execução da obra de 150 dias;



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

- DD)** Em 11-03-2016 foi elaborado o relatório preliminar e, em 22-03-2016, o relatório final pelo júri do procedimento, propondo, por unanimidade, a exclusão da proposta apresentada pela Isidro Martinho Prata & Filhos, Lda. por ter apresentado um prazo de execução da obra superior ao que havia sido fixado nas peças do procedimento e a ordenação em primeiro lugar da proposta da empresa Strualbi, em segundo lugar da proposta da Manuel Martins Leitão e, em consequência, a adjudicação do procedimento à empresa Strualbi;
- EE)** Em 24-03-2016, o Vice-Presidente da Câmara Municipal de Castelo Branco – Arnaldo Jorge Pacheco Brás - adjudicou o procedimento à empresa Strualbi;
- FF)** Em 28-03-2016 o Vice-Presidente aprovou a minuta do contrato a celebrar;
- GG)** Em 05-04-2016 o Vice-Presidente aprovou a comunicação à empresa Strualbi do dia e hora da assinatura do contrato;
- HH)** Em 13-04-2016 foi assinado o contrato escrito, outorgando em representação da Câmara Municipal de Castelo Branco o Vice-Presidente e, em representação da empresa Strualbi, Eugénio Mateus Martins Camelo e Rui Miguel Gonçalves Camelo;
- II)** A justificação apresentada, em cada um dos três contratos referidos, para a escolha do procedimento de ajuste direto, baseou-se no facto de todos terem um valor inferior a € 150.000,00 e por o Município de Castelo Branco não ter recursos próprios para efetuar as empreitadas em causa; os contratos Escola Afonso Paiva, Pavilhão ex-Hormigo e Escola Cidade de Castelo Branco foram publicados no portal Base em 17-03-2014, 12-11-2015 e 15-04-2016, respetivamente;



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

- JJ)** Foi a Divisão de Obras, Equipamentos e Infraestruturas da Câmara Municipal de Castelo Branco quem detetou a necessidade de se fazerem as obras inerentes aos três contratos referidos;
- KK)** O Réu não teve qualquer influência ou participação nas propostas de abertura dos procedimentos, na indicação das empresas a convidar, na urgência ou não do procedimento a adotar ou na selecção dos concorrentes: todas essas propostas foram efetuadas pelos respetivos serviços administrativos;
- LL)** Os três contratos foram todos executados dentro dos parâmetros acordados; os contratos Escola Afonso Paiva e Escola Cidade de Castelo Branco foram pagos; o contrato Pavilhão ex-Hormigo não foi pago até hoje por indicação do Réu, após ter sido alertado pelos serviços que poderia haver alguma incompatibilidade legal;
- MM)** Após a assinatura do contrato Escola Cidade de Castelo Branco, em 13-04-2016, a empresa Strualbi deixou de efetuar qualquer trabalho para a Câmara Municipal de Castelo Branco, por decisão do Réu;
- NN)** Em 17-09-2018 o Réu declarou nulos os três contratos referidos;

II. FACTOS NÃO PROVADOS:

Não se provou, com interesse para a decisão a proferir, a data exata em que o Réu deu a ordem de não pagamento do preço referente à execução do contrato Pavilhão ex-Hormigo, referido na alínea LL) do probatório.

D) MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO:



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

Relativamente à matéria de facto dada como provada, o Tribunal fundou a sua convicção na conjugação crítica e compatibilização prática dos diferentes meios de prova produzidos ao longo do processo, segundo critérios de racionalidade, lógica e objetividade, conforme especificado em seguida a propósito de cada uma das alíneas do probatório.

A nível da valoração dos documentos, o Tribunal atendeu à respetiva natureza, autoria, data de elaboração e conteúdo, a fim de sopesar o correspondente peso na formação da sua convicção.

Os depoimentos prestados foram valorados atendendo à razão de ciência invocada, ao modo de prestação dos mesmos e às relações existentes com as partes, apreciando o conteúdo dos mesmos segundo as regras da experiência comum; foram selecionados os que se relacionaram com as matérias pertinentes para a causa e não foram relevados os depoimentos indiretos, baseados em juízos de valor ou conceitos de direito e os referentes a matérias irrelevantes.

Ouviu-se a seguinte testemunha arrolada pelo Autor:

Daniela Regina Amorim de Bastos, inspetora e chefe de equipa da Inspeção Geral de Finanças a qual participou na elaboração da informação n.º 2018/846 constante dos autos, sendo que no ano de 2014 participou na auditoria ao Município de Castelo Branco.

Ouviram-se as seguintes testemunhas arroladas pelo Réu:

Francisco José Alveirinho Correia, Diretor do Departamento de Administração Geral da Câmara Municipal de Castelo Branco desde 1992, o qual, no âmbito das suas funções na Câmara Municipal de Castelo Branco foi designado como o oficial público



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

encarregue de acompanhar a assinatura dos contratos em causa nos autos, tendo conhecimento profissional da matéria dos autos;

Aníbal Sanches da Natividade, técnico superior e engenheiro técnico civil, o qual exerce o cargo de Chefe de Divisão de Obras, Equipamentos e Vias da Câmara Municipal de Castelo Branco, desde 2001 e que teve intervenção direta nas contratações em questão nos autos;

Lúcio Almeida Nunes, funcionário da Câmara Municipal de Castelo Branco, o qual exerce o cargo de chefe de Secção de Obras Municipais da Câmara Municipal de Castelo Branco, desde 2010 e que, ou fez parte do júri nos concursos dos autos (como efetivo ou suplente), ou deu apoio administrativo ao júri dos mesmos

Especificamente, em relação às seguintes alíneas do probatório, o Tribunal assentou a sua convicção nos seguintes elementos:

- A)** Conforme dados de identificação civil e assento de nascimento com o averbamento n.º 1 do Réu e dados de identificação civil de Maria Hortense Nunes Martins, de fls. 25 a 29 do documento n.º 006557524 [14] do SITAF;
- B)** Conforme certidão permanente do registo comercial, de fls. 14 a 24 do documento n.º 006557524 [14] do SITAF, consultada em 29-06-2018 (daí a data referida na referência aos sócios); a inscrição n.º 8 refere que o prazo de duração do mandato do pai do Réu como gerente é para o triénio de 01-01-2010 a 31-12-2012 e a inscrição n.º 9 já se refere ao mandato para o triénio de 01-01-2016 e 31-12-2018: na falta de uma referência expressa quanto ao exercício da gerência para o triénio de 01-01-



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

2013 a 31-12-2015 o Tribunal assumiu que se mantiveram em funções os gerentes designados para o triénio anterior, ilação esta que foi suportada pelo facto de dois dos contratos em causa nestes autos terem sido assinados em 14-03-2014 e em 09-11-2015 pelo pai do Réu na qualidade de gerente da sociedade Strualbi;

- C)** Admitido por acordo: artigo 1º da petição inicial e artigo 49º da contestação;
- D)** Conforme atas de instalação da Câmara Municipal de Castelo Branco, de fls. 21 a 26 do documento n.º 006560612 [59] do SITAF; o respetivo exercício é do conhecimento geral (artigos 5º, n.º 1, alínea c), primeira parte e 412º, n.º 1 do CPC);
- E)** Conforme depoimentos de Francisco José Alveirinho Correia, de Aníbal Sanches da Natividade e de Lúcio Almeida Nunes; o Tribunal relevou igualmente os diversos registos que constam da Secção de Contabilidade e Património e as contas correntes que constam da contabilidade orçamental, ambas da Câmara Municipal de Castelo Branco, de fls. 29 a 61 do documento n.º 006560612 [59] do SITAF; a data de 13-04-2016 tem a motivação da alínea MM);
- F)** Conforme informação de abertura de procedimento, constante do processo administrativo do contrato Escola Afonso Paiva, na pasta 1, ficheiro 1;
- G)** Conforme despacho exarado na informação de abertura de procedimento referido na alínea precedente e corroborado pela informação que consta no relatório final referido à frente;
- H)** Conforme processo administrativo do contrato Escola Afonso Paiva, pasta 4 – propostas;



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

- I) Conforme relatórios preliminar e final constantes do processo administrativo do contrato Escola Afonso Paiva, pasta 5 – preparação adjudicação;
- J) Conforme despacho de adjudicação constante do processo administrativo do contrato Escola Afonso Paiva, pasta 5 – preparação adjudicação;
- K) Conforme comprovativo de entrega, constante do processo administrativo do contrato Escola Afonso Paiva, pasta 6, ficheiro recibo assinado; a certidão do registo comercial consta da pasta 6/alínea j/publico;
- L) No processo administrativo do contrato Escola Afonso Paiva consta a aceitação, pela empresa Strualbi, da minuta na pasta 8 ficheiro 2 e o envio da mensagem a informar da data para a celebração do contrato na pasta 9, indicando como data da respetiva aprovação a referida; a ilação do Tribunal de que foi o Réu que aprovou a minuta do contrato e que aprovou a comunicação referida prende-se com o facto de o mesmo ser considerado como o órgão competente para a decisão de contratar (tal como o próprio assumiu no despacho de adjudicação referido na alínea J)) e essas aprovações terem sido efetuadas nos termos do artigo 98º, n.º 1 e 104º, n.º 3 do Código dos Contratos Públicos, que justamente referem que essas competências são do órgão competente para a decisão de contratar;
- M) Conforme contrato constante do processo administrativo do contrato Escola Afonso Paiva, pasta 8, ficheiro 3; apesar de no contrato ter sido atestado pelo Oficial Público competente Dr. Francisco José Alveirinho Correia que o contrato foi assinado na presença simultânea de todos os outorgantes, o mesmo, como testemunha, garantiu, na audiência final, que os diversos outorgantes não o



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

assinaram em simultâneo, num depoimento que mereceu a credibilidade do Tribunal, pelo que, na convicção do Tribunal, deu-se como provada a falsidade dessa declaração constante do contrato (artigos 347º e 372º do Código Civil), mesmo com recurso à prova testemunhal referida, atendendo que foi considerado que se encontrava em causa a interpretação do contexto em que o contrato foi assinado (artigo 393º, n.º 3 do Código Civil);

- N)** Conforme informação de abertura de procedimento, constante do processo administrativo do contrato Pavilhão ex-Hormigo, na pasta 1, ficheiro 1;
- O)** Conforme despacho registado na plataforma MyDoc Win Gestão Documental constante do processo administrativo do contrato Pavilhão ex-Hormigo, na pasta 1, ficheiro 2 e corroborado pelo convite e o ofício de envio do convite referidos na alínea seguinte;
- P)** Conforme ofício convite e convite constante do processo administrativo do contrato Pavilhão ex-Hormigo, na pasta 3; os aspetos referidos constam do ponto 7 do convite;
- Q)** Conforme processo administrativo do contrato Pavilhão ex-Hormigo, pasta 4 – propostas;
- R)** Conforme processo administrativo do contrato Pavilhão ex-Hormigo, pasta 5;
- S)** Conforme despacho de adjudicação constante do processo administrativo do contrato Pavilhão ex-Hormigo, pasta 5;



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

- T)** Conforme minuta constante do processo administrativo do contrato Pavilhão ex-Hormigo, pasta 8; o facto de ter sido aprovada pelo Réu e a respetiva data é referida no contrato escrito referido na alínea W);
- U)** Conforme comprovativo de entrega, constante do processo administrativo do contrato Pavilhão ex-Hormigo, pasta 6, ficheiro recibo assinado; a certidão do registo comercial consta da pasta 6/alínea i/publico;
- V)** No processo administrativo do contrato Pavilhão ex-Hormigo consta o envio da mensagem a informar da data para a assinatura do contrato na pasta 9, indicando como data da respetiva aprovação a referida; a ilação do Tribunal de que foi o Réu que aprovou essa comunicação prende-se com o facto de o mesmo ser considerado como o órgão competente para a decisão de contratar (tal como o próprio assumiu no despacho de adjudicação referido na alínea S) e essa aprovação ter sido efetuada nos termos do artigo 104º, n.º 3 do Código dos Contratos Públicos, que justamente refere que essa competência é do órgão competente para a decisão de contratar; igualmente no ponto 2.2.1 do Convite à apresentação de proposta (na pasta 3 do processo administrativo) se refere que a decisão de contratar é da competência do Réu;
- W)** Conforme contrato constante do processo administrativo do contrato Pavilhão ex-Hormigo, pasta 8, ficheiro 2; apesar de no contrato ter sido atestado pelo Oficial Público competente Dr. Francisco José Alveirinho Correia que o contrato foi assinado na presença simultânea de todos os outorgantes, o mesmo, como testemunha, referiu, na audiência final, que os diversos outorgantes não o assinaram em simultâneo; apesar de nesta parte o depoimento do mesmo não ter



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

sido tão assertivo como o foi quanto ao contrato Escola Afonso Paiva (manifestando alguma falta de recordação mas afirmando que, provavelmente, o Réu apenas assinou o contrato à tarde quando os outros outorgantes o tinham feito de manhã) o Tribunal convenceu-se, devido à similitude da situação com o que aconteceu no contrato da Escola Afonso de Paiva, que, efetivamente assim aconteceu, dando como provada a falsidade dessa declaração constante do contrato (artigos 347º e 372º do Código Civil) mesmo com recurso à prova testemunhal referida, atendendo que foi considerado que se encontrava em causa a interpretação do contexto em que o contrato foi assinado (artigo 393º, n.º 3 do Código Civil);

- X)** Conforme informação de abertura de procedimento, constante do processo administrativo do contrato Escola Cidade de Castelo Branco, na pasta 1, ficheiro 1;
- Y)** Conforme despacho registado na plataforma MyDoc Win Gestão Documental constante do processo administrativo do contrato Escola Cidade de Castelo Branco, na pasta 1, ficheiro 2 e corroborado pelo ofício de convite mencionado a seguir;
- Z)** Conforme ofício de convite, convite e caderno de encargos constantes do processo administrativo do contrato Escola Cidade de Castelo Branco, na pasta 3; o prazo de entrega das propostas vem referido no ponto 3.1.2 do convite;
- AA)** Conforme aviso n.º 1 constante do processo administrativo do contrato Escola Cidade de Castelo Branco, na pasta 9, assim como convite retificado e caderno de encargos retificado, constantes da pasta 3 peças do procedimento;



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

- BB)** Conforme comprovativo de entrega e proposta constantes do processo administrativo do contrato Escola Cidade de Castelo Branco, pasta 4 - propostas, pasta Strualbi, ficheiros recibo assinado e 142711;
- CC)** Conforme propostas constantes do processo administrativo do contrato Escola Cidade de Castelo Branco, ambas na pasta 4 - propostas, pasta MMartins Leitão, ficheiro 142711 e pasta Isidro Martinho, ficheiro 142711;
- DD)** Conforme relatórios preliminar e final constantes do processo administrativo do contrato Escola Cidade de Castelo Branco, pasta 5 – preparação adjudicação;
- EE)** Conforme despacho de adjudicação constante do processo administrativo do contrato Escola Cidade de Castelo Branco, pasta 5 – preparação adjudicação;
- FF)** Conforme minuta constante do processo administrativo do contrato Escola Cidade de Castelo Branco, pasta 8; o facto de ter sido aprovada pelo Vice-Presidente e a respetiva data é mencionada no contrato escrito referido na alínea HH);
- GG)** No processo administrativo do contrato Escola Cidade de Castelo Branco consta o envio da mensagem a informar da data na pasta 9, indicando como data da respetiva aprovação a referida; o Tribunal retirou a ilação que, desde que proferiu o despacho de adjudicação, o Vice-Presidente assumiu a qualidade de órgão competente para a decisão de contratar, atendendo que o mesmo o assumiu nesse despacho de adjudicação e por ter sido quem aprovou a minuta do contrato a celebrar: ora, a aprovação referida nesta alínea foi efetuada nos termos do artigo



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

104º, n.º 3 do Código dos Contratos Públicos, que justamente refere que essa competência é do órgão competente para a decisão de contratar;

- HH)** Conforme contrato constante do processo administrativo do contrato Escola Cidade de Castelo Branco, pasta 8, ficheiro 2;
- II)** Conforme publicitação que os três contratos tiveram no portal Base – contratos públicos on line - em conformidade com o disposto no artigo 127º, n.º 1 e n.º 2 do Código dos Contratos Públicos e que constam do ficheiro 10 – Registo Base de cada um dos processos administrativos; o valor referido atendeu à remissão que é feita nessa publicitação para o artigo 19º, alínea a) do Código dos Contratos Públicos;
- JJ)** Conforme depoimentos de Francisco José Alveirinho Correia e de Aníbal Sanches da Natividade;
- KK)** Conforme depoimentos de Francisco José Alveirinho Correia, de Aníbal Sanches da Natividade e de Lúcio Almeida Nunes;
- LL)** Conforme depoimentos de Francisco José Alveirinho Correia e de Aníbal Sanches da Natividade;
- MM)** Conforme depoimentos de Francisco José Alveirinho Correia e de Aníbal Sanches da Natividade;
- NN)** Conforme despachos n.º 23/2018, n.º 24/2018 e n.º 27/2018, de fls. 66 a 71 do documento n.º 006560612 [59] do SITAF;



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

Quanto ao facto dado como não provado, o Tribunal atendeu ao depoimento da testemunha Francisco José Alveirinho Correia, a qual referiu que, após alguns dias da assinatura do contrato Pavilhão ex-Hormigo (que ocorreu em 09-11-2015) falou com o Chefe de Divisão que lhe alertou para o facto de ser o pai do Réu que estava a assinar os contratos e que, após essa conversa, consultou o serviço jurídico da Câmara e colegas seus, tendo-se apercebido que poderia haver alguma incompatibilidade; e foi nesta sequência que foi falar com o Réu o qual lhe disse para não pagar o preço em questão (conforme excertos a 30 minutos e seguintes e 40 minutos e seguintes da gravação da audiência final); ora, o Tribunal ficou com muitas dúvidas sobre o momento exato em que essa ordem ocorreu, especificamente, se foi antes ou depois de 26-02-2016 (que corresponde à última intervenção do Réu nos procedimentos em causa nos autos), dada a proximidade das datas referidas e às diligências efetuadas pela testemunha, pelo que deu como não provado esse facto.

E) FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO.

Nos presentes autos, o Ministério Público pediu que o Tribunal declarasse a perda de mandato do Réu como Presidente da Câmara Municipal de Castelo Branco com fundamento na intervenção do mesmo em três procedimentos contratuais promovidos pelo Município de Castelo Branco, que culminaram na outorga dos respetivos contratos com a empresa Strualbi – Estruturas de Alumínio, Lda., sendo que esta empresa tem como sócios tanto o pai como o sogro do Réu, pelo que o mesmo encontrar-se-ia numa situação de impedimento legal de intervir nos mesmos (adotamos aqui a designação de “procedimentos contratuais” de modo a englobar “a série ou sucessão ordenada de atos que concorrem para a formação, a



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

conclusão e a produção de uma plena eficácia jurídica de um contrato público”, na esteira de Pedro Costa Gonçalves, em Direito dos Contratos Públicos, Almedina, Volume I, 2.ª edição, 2018, página 102).

Antes de analisarmos os pressupostos juridicamente exigíveis que podem determinar a declaração de perda de mandato do Réu, convém tecer algumas considerações iniciais sobre o contexto em que essa questão se coloca.

Assim, como ponto de partida, há que ter presente que *“Para além da administração estadual, ..., existe ainda um sector da administração pública autónomo em relação à administração do Estado, mediante o qual se põe em prática o princípio da descentralização da administração pública (artigos 6º/1 e 267º/2 da Constituição): trata-se da designada administração autónoma, (...). Essa administração autónoma é constituída por organizações dotadas de personalidade jurídica de direito público titulares de atribuições ou interesses públicos próprios, que, por opção política, são deslocados da esfera estadual (“desestadualizados”, “descentralizados”); nestes termos, a base da autonomia deste sector da administração não reside na mera atribuição de personalidade jurídica de direito público a uma dada organização, mas no reconhecimento de que ela prossegue interesses públicos próprios ou exclusivos, “diferentes” daqueles que cabe à administração do Estado prosseguir. É esse carácter diferenciado dos interesses públicos prosseguidos que está na origem do designado poder de auto-administração ou poder autárquico, ié, no poder de os membros de uma organização (através de órgãos que os representam) administrarem com autonomia os seus interesses comuns – embora haja dúvidas sobre a extensão exacta deste sector da administração autónoma, ninguém questiona a inclusão nele, pelo menos, das autarquias locais”* (conforme expende Pedro



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

Gonçalves, em O Novo Regime Da Tutela Administrativa Sobre As Autarquias Locais, Centro de Estudos e Formação Autárquica - CEFA, setembro 1997, páginas 6 e 7).

E essa capacidade de autoadministração *“não pode – sob pena de perda de unidade do Estado (artigo 6º/1 da Constituição), da prossecução do interesse público (artigo 266º/1) e da necessária eficácia e unidade de acção da Administração (artigo 267º/2) – traduzir-se num “poder incondicionado”; os referidos valores fundamentam (e exigem) assim uma intervenção supra-ordenada de uma organização central sobre as organizações autónomas (i.é, aquelas que dispõem de um poder de auto-administração), que acaba por representar um verdadeiro limite à sua autonomia: essa intervenção designa-se por tutela administrativa, que representa a intervenção externa (de controlo ou de fiscalização da legalidade e/ou do mérito) a que fica sujeita uma organização autónoma”* (nas palavras de Pedro Gonçalves, em O Novo Regime ... citado, página 7).

Face a estas considerações iniciais, acompanha-se a ideia expressa por Marta Portocarrero, quando salienta que *“A verdade é que se pode considerar o poder de tutela como elemento essencial da própria autonomia. “Tal resulta da necessária responsabilidade pública (accountability) de toda a administração pública perante a colectividade em geral num estado de direito democrático””* (em A tutela administrativa sobre as autarquias locais na Constituição de 1976: velhas dúvidas e novos desafios, Questões Atuais de Direito Local, n.º 03, julho/setembro de 2014, Associação de Estudos de Direito Regional e Local - AEDRL; a citação a que procede é de Vital Moreira, Administração Autónoma e Associações Públicas, Coimbra, 1997, página 217).



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

É no artigo 242º, n.º 1 que a Constituição da República Portuguesa (doravante CRP) estabelece que *“A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei”*.

Deste artigo extrai-se que *“A tutela administrativa é, assim, uma tutela de legalidade, pois que não visa controlar o mérito das decisões dos órgãos da administração local (a sua oportunidade e a sua conveniência) ou a sua conformidade com os interesses gerais, tal como o Governo os concebe. O seu objectivo é, antes e tão-só, assegurar que essas decisões cumpram a lei. E mais: ela própria - a tutela administrativa - está sujeita ao princípio da legalidade, uma vez que só pode ser exercida “nos casos e segundo as formas previstas na lei” - o que significa que só podem adoptar-se as medidas tutelares constantes da lei, que, assim, tem que definir as diferentes formas de tutela (inspecções, inquéritos, sindicâncias, informações, dissolução de órgãos autárquicos): é o princípio da tipicidade das medidas de tutela”* (de acordo com o Tribunal Central Administrativo Sul, no acórdão proferido no processo n.º 07928/11, em 27-10-2011, disponível em www.dgsi.pt).

De facto, *“a legitimidade democrática directa das entidades que compõem este tipo de Administração deve afastar qualquer tipo de intervenção tutelar que não se limite a questões de legalidade”* (conforme explicita Marta Portocarrero, obra citada, página 65, nota 14).

E face ao princípio da tipicidade das medidas tutelares, cabe a lei da Assembleia da República ou a decreto-lei autorizado (dado que se trata de matéria de reserva relativa de lei parlamentar – artigo 165º, n.º 1, alínea q) da CRP), a determinação das concretas modalidades de tutela admissíveis.



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

Essa consagração consta, atualmente, na Lei n.º 27/96, de 01-08, a qual estabeleceu “*o regime jurídico da tutela administrativa a que ficam sujeitas as autarquias locais e entidades equiparadas, bem como o respectivo regime sancionatório*” (artigo 1º, n.º 1 da Lei n.º 27/96).

E é no artigo 7º da Lei n.º 27/96 que nos surge a medida tutelar de perda de mandato, estabelecendo-se que “*A prática, por acção ou omissão, de ilegalidades no âmbito da gestão das autarquias locais ... pode determinar, nos termos previstos na presente lei, a perda do respectivo mandato, se tiverem sido praticadas individualmente por membros de órgãos, ...*”, e especificando-se, nos subsequentes artigos 8º e 9º, as circunstâncias que podem determinar essa perda de mandato (esta especificação é igualmente uma decorrência do princípio da tipicidade das medidas tutelares, dado que a lei “*tem de estabelecer de forma densa, objectiva ou determinada os termos de aplicação dessas medidas, evitando a discricionariedade (administrativa ou judicial) neste domínio*”, ou seja, “*o princípio de tipicidade legal das medidas sancionatórias exige, ..., a máxima densidade legislativa*” – de acordo com Pedro Gonçalves, em O Novo Regime ... citado, páginas 16 e 21, respetivamente).

Quanto a esta medida tutelar, várias notas importam desde já realçar.

A primeira para pôr em relevo que “*a perda de mandato tem carácter sancionatório o que implica a necessidade de ter em conta os princípios do direito disciplinar e Penal*” (conforme adverte o Supremo Tribunal Administrativo, no acórdão proferido no processo n.º 0248/04, de 22-04-2004, disponível em www.dgsi.pt), ou seja, “*Tratando-se de direito sancionatório despidendo se torna referir que valerão aqui também os princípios gerais do direito sancionatório, nomeadamente o princípio da culpa*” (de acordo com Ernesto Vaz Pereira, em Da Perda de Mandato



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

Autárquico Da Dissolução de Órgão Autárquico - legislação, notas práticas e jurisprudência, Almedina, 2009, página 22).

A segunda, prende-se com o facto de a declaração de perda de mandato ser *“compaginável com o direito de acesso a cargos públicos estabelecido constitucionalmente no art. 50, n.º 1, da Lei Fundamental”* (o qual consagra que *“Todos os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos”*). De facto, *“o sancionamento com a perda de mandato dos comportamentos legalmente tipificados tem por fim assegurar que não permaneça no cargo quem se mostrou indigno de exercer tais funções por ter violado os deveres de isenção e independência, honestidade e imparcialidade e justiça que lhes são inerentes”* (de acordo com Ernesto Vaz Pereira, obra citada, página 24),

Em idêntico sentido pronunciou-se o Tribunal Central Administrativo Norte, propugnando que (entre outros) o artigo 8º da Lei n.º 27/96 não contende com os comandos constitucionais insertos no artigo 50º da CRP (o qual *“diz respeito ao direito de acesso aos cargos públicos e que constitui expressão do direito à participação na vida pública (cfr. art. 48º da CRP), é um direito de natureza política que integra o catálogo dos direitos, liberdades e garantias, beneficiando, consequentemente, do regime próprio e da força jurídica que o texto constitucional concede aos direitos, liberdades e garantias”*), dado que (na parte que agora nos interessa) *“os fundamentos de perda de mandato visam, ..., garantir a isenção e a independência com que os titulares dos órgãos autárquicos devem exercer os seus cargos e, assim, gerir os negócios públicos e, bem assim, assegurar a imagem pública dos eleitos locais, prevenindo o perigo de lesão desses valores”* (conforme acórdão proferido no processo n.º 00110/06.0BEBRG, de 08-03-2007, disponível em www.dgsi.pt).



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

A terceira nota para evidenciar que, de acordo com o artigo 11º, n.º 1 da Lei n.º 27/96, *“As decisões de perda do mandato ... são da competência dos tribunais administrativos de círculo”,* ou seja, *“A competência para aplicar sanções destinadas a efectivar a responsabilidade dos membros dos órgãos autárquicos cabe agora exclusivamente aos tribunais (princípio da jurisdicionalidade)”* (conforme sustenta Pedro Gonçalves, em O Novo Regime ... citado, página 20, salientando, na apreciação final que faz quanto ao regime instituído pela Lei n.º 27/96, que *“Sem ser perfeito, o novo regime da tutela inspectiva apresenta-se seguramente mais adequado à vertente sancionatória a que continua associado: sobretudo, o princípio da culpa e o princípio da jurisdicionalidade, agora consagrados, representam um avanço importante e necessário numa matéria tão sensível como é a da aplicação de sanções que efectivam uma certa forma de responsabilidade dos titulares de órgãos representativos das populações”* – página 44).

Por fim, e como quarta nota, para evidenciar que se trata de *“um controlo objectivo. Reporta-se a actos ou à sua falta, a título individual e concreto. Não incide, nem pode incidir sobre os titulares dos órgãos nem generalizadamente sobre toda a actividade administrativa: ...”*; ou seja, *“as medidas tutelares têm como pressuposto necessário a verificação de um acto ou de uma omissão contrários à lei”* (de acordo com André Folque, em Indisciplina Normativa na tutela das autarquias locais, Direito, n.º 05, janeiro/março de 2009, páginas 37 e 39, respetivamente).

Em suma – e para finalizar estas considerações introdutórias - não se deve perder de vista que *“As autarquias locais, como substrato do poder local, são trave fundamental do Estado Português. Espera-se dos autarcas, face aos desideratos funcionais de apego ao interesse público, uma personalidade insuspeita e irrepreensível, no cumprimento dos desígnios da Constituição e das leis, uma actividade conforme aos princípios subjacentes*



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

da *igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade*” (conforme dimana do acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido no processo n.º 048349, de 09-01-2002, disponível em www.dgsi.pt).

Tendo presente as considerações antecedentes, passemos então à análise dos pressupostos que se encontram consagrados no nosso ordenamento jurídico para efeitos de aplicação da sanção de perda de mandato, delimitando desde já o quadro legal circunstancialmente pertinente (e sem embargo de outras normas igualmente relevantes que serão posteriormente invocadas e que complementam o regime legal a seguir delineado).

Além do artigo 7º da Lei n.º 27/96 acima citado, releva desde logo o artigo subsequente - 8º, n.º 2 - o qual estatui que *“Incorrem, ..., em perda de mandato os membros dos órgãos autárquicos que, no exercício das suas funções, ou por causa delas, intervenham em procedimento administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado relativamente ao qual se verifique impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem”*.

Igualmente relevante é o artigo 10º, n.º 1 da Lei n.º 27/96 que estipula que *“Não haverá lugar à perda de mandato ... quando, nos termos gerais de direito, e sem prejuízo dos deveres a que os órgãos públicos e seus membros se encontram obrigados, se verificarem causas que justifiquem o facto ou que excluam a culpa dos agentes”*.

Por seu turno, esses preceitos devem ser complementados pelo artigo 242º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa (CRP) o qual prescreve que *“A dissolução de órgãos autárquicos só pode ter por causa acções ou omissões ilegais graves”*.

Página 29 de 69



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

Assim, da conjugação dos preceitos citados – e tendo em conta igualmente os contributos doutrinários e jurisprudenciais na respetiva concretização -, resulta que os pressupostos para a declaração da perda de mandato que a situação dos autos suscita são os seguintes: em primeiro lugar, que esteja em causa uma atuação do Réu relacionada com a gestão da Câmara Municipal de Castelo Branco (artigo 7º da Lei n.º 27/96); em segundo lugar, que o Réu tenha intervindo em procedimento contratual relativamente ao qual se constate a existência de um impedimento legal que obstasse a essa intervenção (artigos 7º e 8º, n.º 2 da Lei n.º 27/96); em terceiro lugar, que essa intervenção ilegal tenha sido grave (artigo 242º, n.º 3 da CRP); em quarto lugar, que a mesma tenha sido efetuada com vista a proporcionar alguma situação de vantagem para a empresa Strualbi (artigo 8º, n.º 2, última parte da Lei n.º 27/96); em quinto lugar, que essa intervenção possa ser imputável ao Réu a título de culpa grave (concretização doutrinária e jurisprudencial da sanção da perda de mandato); em sexto lugar, que não exista nenhuma causa que exclua essa culpa (artigo 10º da Lei n.º 27/96);

Vejamos, em seguida, cada um destes pressupostos, nunca perdendo de vista a situação concreta dos autos.

Em primeiro lugar, *“a perda de mandato só pode ter lugar quando a ilegalidade que a determina esteja relacionada com a gestão daquelas autarquias e que, se assim é, se a ilegalidade tiver origem noutra sede que não a gestão da autarquia a consequência da mesma terá de ser outra que não a perda de mandato”* (conforme explicita o Supremo Tribunal Administrativo, no acórdão proferido no processo n.º 0859/11, de 07-12-2011, disponível em www.dgsi.pt).



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

De acordo com o artigo 36º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29-01 – doravante, CCP; a versão aqui tida em conta corresponde à que foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12-07, dado o período temporal em que os procedimentos contratuais ocorreram), *“O procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, ...”*.

E o artigo 18º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08-06 (que estabeleceu o Regime Jurídico de Realização de Despesas Públicas e da Contratação Pública) estipula que *“São competentes para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços as seguintes entidades: Até 30000 contos [equivalente a € 150.000,00], os presidentes de câmara ...”* (este Decreto-Lei foi revogado, com exceção dos artigos 16º a 22º e 29º, pelo CCP; posteriormente, o Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22-03, revogou os artigos 16.º a 22.º e 29.º, ficando assim revogado na totalidade; porém, a Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11-04, resolveu fazer cessar a vigência do Decreto-Lei n.º 40/2011 e ripristinar as normas por este revogadas, pelo que as normas dos artigos 16º a 22º e 29º voltaram a vigorar; de notar que *“apesar de o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 197/99 não ter sido excecionado da revogação, deve entender-se que as normas sobre autorização de despesas se aplicam, igualmente, aos contratos de empreitada de obras públicas”* – conforme salienta Pedro Gonçalves, em Direito dos Contratos Públicos citado, página 401).

Por seu lado, o artigo 35º da Lei n.º 75/2013, de 12-09 (a qual aprovou o Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico) estabelece que é da competência do Presidente da Câmara Municipal: *“Promover a execução, por administração direta ou empreitada, das obras ...”* (n.º 2, alínea e)); *“Autorizar a realização das despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ...”* (n.º 1, alínea g)); *“Aprovar os*



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba” (n.º 1, alínea f)); e “Outorgar contratos em representação do município” (n.º 2, alínea f)).

Como se verá já em seguida em pormenor, a intervenção do Réu perpassou por todos os domínios invocados e, sendo esses da sua competência legal, conclui-se que o fez no âmbito da gestão do órgão executivo colegial a que preside.

Em segundo lugar – e na decorrência da análise acabada de efetuar - importa averiguar qual a intervenção que o Réu teve nos três procedimentos contratuais que se encontram em causa nos presentes autos e que culminaram na celebração dos respetivos contratos em 14-03-2014, 09-11-2015 e em 13-04-2016, os quais são designados nesta sentença como contrato Escola Afonso Paiva, contrato Pavilhão ex-Hormigo e contrato Escola Cidade de Castelo Branco, respetivamente.

Em todos eles o Réu assumiu a qualidade de órgão competente para a decisão de contratar, nos termos do artigo 36º, n.º 1 do CCP acima transcrito (sendo que no terceiro contrato apenas até ao momento anterior à decisão de adjudicação), e essa qualidade é da maior importância na nossa análise.

É fundamental ter presente que a este órgão “o CCP ... atribuiu um vastíssimo elenco de competências, que abrangem, de um modo genérico, todas as decisões da responsabilidade da entidade adjudicante proferidas no contexto da formação de um



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

contrato público” (conforme põe em evidência Pedro Gonçalves, em Direito dos Contratos Públicos citado, páginas 357 e 358).

Este Autor, *“Em razão da sua preponderância esmagadora no procedimento de adjudicação, e com o propósito de utilizar uma fórmula mais abreviada”*, designa-o de órgão adjudicante, identificando-o como *“o órgão decisor, ou seja, o órgão da entidade adjudicante competente para tomar as decisões principais ou fundamentais do procedimento de adjudicação, ...”*, o qual *“é, claramente, o órgão principal do procedimento de adjudicação, ao qual cabe, em geral, todo o universo de competências administrativas de decisão com projeção externa, adotadas no processo de relacionamento jurídico com todos os interessados (...)”* (obra citada, página 358).

Torna-se assim claro que a responsabilidade do Réu em nada é afastada pela circunstância de terem sido os serviços administrativos a proporem a abertura dos procedimentos contratuais em causa, a terem indicado as empresas a convidar ou o tipo de procedimentos a adotar: como se frisarà a seguir, era o Réu quem tinha a competência legal para decidir (e, assim, apenas com a sua decisão é que o Município de Castelo Branco se vinculava perante terceiros), podendo concordar ou não com as propostas efetuadas e, neste último caso, afastar-se das mesmas e decidir de outro modo (daí que na alínea KK) do probatório o Tribunal tenha dado como provado que o Réu não teve qualquer influência ou participação nas *propostas*, e não nas respetivas decisões).

Vejamos então quais os atos que o Réu praticou em consonância com a qualidade de órgão adjudicante que assumiu, começando pela análise do contrato Escola Afonso Paiva e contrato Pavilhão ex-Hormigo.



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

Nestes dois contratos o Réu proferiu despacho a autorizar a abertura desses procedimentos.

Esse despacho configura tanto a decisão de autorização das despesas inerentes às empreitadas a realizar (as quais haviam sido previamente cabimentadas em verbas orçamentais próprias), como a decisão de contratar referida no artigo 36º, n.º 1 do CCP.

E esta decisão de contratar configura tanto o ato inicial do procedimento de formação de um contrato público, como um ato final *“de um procedimento em que a entidade adjudicante atesta ou verifica a existência de uma determinada necessidade que tem de satisfazer, assegura-se de que não dispõe de recursos internos para o efeito e decide satisfazê-la através da prestação a efectuar por um contratante”* (conforme explica Pedro Gonçalves, em Direito dos Contratos Públicos citado, página 393).

Ou seja, é proferida *“no exercício de um poder discricionário da entidade adjudicante”*, dado que *“envolve uma “escolha” por exercer uma determinada missão com recursos externos em vez de utilizar recursos próprios”* e implica a consideração das *“exigências financeiras e orçamentais, relativas à despesa que o contrato pretendido vai provocar”*, como *“pressupõe ainda uma avaliação sobre a necessidade de contratar, bem como sobre a idoneidade do contrato projetado ou idealizado para a satisfação daquela mesma necessidade”* (de acordo com Pedro Gonçalves, em Direito dos Contratos Públicos citado, páginas 395 e 394).

Assim o Réu, ao ter autorizado a abertura desses procedimentos, decidiu acolher todas as propostas que constavam nas informações de abertura desses procedimentos e, em consonância, foi o Réu quem escolheu que os procedimentos em causa seriam com



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

recurso ao ajuste direto – com convite a três entidades no contrato Escola Afonso Paiva e com convite apenas a uma no contrato Pavilhão ex-Hormigo (artigos 38º, n.º 1 e 112º do CCP); foi quem escolheu as três entidades a apresentar propostas no contrato Escola Afonso Paiva e quem escolheu a empresa Strualbi como única entidade a convidar no contrato Pavilhão ex-Hormigo (artigo 113º, n.º 1 do CCP); foi quem aprovou as peças do procedimento de formação desses dois contratos (artigo 40º, n.º 2 do CCP); foi quem designou o júri do contrato Escola Afonso Paiva e quem designou o Engenheiro Aníbal Sanches da Natividade como responsável pelo procedimento do contrato Pavilhão ex-Hormigo (artigo 67º, n.º 1 do CCP).

Outra decisão proferida pelo Réu nesses dois procedimentos consistiu no despacho de adjudicação dos mesmos à empresa Strualbi.

Com essa decisão, o Réu acolheu todas as propostas que foram formuladas pelo júri no relatório final (no caso do contrato Escola Afonso Paiva) ou pelo Engenheiro Aníbal Sanches da Natividade no projeto de decisão (no caso do contrato Pavilhão ex-Hormigo), ordenando, no primeiro caso, as duas propostas apresentadas e, em ambos, escolhendo a empresa Strualbi como adjudicatária (artigo 73º, n.º 1 do CCP).

Igualmente foi o Réu quem aprovou as minutas dos contratos a celebrar (artigo 98º, n.º 1 do CCP) e aprovou as respetivas comunicações à empresa Strualbi do dia e a hora da assinatura dos mesmos (artigo 104º, n.º 3 do CCP).

Finalmente, foi o Réu quem outorgou esses contratos em nome e em representação da Camara Municipal de Castelo Branco (artigo 106º, n.º 1 do CCP).



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

Quanto ao contrato Escola Cidade de Castelo Branco foi o Réu quem autorizou a abertura desse procedimento e, em consonância (valem aqui as considerações que se fizeram a este respeito anteriormente quanto ao alcance deste despacho de autorização), foi quem autorizou a realização da despesa inerente à empreitada a realizar (artigo 36º, n.º 1 do CCP); foi quem escolheu que o procedimento em causa seria com recurso ao ajuste direto com convite a três entidades (artigos 38º, n.º 1 e 112º do CCP) e quais seriam as entidades a convidar (artigo 113º, n.º 1 do CCP); foi quem aprovou as peças do procedimento de formação desse contrato (artigo 40º, n.º 2 do CCP) e foi quem designou o respetivo júri (artigo 67º, n.º 1 do CCP)

Finalmente, foi o Réu quem aprovou uma retificação oficiosa do respetivo convite e caderno de encargos e que decidiu prorrogar o prazo para os concorrentes apresentarem as respetivas propostas (artigos 50º, n.º 3 e 64º, n.º 2 do CCP).

A partir deste momento, os atos posteriores deste procedimento contratual passaram a ser praticados pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal de Castelo Branco, o qual assumiu, assim, a qualidade de órgão adjudicante.

Constata-se, deste modo, que a intervenção do Réu perpassou toda a fase pré-contratual nos procedimentos contratuais da Escola Afonso Paiva e do Pavilhão ex-Hormigo, tendo culminado na outorga dos respetivos contratos, enquanto que no contrato Escola Cidade de Castelo Branco cingiu-se à fase pré-contratual, mais precisamente, até ao momento anterior ao ato de adjudicação.

E é este tipo de intervenção que os artigos 7º e 8º, n.º 2 da Lei n.º 27/96, assim como os a seguir referidos quanto aos impedimentos legais, proíbem.



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

De facto, *“a tendência é para entender o conceito “intervenção” (da proibição legal) alargadamente, estendendo-o às formalidades da instrução do procedimento, bem como aos actos da execução da sua decisão (para além, obviamente, da autoria desta ou de participação na sua tomada, que são os casos mais evidentes de intervenções proibidas)”* (conforme explicam Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, em Código do Procedimento Administrativo, Comentado, 2.ª edição – 3.ª reimpressão da edição de 1997 - Almedina, anotação ao artigo 44º, página 246).

Ou seja, *“O conceito de intervenção é muito amplo. Não se trata apenas de impossibilitar a intervenção na decisão final, o que seria tirar efectividade prática à garantia correspondente, mas também de vedar qualquer intervenção qualitativa anterior que possa conformar a decisão final, seja na (sub) fase instrutória seja noutra. (...) Só não relevam as intervenções que em nada influenciam a decisão final”* (conforme expõe Luiz S. Cabral de Moncada, em Código do Procedimento Administrativo Anotado, 3ª edição, Quid Iuris, 2019, anotação ao artigo 69º, página 258).

Em suma, *“No que aos contratos respeita, tal significa que o membro do órgão autárquico deve abster-se de intervir em qualquer momento do iter negocial: negociações, celebração, execução”* (nas palavras do Supremo Tribunal Administrativo, proferidas no acórdão de 07-01-1997 do recurso n.º 41.478, disponível nos Acórdãos Doutrinais do Supremo Tribunal Administrativo, Ano XXXVI, n.º 432, dezembro de 1997, página 1400).



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

Assente que o Réu interveio nos três procedimentos contratuais em apreço, cumpre agora analisar a questão dos impedimentos legais que possam contender com essas intervenções.

A este respeito, releva o artigo 69º, n.º 1, alínea b) do Código do Procedimento Administrativo (CPA), o qual, sob a epígrafe “Casos de impedimento”, prescreve que “... os titulares de órgãos da Administração Pública e os respetivos agentes ... não podem intervir em procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública, ... Quando, por si ou como representantes ou gestores de negócios de outra pessoa, nele tenham interesse ..., algum parente ou afim em linha reta” (sendo que, para efeitos do CPA, as Autarquias Locais integram o conceito de Administração Pública – artigo 2º, n.º 4, alínea b) do CPA).

Este artigo, nesta parte, reproduz o anterior artigo 44º, n.º 1, alínea b) do CPA anterior à revisão operada pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07-01 e que entrou em vigor em 07-04-2015 (conforme artigo 9º do decreto aprovador), pelo que, nenhuma questão atinente à aplicação da lei no tempo se suscita a este propósito.

Atente-se que “Os impedimentos (...) previstos no CPA valem, como não podia deixar de ser, para o procedimento pré-contratual versado no CCP”, dado que “Patrocinam uma visão mais ética da contratação pública” (nas palavras de Luiz S. Cabral de Moncada, obra citada, página 258).

Em igual sentido, o artigo 4º, alínea b), subalínea iv) da Lei n.º 29/87, de 30-06 (a qual definiu o Estatuto dos Eleitos Locais, abrangendo no seu âmbito subjetivo de aplicação os Presidentes das Câmaras Municipais – artigos 1º, n.º 2 e 2º, n.º 1, alínea a) dessa Lei e artigo 239º, n.º 1 e n.º 3 da CRP)



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

dispõe, sob a epígrafe “Deveres” *“Em matéria de prossecução do interesse público”, que “No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios: Não intervir em processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado, ... em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, ou em que tenha interesse ou intervenção em idênticas qualidades o seu ..., parente ou afim em linha recta ...”*

Ora, resulta dos autos que o pai e o sogro do Réu detêm, cada um, uma quota de € 51.000,00 na empresa Strualbi (equivalente, cada uma, a 17% do respetivo capital social).

E a empresa Strualbi tem como objeto social a produção e aplicação de estruturas de alumínio e ferro, nomeadamente caixilharias, portas e janelas, podendo ser exercido qualquer outro ramo industrial ou comercial permitido por lei, pelo que tem um interesse material, económico, em participar no mercado das compras publicas, tal como qualquer outra empresa comercial.

E é este interesse direto e pessoal dos sócios da empresa Strualbi em serem escolhidos nos procedimentos contratuais em que participem que determina o impedimento que impende sobre o Réu em não intervir nos mesmos, de modo a *“garantir a objetividade e utilidade pública da decisão administrativa em vista da (melhor) prossecução do interesse público, e por outro lado, de assegurar a imparcialidade e a transparência dessa decisão, face àqueles que nela estão interessados e face à colectividade administrativa em geral”* (conforme põem em destaque Mário Esteves de Oliveira e outros, citado, anotação ao artigo 44º, página 247).



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

Daí que, sendo o primeiro parente em linha reta e, o segundo, afim em linha reta, o Réu encontrava-se impedido legalmente de *intervir* em qualquer procedimento contratual em que essa empresa fosse interessada (por força dos artigos 69º, n.º 1, alínea b) do CPA e 4º, alínea b), subalínea iv) da Lei n.º 29/87, acima citados).

Às duas normas referidas, acresce o artigo 8º, n.º 1 da Lei n.º 64/93, de 26-08 (a qual aprovou o Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Dirigentes e que abrange no seu âmbito subjetivo, como titular de cargo político, os Presidentes das Câmaras Municipais - artigo 1º, n.º 2, alínea a) dessa Lei), o qual prevê que “*As empresas cujo capital seja detido numa percentagem superior a 10% por um ... titular de cargo político, ..., ficam impedidas de participar em concursos de fornecimento de bens ou serviços, no exercício de actividade de comércio ou indústria, em contratos com o Estado e demais pessoas colectivas públicas*”, estendendo, no n.º 2 desse artigo, esse regime aos casos em que o titular da percentagem referida seja um ascendente do titular do cargo político. E a sanção para uma eventual infração a esse impedimento de participação é a perda de mandato do respetivo titular do cargo político (artigo 10º, n.º 3, alínea a) da Lei n.º 64/93).

No confronto entre as primeiras duas normas citadas e esta última, constata-se que visam diferentes entidades.

De facto, enquanto no primeiro caso os impedimentos em causa abrangem o próprio Réu, dada a posição relativa em que se encontra face aos procedimentos contratuais em apreço, neste último caso, “*o impedimento atinge a empresa, o operador económico, por se pressupor que a participação de uma empresa com essa condição cria um constrangimento no momento da decisão de avaliação das propostas, seja quem for o*



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

agente encarregado dessa tarefa” (de acordo como Pedro Gonçalves, em Direitos dos Contratos Públicos citado, páginas 649 e 650),

Assim, como o pai do Réu detém uma quota superior a 10% no capital social da empresa Strualbi, essa empresa encontrava-se legalmente impedida de *participar* nos três procedimentos contratuais em causa nos presentes autos (dado o artigo 8º, n.º 1 da Lei n.º 64/93 acima citado).

Constata-se, assim, que a participação da empresa Strualbi e a intervenção do Réu em cada um dos procedimentos contratuais em causa foi ilegal, porque efetuada em violação dos impedimentos legais que sobre os mesmos impendiam.

Antes de prosseguirmos, cumpre pôr em destaque a importância dos impedimentos legais na atuação da Administração Pública.

Ora, “*Os impedimentos traduzem a proibição para os órgãos e agentes da administração de tomarem decisões sobre assuntos em que estejam pessoalmente interessados, de forma directa ou indirecta, bem como de celebrarem ou tomarem parte em contratos celebrados com a administração, e surgem como irradiação da garantia da imparcialidade*” (conforme explicitam Ana Paula Marçalo e José Manuel Meirim, em Incompatibilidades e Impedimentos de Titulares de Altos Cargos Públicos e de Cargos de Direcção Superior, Regime Jurídico, Notas e Comentários, Coimbra Editora, 2007, página 57).

Em idêntico sentido se pronuncia Luiz S. Cabral de Moncada, frisando que “*Os impedimentos são qualidades concretas em que estão ou não investidas certas entidades*



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

individuais ou não e que as inibem de intervir em certos procedimento[s] ... O objetivo é impedir que determinadas entidades portadoras de interesses pessoais no resultado final do procedimento possam nele intervir a fim de ficar resguardada a imparcialidade de que a decisão final deve dar mostras” (obra citada, anotação ao artigo 69º, página 257).

Ou seja, o que se encontra em causa é salvaguardar o princípio da imparcialidade consagrado no artigo 266º, n.º 2 da CRP, nos seguintes termos: “Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé”;

E reiterado no artigo 9º do CPA do seguinte modo: “A Administração Pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção” (anteriormente à revisão operada pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, o CPA consagrava o princípio da imparcialidade no artigo 6º, estatuidando que “No exercício da sua actividade, a Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação”).

A Doutrina assinala-lhe uma vertente negativa ou subjetiva, com o significado de que a “imparcialidade determina uma postura de equidistância ou neutralidade face aos interesses privados que se relacionam ou cruzam com o interesse público que lhe cabe prosseguir, excluindo desvios de motivação derivados de simpatias ou antipatias apenas subjetivamente justificáveis (isto é, sem racionalidade ou objetividade de fundamentação,



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

ante um postulado geral de isenção ou equidistância, gerador de confiança nessa terceiridade” (assim o põe em destaque Paulo Otero, em Direito do Procedimento Administrativo, Volume I, Almedina, 2016, página 183).

Ou, *“o princípio da imparcialidade impõe, ..., à Administração Pública, na prossecução dos específicos interesses públicos legalmente definidos, um tratamento equitativo de todas as partes envolvidas, impedindo os seus órgãos ou agentes de favorecer amigos e/ou prejudicar inimigos, bem como proibindo-os de intervir em procedimentos onde se pode suspeitar que tenham comportamentos de favorecimento ou de prejuízo, concretamente procedimentos onde possam ter interesses pessoais ou familiares ...”* (conforme põem em evidência Jorge Miranda e Rui Medeiros, em Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III, artigos 202º a 296º, Coimbra Editora, 2007, anotação ao artigo 266º, página 566).

E daí o artigo 8º, n.º 2 da Lei n.º 27/96, cuja teleologia *“é a evitação de obtenção pelos autarcas ou pessoas próximas de situações de favor, de primazia ou de privilégio em detrimento de terceiros que não têm à autarquia qualquer ligação funcional”* (como lhe assinala Ernesto Vaz Pereira, obra citada, página 33).

O Supremo Tribunal Administrativo condensa estas ideias da seguinte forma: *“Assim, competindo aos titulares da Administração pública no exercício das suas funções, a prossecução do interesse público, este implica que nas suas decisões os agentes administrativos devem actuar com isenção, imparcialidade e neutralidade, não podendo em caso algum favorecer os interesses privados ou pessoais dos mesmos em detrimento dos interesses públicos que sobre aqueles devem prevalecer quando existam interesses em conflito. Pretende-se assim que os agentes administrativos, como se entendeu no Ac. de*



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

14.5.96, rec. 40 135, “face aos desideratos funcionais de apego ao interesse público, uma personalidade insuspeita e irrepreensível, no cumprimento dos desígnios da Constituição e das leis, uma actividade conforme aos princípios subjacentes da igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade. Daí que o impedimento previsto nas citadas disposições vise, no fundamental, acautelar a independência da Administração onde se inclui o poder local, proibindo que o agente administrativo possa eventualmente vir a ser suspeito de utilizar o cargo público para favorecer interesses privados, evitando assim possíveis situações de confusão na mesma pessoa enquanto órgão decidente e beneficiário da decisão. Para o efeito impedem-no de intervir nas decisões do órgão, nomeadamente quando estejam em questão decisões em que e de alguma forma nelas possa ter algum interesse ou que eventualmente possam confrontar com os interesses públicos que representam ou com o desempenho “imparcial” e “justo” que deve prevalecer nas funções exercidas. Daí que os membros dos órgãos autárquicos, como sejam os recorridos, tenham de se abster ou intervir em procedimento administrativo quando nele tenham interesse, já que tal situação se apresenta ou é susceptível de limitar ou afectar a sua capacidade de decidir com isenção e imparcialidade” (no acórdão proferido no processo n.º 0248/04, de 22-04-2004, disponível em www.dgsi.pt).

Assente a importância do que se encontra em causa nos presentes autos, centremos a nossa análise no terceiro pressuposto referido, qual seja, que a ilegalidade da intervenção do Réu assumia o carácter de grave.



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

Antes de mais, importa clarificar que a vinculação prevista no artigo 242º, n.º 3 da CRP (o qual, recorde-se, estatui que *“A dissolução de órgãos autárquicos só pode ter por causa acções ou omissões ilegais graves”*) *“deve aplicar-se, por identidade de razão, à perda de mandato, que, por isso, também não poderá ser prevista senão para sancionar “acções ou omissões ilegais graves” do titular do órgão”* (conforme põe em evidência Pedro Gonçalves, em O Novo Regime citado, páginas 17 e 18).

Como ficou demonstrado, o Réu praticou uma ilegalidade ao ter intervindo nos três procedimentos contratuais quando se encontrava legalmente impedido de o fazer.

Sucedem que *“Os impedimentos reportam-se à proibição absoluta de intervir num concreto procedimento, ato ou contrato por existir uma forte probabilidade de parcialidade ou uma impossibilidade de imparcialidade”* (conforme advoga Ana Fernanda Neves, em Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo, coordenação de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, Volume I, 3.ª edição, 2016, AAFDL Editora, no artigo “Garantias de Imparcialidade”, página 645).

Por outras palavras, *“estamos perante uma presunção absoluta de parcialidade”*, isto é, a intervenção do Réu *“justifica uma presunção legal absoluta de contaminação da decisão final”* (de acordo com Luiz S. Cabral de Moncada, obra citada, anotação ao artigo 69º, páginas 258 e 257, respetivamente).

Daí que não seja necessário provar, em concreto, uma atuação *parcial* do Réu.

De facto, *“A parcialidade é reconhecidamente de prova difícil e para a imparcialidade também relevam as aparências, não só porque “aumentam a possibilidade de uma decisão justa” (Peter Cane), mas igualmente por a imparcialidade ser um*



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

importante título de legitimidade democrática (Pierre Rosanvallon). O critério decisivo para aferir da violação da imparcialidade é a possibilidade de parcialidade e, portanto, a idoneidade das “soluções procedimentais e organizatórias” para prevenir e preservar “a isenção administrativa e a confiança nessa isenção” (artigo 9.º do CPA)” (recoremos novamente a Ana Fernanda Neves, obra e artigo citado, página 654).

Daí que, a intervenção do Réu nos três procedimentos contratuais foi grave, no sentido de que, para todos os efeitos, assume-se que o mesmo atuou com *parcialidade* (mesmo que, em concreto, não se tenha provado nos autos que tenha havido essa efetiva parcialidade).

Para se vincar este ponto que se revela crucial, importa recorrer ao princípio da imparcialidade, atendendo agora à concretização que o Supremo Tribunal Administrativo lhe faz, salientando a dimensão da transparência que o mesmo comporta.

Assim, *“Em causa está, naturalmente o princípio da imparcialidade da Administração, a que a mesma está adstrita por força do disposto no art. 266º, nº 2, da CRP e no art. 6º do CPA. Mas não no sentido de que ela materializa, em si mesma, a prática de um acto de favor para com o adjudicatário, visto que nada a esse respeito se provou, mas na dimensão de transparência que o princípio comporta, e que tem recebido tratamento com foros de alguma autonomia na Jurisprudência deste Supremo Tribunal (...). Nesta vertente, e como diz MARIA TERESA DE MELO RIBEIRO, a transparência administrativa existe como “uma forma de garantir, preventivamente, a imparcialidade da actuação da Administração” – in O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública, Almedina, Coimbra, p. 191. Do que se trata é de proteger a imagem de imparcialidade e bom nome da Administração, e simultaneamente de assegurar aos cidadãos que podem*



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

acreditar e confiar numa Administração com essas características (...). No entendimento de VIEIRA DE ANDRADE, em parecer inédito citado pela referida autora, as garantias legais da imparcialidade administrativa funcionam como garantias da imagem e do bom nome da Administração, “conjurando, através das proibições, situações de perigo em que, além da tentação que se oferece ao agente, pode germinar a suspeita pública relativamente à falta de isenção dos órgãos administrativos. A protecção legal do bem jurídico imparcialidade alarga-se, assim, demarcando uma zona envolvente que se julga adequada a prevenir a respectiva lesão” (loc. cit.). É por estas razões que não pode acolher-se a tese das recorrentes segundo a qual o acto recorrido apenas poderia ser anulado caso se demonstrasse a existência de um concreto reflexo que a situação descrita tivesse tido no acto de adjudicação, e de que nenhum indício pôde ser comprovado (...) É que o valor ou interesse jurídico tutelado com a transparência é o mero risco ou perigo de quebra do dever de imparcialidade, independentemente de se ter produzido, em concreto, uma efectiva actuação imparcial. O dever que aos órgãos administrativos se impõe não é apenas o de agirem com imparcialidade, mas o de se comportarem por forma a alardear essa imparcialidade, a projectá-la para o exterior. Em tempos de muita desconfiança, porventura fruto dos excessos cometidos ao longo de um processo recente de transformação social, e de perda da nitidez da fronteira entre o público e o privado, a benefício de alegados imperativos de ordem económica, tudo deve ser feito para dissipar suspeitas e reforçar a confiança dos cidadãos na Administração Pública, na construção do verdadeiro Estado de Direito. A ilicitude da acção ou omissão administrativa reside, desde logo, naquilo que for susceptível de configurar, por critérios de razoabilidade e tendo em



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

vista os ditames da ética, o perigo do aproveitamento ou do favorecimento, independentemente da verificação do dano” (no acórdão do Pleno da Secção do Contencioso Administrativo, proferido no processo n.º 048035, de 10/01/2003, disponível em www.dgsi.pt).

É devido a esta presunção absoluta de parcialidade que recai sobre o Réu, dado que interveio em procedimentos contratuais perante os quais encontrava-se legalmente impedido de o fazer, que a ilegalidade cometida pelo mesmo assume o carácter de grave atendendo aos valores que se encontram em causa (e que foram acima explicitados).

Analisemos agora o quarto pressuposto, atinente à situação de vantagem proporcionada à empresa Strualbi.

É que, verificando-se a intervenção ilegal do Réu nos procedimentos contratuais em causa, cumpre apurar se o mesmo visou a obtenção de alguma “*vantagem patrimonial para si ou para outrem*” (conforme exigido pelo artigo 8º, n.º 2 da Lei n.º 27/96), o que “*pressupõe a existência de uma intenção dirigida a um fim específico ... Daí deriva que essa intervenção, além de ser antijurídica, terá de ser dolosa (dolo directo)*” (assim o frisa o Supremo Tribunal Administrativo, no acórdão proferido no processo n.º 0248/04, de 22-04-2004, disponível em www.dgsi.pt).

Pelo que importa determinar com precisão qual o alcance do conceito de “*vantagem patrimonial*” consagrado no artigo 8º, n.º 2 da Lei n.º 27/96.

Ora, “*Quando a lei fala da obtenção de vantagem patrimonial, com uma conotação ou valoração negativa em termos de poder desencadear a grave sanção de perda de*



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

mandato, apenas pode querer significar que o eleito local, por via de actuação decorrente do exercício das suas funções ou por causa delas, vise obter uma situação de favor, de primazia ou de privilégio geradora de desigualdade em relação outros concretos ou eventuais concorrentes que pudessem prestar o mesmo serviço em condições iguais ou mais favoráveis. Ou ainda quando intervenha em qualquer acto ou contrato favorecendo, em termos patrimoniais, a sua própria posição ou a de terceiro” (de acordo com o Supremo Tribunal Administrativo, no acórdão proferido no processo n.º 0369/03, de 18-03-2003, disponível em www.dgsi.pt).

“Com efeito a expressão «vantagem patrimonial» contida no normativo não pode ser reconduzível ao um conceito de mera obtenção de provento ou de receita. Antes nos há-de reportar para uma situação de favor (favorável) ou de primazia perante os demais, ou noutra aceção de regalia ou de privilégio, que consubstanciam significados de «vantagem» em linguagem comum. E porquanto essa situação de favor ou primazia, para si ou para terceiro seja tencionada pelo membro de órgão autárquico no exercício das suas funções ou por causa delas através de procedimento administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado em que interveio mas relativamente ao qual se verificava impedimento legal, a lei sanciona-a com a perda do respeito mandato” (nas palavras do Tribunal Central Administrativo Sul, no acórdão proferido no processo n.º 13190/16, de 05-05-2016, disponível em www.dgsi.pt).

É uma doutrina que sufragámos e que passámos a justificar.

Partindo do artigo 16º, n.º 1 do CCP, Pedro Gonçalves (na obra que temos vindo a citar - Direito dos Contratos Públicos: iremos seguir de perto o seu pensamento expresso a páginas 106 a 108, 191



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

a 194 e 332 a 334), pondo em destaque o inciso “*contratos cujo objecto abranja prestações que estão ou sejam susceptíveis de estar submetidas à concorrência de mercado*”, entende que esse enunciado legislativo pretende traduzir a ideia de “*contratos com interesse concorrencial*”, ou seja, que há um pluralidade de interessados em celebrar esses contratos, que há um potencial interesse ou eventual aspiração, comum a vários operadores de mercado, em alcançar o benefício económico que deriva da celebração de um contrato público.

Ou seja, os operadores económicos têm interesse em participar nos procedimentos de adjudicação, em vender o bem ou o serviço à entidade adjudicante e de obter o benefício económico correspondente.

Este benefício económico traduz-se na remuneração que o operador económico escolhido auferir, o preço, e que é a contrapartida da prestação que realiza. Porém, não se confunde com o lucro, dado que o preço poderá limitar-se a cobrir os custos incorridos na execução do contrato pelo contratante.

Isto é, a celebração de um contrato público fornece um benefício económico à entidade escolhida: esta acede a uma vantagem económica pelo facto de lhe ter sido adjudicado um contrato público.

Ora, quando o Réu decidiu, no procedimento do contrato Escola Afonso Paiva convidar as empresas Alto da Lousa, Duafar e Strualbi ou quando, no procedimento do contrato Escola Cidade de Castelo Branco, decidiu convidar as empresas Isidro Martinho Prata & Filhos, Strualbi e Manuel Martins Leitão, colocou-as numa situação de vantagem



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

perante as demais empresas do setor que poderiam igualmente efetuar as empreitadas em causa e que não tiveram a oportunidade de acesso a esses procedimentos.

De igual modo, quando no procedimento do contrato Pavilhão ex-Hormigo o Réu decidiu convidar unicamente a empresa Strualbi, atribuiu-lhe uma vantagem de acesso ao mercado que as demais empresas do setor não tiveram.

Atente-se que não se põe em causa – face aos elementos que constam dos autos - a decisão do Réu na escolha do procedimento de ajuste direto para a formação dos contratos em apreço: era uma decisão que legalmente lhe cabia (artigo 38º do CCP) e os valores dos contratos em causa situaram-se sempre abaixo do limiar fixado no artigo 19º, alínea a) do CCP de € 150.000,00 (que foi a fundamentação apresentada pelo Município de Castelo Branco para a escolha do ajuste direto, além da ausência de recursos próprios).

Apenas se põe em evidência que foi a escolha desse procedimento de ajuste direto que sustenta, neste momento, o juízo de que o Réu proporcionou uma situação de vantagem às empresas que convidou para participar nos procedimentos contratuais referidos, mormente, à empresa Strualbi, juízo que não seria transponível para a eventualidade de terem sido adotados procedimentos abertos de seleção concorrencial, nomeadamente, o concurso público (que é objeto de anúncio num jornal oficial e no qual pode participar qualquer entidade que preencha os requisitos gerais de participação).

E essa situação de vantagem que foi proporcionada à empresa Strualbi assume uma configuração ilícita, “... *no sentido de que não seria devid[a]*” (conforme sustenta alguma jurisprudência – a citação é do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Administrativo, no processo n.º 048349, de 09-01-2002 – cuja doutrina é devidamente adaptada à configuração que o Tribunal adotou quanto



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

ao conceito de “*vantagem patrimonial*” a ter adequadamente em conta; note-se que alguma doutrina põe em causa esta jurisprudência, salientando que “*A lei não distingue entre vantagem patrimonial lícita ou ilícita. Por isso, para esta previsão legal típica de perda de mandato é indiferente tal natureza*” (de acordo com Ernesto Vaz Pereira, obra citada, página 35), de um duplo ponto de vista: em primeiro lugar, porque essa empresa encontrava-se impedida de participar nesses procedimentos em virtude do 8º, n.º 1 da Lei n.º 64/93 e, em segundo lugar, porque foi o Réu quem decidiu escolhê-la para participar, encontrando-se o mesmo impedido de o fazer, dado os artigos 69º, n.º 1, alínea b) do CPA e 4º, alínea b), subalínea iv) da Lei n.º 29/87.

De facto, foi o Réu quem decidiu que, nos contratos Escola Afonso Paiva e Escola Cidade de Castelo Branco, uma das entidades a convidar seria a empresa Strualbi das três escolhidas. Assim como foi o Réu quem decidiu que no contrato Pavilhão ex-Hormigo fosse essa empresa a única a ser convidada para apresentar proposta.

Deste modo, tendo o Réu consciência e vontade de convidar a empresa Strualbi para participar nos procedimentos contratuais em causa, encontra-se preenchido o elemento subjetivo doloso inerente à situação de vantagem que proporcionou à empresa Strualbi, de acesso ao mercado de compras públicas.

De forma a tornar este discurso fundamentador mais perceptível, inverte-se a ordem de conhecimento dos pressupostos atinentes à culpa, conhecendo-se em primeiro lugar as causas de exclusão da culpa e, seguidamente, da existência da mesma, dado que esta última análise pressupõe, em alguns pontos, a aferição das primeiras.



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

O Réu alegou que “desconhecia o impedimento consignado no artº 8º da LII” e que “Quando outorgou os dois referidos contratos com a STRUALBI, o Réu não tinha consciência de poder estar legalmente impedido de participar em atos concursais, contratuais ou administrativos relativos a sociedades cujo capital fosse detido em percentagem igual ou superior a dez por cento por familiares seus” (nos artigos 74º [que por lapso consta a seguir ao 77º] e 78º da contestação).

Ora - e como vimos - o impedimento que constrangia o Réu não se confinava ao previsto no artigo 8º, n.º 1 da Lei n.º 64/93, sendo igualmente de atender aos impedimentos consagrados nos artigos 69º, n.º 1, alínea b) do CPA e 4º, alínea b), subalínea iv) da Lei n.º 29/87 (já acima postos em evidência).

E enquanto o Código de Procedimento Administrativo configura a lei reguladora do processamento da atividade administrativa, o Estatuto dos Eleitos Locais e o Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Dirigentes regulam o exercício das funções dos, entre outros, Presidentes das Câmaras Municipais, sendo diplomas básicos para o agir da Administração Autónoma.

E já foram emanados em 1991, 1987 e em 1993, respetivamente.

Ora, o Réu já exerce funções na Câmara Municipal de Castelo Branco desde 04-01-1998: primeiro como Vereador e, a partir de 21-10-2013, como Presidente da Câmara.

Ou seja, já exerce funções ligadas à gestão das autarquias locais há mais de 21 anos de forma ininterrupta.



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

Pelo que não é crível que desconhecesse os impedimentos consignados nos normativos referidos.

E mesmo que esse desconhecimento efetivamente ocorresse, aplicar-se-ia, em todo o caso, o disposto no artigo 6º do Código Civil, que prescreve que *“A ignorância ou má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas”*.

Valem aqui – *mutatis mutandi* - as considerações tecidas pelo Supremo Tribunal Administrativo, já em 1997, no sentido de que *“O recorrente, ao aceitar o múnus para que foi eleito, tinha o dever de obter um mínimo de preparação técnica ou de conhecimentos necessários ao seu desempenho, se ainda não os possuía, e de se informar devidamente sobre as obrigações que o mesmo acarretava. Se o tivesse feito, como qualquer cidadão medianamente avisado e cuidadoso, ficaria de certo a saber que, enquanto membro da Junta de Freguesia, não lhe seria lícito intervir em contratos como o que está em causa. Assim, a invocada ignorância da lei, que, em princípio, não aproveita a ninguém, ainda que corresponda à realidade, não releva, neste caso, como factor de desculpabilização, pois o recorrente não poderá deixar de ser censurado ético-juridicamente por ela. De resto, a ideia de que os autarcas não podem intervir, nessa qualidade, em negócios seus com as respectivas autarquias está já suficientemente impregnada na consciência colectiva, de tal modo, que só por grande e reprovável desleixo o recorrente não estaria ciente disso”* (no acórdão de 07-01-1997 proferido no recurso n.º 41.478, acima citado, página 1401).

Ou, atente-se nas considerações que o Tribunal Central Administrativo Norte teceu a este propósito: *“o apelo ao desconhecimento dos impedimentos já soa a argumentação*



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

gasta; além disso a legislação portuguesa consagra o princípio iluminista de que a ignorância da lei não aproveita a ninguém (artº 6º do Código Civil). Pressupõe-se que existe um dever de conhecer a lei do Estado, que é pública, não se aplica retroactivamente e até consagra soluções próximas da racionalidade comum. Em Kant, aliás, assume-se a máxima de que "se tu deves, podes" (no acórdão proferido no processo n.º 00075/14.5BEAVR, de 15-05-2014, disponível em www.dgsi.pt).

Daí que o Tribunal assuma – nas considerações subsequentes e para todos os efeitos -, que o Réu tinha conhecimento (ou devia-o ter) dos três impedimentos legais circunstancialmente aplicáveis durante todo o período em que interveio nos procedimentos contratuais em apreço.

Por outro lado, o Réu alegou igualmente que outorgou os contratos Escola Afonso Paiva e Pavilhão ex-Hormigo “*porque considerava e considera que os contratos salvaguardavam do modo mais proveitoso os interesses do Município*” (no artigo 77º da contestação).

Ora, a este respeito, o Tribunal entende que, mesmo que se considerasse que a intervenção do Réu nos aludidos procedimentos contratuais teve em conta a melhor prossecução do interesse público, nem por isso o alcance impeditivo que resulta dos normativos em causa e que salvaguardam o princípio da imparcialidade na vertente da transparência ou de garantia preventiva da imparcialidade, sairia debilitado, dado que permaneceria incólume a necessidade de salvaguardar a imagem e bom nome da Administração Pública, afastando qualquer suspeita de falta de isenção dos seus agentes (conforme se deixou explícito na análise que foi efetuada ao princípio da imparcialidade).



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

É uma doutrina que já foi consagrada pelo Supremo Tribunal Administrativo, no acórdão de 20-07-1994, quando sustentou que um Vereador da Câmara Municipal que interveio em projetos de construção e no licenciamento de uma edificação em situação de impedimento legal, não deixava de incorrer em perda de mandato “*ainda que actuasse em conformidade com o interesse público*” (proferido no processo n.º 35.345, disponível na Revista de Direito Autárquico, ano 3, número 4, dezembro de 1994, páginas 53 e 54: apesar de o fundamento invocado para a perda de mandato do Vereador em causa ter sido o artigo 9º, n.º 2, alíneas a) e b) da Lei n.º 87/89, de 09-09, a doutrina que dimana desse acórdão é transponível para o caso presente, dado que essa foi a primeira lei em Portugal que estabeleceu o regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias locais e que foi revogada pela Lei n.º 27/96, sendo que o artigo 9º, n.º 2, alíneas a) e b) da Lei n.º 87/89 corresponde, grosso modo, ao artigo 8º, n.º 2 da Lei n.º 27/96 em articulação com o artigo 69º, n.º 1, alíneas a) e b) do CPA, normas estas convocadas para a resolução do caso dos autos).

Em seguida, o Réu alegou que após ter sido alertado pelos serviços camarários para a possibilidade da existência de um impedimento legal ordenou que não fosse pago o preço acordado no contrato Pavilhão ex-Hormigo; que ordenou que a empresa Strualbi não fosse mais convidada nem admitida a participar no fornecimento de bens ou serviços ao Município de Castelo Branco; e que em 17-09-2018 declarou nulos os contratos em causa nestes autos (nos artigos 79º e 80º, 82º a 84º e 85º da contestação, respetivamente).

Todas estas alegações o Tribunal deu como provados, com base na prova produzida no processo.

Porém, essas condutas não detêm a potencialidade de desculpabilizar o comportamento assumido pelo Réu.



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

É que, em termos jurídicos – e para efeitos de apreciação do pressuposto ora sob análise –, o Tribunal enquadra esses comportamentos alegados e comprovados pelo Réu na categoria de *arrependimento* para a sua conduta pretérita.

Porém, tem que se ter em conta que “*O arrependimento é um comportamento posterior atendível na dosimetria penal, pois releva quanto à personalidade do agente, mas, ..., não diminui em nada a sua culpa*” (conforme explicita o Supremo Tribunal de Justiça, no acórdão proferido no processo n.º 07P003, de 15-02-2007, disponível em www.dgsi.pt).

E no âmbito da sanção de perda de mandato, não há qualquer medida de pena que possa ser balanceada (ao contrário do âmbito penal, em que são estabelecidas molduras, com um limite mínimo e máximo, para os respetivos crimes): ou se declara, ou não, a perda de mandato, em conformidade com os pressupostos que se dê como verificados, entre os quais, a culpa, que, como decorre da jurisprudência acabada de citar, em nada é diminuída em virtude de um arrependimento do Réu.

Acresce que – e relativamente à declaração de nulidade dos contratos em apreço efetuada pelo Réu – a invalidade das adjudicações e contratos em causa decorre diretamente da lei.

De facto, “*se a intervenção do impedido se verifica em acto que determine ou permite afeiçoar a decisão final, ela leva inexoravelmente à sua ilegalidade*” (nas palavras de Mário Esteves de Oliveira e outros, obra citada, anotação ao artigo 44º, página 247).



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

Dai que o artigo 76º, n.º 1 do CPA prescreva que *“São anuláveis nos termos gerais os atos ou contratos em que tenham intervindo titulares de órgãos ou agentes impedidos ...”* (e que corresponde ao anterior artigo 51º do CPA, com idêntico teor).

E os termos gerais referidos nesse normativo *“compreendem seguramente qualquer tipo de ilegalidade. Nada impede que lei especial preveja a nulidade”* (nas palavras de Luiz S. Cabral de Moncada, obra citada, anotação ao artigo 76º, página 271), como sucede com o impedimento aplicável às empresas previsto no artigo 8º da Lei n.º 64/93, cuja infração *“... determina a nulidade dos actos praticados ...”* (de acordo com o artigo 14º dessa Lei).

Em suma, e em jeito de síntese, *“a verificação do impedimento tem como base uma suspeita legal que gera automaticamente (sem ser necessária prova efectiva da parcialidade ou da quebra de objectividade) a ilegalidade dos actos ou contratos administrativos (cfr. Artigo 51º do Código do Procedimento Administrativo) eventualmente praticados ou celebrados pelo titular [do] órgão, ...”* (de acordo com Pedro Gonçalves, em O Novo Regime citado, página 30).

Deste modo, conclui-se pela não verificação de qualquer causa que possa excluir a culpa do Réu, pelo que importa apreciar o último pressuposto exigível para a declaração da perda de mandato.

Assim, este último pressuposto contende com a imputação ao Réu, a título de culpa, da participação e da intervenção referidas (e o qual decorre do carácter sancionatório que a sanção de perda de mandato tem implícita, como já assinalado).



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

Ora, *“A culpa exprime um juízo de reprovabilidade pessoal da conduta do agente, por este, face às circunstâncias específicas do caso, dever e poder ter agido de outro modo, juízo assente no nexo de imputação psicológica existente entre o facto e a vontade do autor”* (conforme salienta o Supremo Tribunal Administrativo, no acórdão de 07-01-1997 proferido no recurso n.º 41.478, acima citado, página 1401).

Mas não basta um mero juízo de censura pessoal pela conduta adotada, sem mais, para o Tribunal poder declarar a perda de mandato do Réu.

De facto, *“é tendo em conta a gravidade da sanção e das suas consequências que a jurisprudência deste Tribunal tem vindo a afirmar que, exceptuados os casos em que o dolo é legalmente exigível na configuração da infracção, a perda do mandato só pode ser decretada quando o fundamento legal que a justifica for imputável a título de culpa grave e não mera culpa ou simples negligência no cumprimento de um dever ou duma obrigação legal. E isto porque a perda de mandato de alguém que foi democraticamente eleito só deve ser decretada quando houver uma relação de adequação e proporcionalidade entre a falta cometida e a sanção visto que, se assim não for, será de questionar a constitucionalidade das normas que permitam declarações de perda de mandato fundadas em lapsos mínimos e, portanto, destituídas de razoabilidade (Acórdão de 20/12/2007 (rec. 908/07).). Deste modo, e muito embora seja certo que a perda de mandato pode ser decretada sem que haja dolo na conduta do agente também é que a aplicação dessa sanção só encontra justificação quando “a actuação mereça um forte juízo de censura (culpa grave ou negligência grosseira). Na verdade, atendendo: (i) à natureza sancionatória da medida da perda de mandato, (ii) à intrínseca gravidade desta medida,*



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

equivalente às penas disciplinares expulsivas, com potencialidade destrutiva de uma carreira política, iii) a que a conduta dos titulares de cargos políticos electivos é periodicamente apreciada pelo universo dos respectivos eleitores, há que concluir que a aplicação de tal medida só se justifica a quem tendo sido eleito membro de um órgão de uma autarquia local, no exercício das respectivas funções «violou os deveres do cargo em termos tais que o seu afastamento se tornou imperioso» (cfr. Acórdão STA de 21/03/96). Violaria o princípio da proporcionalidade das medidas sancionatórias que restrinjam direitos políticos aplicar uma tal sanção a incumprimentos veniais”.» (Acórdão de 11/03/99, rec. 44.576, com sublinhados nossos)” (conforme põe em ênfase o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, no processo n.º 0859/11, de 07-12-2011, disponível em www.dgsi.pt).

Ou - pondo em destaque o princípio da proporcionalidade -, “dada a gravidade da sanção de perda de mandato que a lei comina para determinados comportamentos, importa não só determinar se esses comportamentos estão objectivamente tipificados na lei, mas ainda se se verifica o elemento subjectivo que justifique um juízo de censura proporcional à medida sancionatória que só será de aplicar quando, ponderados os factores objectivos e subjectivos relevantes, se conclua pela indignidade do requerido para a permanência no exercício das suas funções” (de acordo com o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido no processo n.º 0369/03, de 18-03-2003, disponível em www.dgsi.pt).

Propugnando igualmente uma visão centrada no princípio da proporcionalidade, Ernesto Vaz Pereira sustenta que “estando em causa o poder local eleito, sempre como suporte da perda de mandato há-de estar uma razão séria e não negligenciável. Se a consequência sancionatória é grave há-de ser antecedida por uma causa grave, no



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

aforismo popular de que só para grandes males é que poderá haver grandes remédios”

(obra citada, página 40).

Vejamos.

O primeiro juízo de censura que se faz ao Réu prende-se com a participação da empresa Strualbi nos contratos em apreço.

De facto, o Réu podia e devia, nos dias 22-01-2014, 15-09-2015 e 16-02-2016 - quando lhe foram apresentadas as informações de abertura dos procedimentos dos contratos Escola Afonso de Paiva, Pavilhão da Ex-Hormigo e Escola Cidade de Castelo Branco pelos serviços administrativos da Câmara Municipal de Castelo Branco – ter obstado a que a empresa Strualbi fosse convidada a participar nesses procedimentos, dado o seu pai ser detentor de uma quota superior a 10% nessa sociedade e como decorrência do artigo 8º, n.º 1 da Lei n.º 64/93.

E essa obstaculização dependia unicamente de si, como entidade responsável pela escolha das entidades a convidar (uma vez que assumiu a qualidade de órgão adjudicante).

Ao invés, autorizou a abertura desses procedimentos, com a inerente autorização para a empresa Strualbi participar em situação de impedimento legal.

Apenas posteriormente à assinatura do contrato Escola Cidade de Castelo Branco, em 13-04-2016, é que o Réu deu a ordem aos serviços administrativos para não convidarem mais a empresa Strualbi a participar nos procedimentos contratuais do Município de Castelo Branco, após três autorizações para o efeito no espaço de cerca de dois anos e um mês (desde janeiro de 2014 a fevereiro de 2016), com a agravante de que no



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

contrato do Pavilhão da Ex-Hormigo a empresa Strualbi ter sido a única convidada a participar, dado que foi adotado um procedimento de ajuste direto com convite a uma única entidade.

Acresce que esta participação da empresa Strualbi é censurável ao Réu de uma outra perspetiva.

É que com a revisão do Código de Procedimento Administrativo ocorrida em 2015, o princípio da imparcialidade ganhou uma nova consistência, ao explicitar-se, no respetivo artigo 9º, que *“A Administração Pública deve ... adota[r] as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção”* (este segmento não se encontrava expressamente previsto no anterior artigo 6º do CPA).

Ora, *“Assegurar a isenção e a confiança na mesma implica, com concretude, afiançar, dispor no sentido de a parcialidade não ser possível”*, o que levanta uma exigência *“de que as opções procedimentais e organizatórias sejam (abstrata e concretamente) idóneas para garantir a imparcialidade, reconhecendo que, como nota Kielmansegg, as “estruturas e os procedimentos na Administração Pública são cruciais para uma prevenção efetiva e desocultação” da parcialidade”* (conforme salienta Ana Fernanda Neves, obra citada, página 626; esta Autora cita, na nota 26, João Pacheco de Amorim, o qual sustenta que *“configura um dever de prévia identificação pela Administração de situações suspeitas e um dever consequente de resolução organizacional e procedimental das mesmas”*).

Ou seja, a partir de 07-04-2015 (data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 4/2015, como já acima salientado) o Réu tinha a obrigação, como Presidente da Câmara Municipal de Castelo Branco, de ter implementado os procedimentos internos necessários a fim de os respetivos



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

serviços administrativos poderem identificar atempadamente situações como a dos autos e, assim que o fizessem, agir em conformidade – através de uma atuação que passasse pela garantia de que as empresas que se encontrassem numa situação de impedimento legal não participassem efetivamente nos procedimentos contratuais do Município.

E o que resulta dos autos é que esse alerta dos serviços administrativos ocorreu apenas após a assinatura do contrato Pavilhão ex-Hormigo, em 09-11-2015 (de acordo com a motivação do facto dado como não provado), o que, mesmo assim, não impediu que em fevereiro de 2016, a empresa Strualbi fosse novamente convidada para o procedimento do contrato Escola Cidade de Castelo Branco e que apenas após a assinatura desse contrato, em 13-04-2016, é que essa empresa deixou de ser convidada para participar nos procedimentos contratuais do Município.

O segundo juízo de censura que recai sobre o Réu contende com a intervenção que o mesmo teve nos três procedimentos contratuais em causa nestes autos.

Valoremos em primeiro lugar os contratos Escola Afonso de Paiva e Pavilhão da Ex-Hormigo.

Nestes procedimentos contratuais o Réu assumiu a qualidade de órgão adjudicante do princípio ao fim, o que implicou a tomada de inúmeras decisões (e que foram pormenorizadamente detalhadas no pressuposto atinente à intervenção do Réu), das quais se destaca: a escolha do ajuste direto como procedimento a adotar para a formação dos contratos; que a empresa Strualbi seria uma das três entidades a convidar no contrato Escola Afonso de Paiva e a única no contrato Pavilhão da Ex-Hormigo; a designação do júri no contrato Escola Afonso Paiva e do Engenheiro Aníbal Sanches da Natividade como responsável

Página 63 de 69



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

pelo procedimento no contrato Pavilhão ex-Hormigo; a adjudicação desses contratos à empresa Strualbi; e, após a aprovação das respetivas minutas, a outorga dos respetivos contratos em nome e em representação da Camara Municipal de Castelo Branco.

Essas intervenções ocorreram entre janeiro e março de 2014 (no caso do contrato Escola Afonso de Paiva) e entre setembro e novembro de 2015 (no caso do contrato Pavilhão ex-Hormigo) e traduziram-se, assim, numa intervenção reiterada e constante, ao longo de quase dois anos (e nos períodos assinalados).

Não se tratou de uma intervenção esporádica ou pontual, mas a assunção da responsabilidade pela tramitação integral de dois procedimentos contratuais que o Réu sabia (ou devia saber) que se encontrava legalmente impedido de o fazer.

Note-se que Freitas do Amaral, ao debruçar-se sobre a violação das garantias de imparcialidade da Administração, considera que *“Basta violarem uma vez para que o Ministério Público possa propor uma acção de perda de mandato e se siga naturalmente, como sanção, a perda efectiva do mandato”* (conforme sustenta em Curso de Direito Administrativo, Volume II, Almedina, outubro 2001, página 144).

Ora, estas intervenções – com esta amplitude – põem seriamente em causa o princípio da imparcialidade na vertente da transparência que acima foi posta em evidência.

O Réu não garantiu, preventivamente, a imagem de imparcialidade e bom nome da Administração Pública, como se lhe impunha. Com a sua atuação deu azo a que houvesse o perigo de germinar na opinião pública a suspeita relativamente à falta de isenção na escolha das entidades que contratam com o Município de Castelo Branco. Era obrigação



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

do Réu ter projetado para o exterior uma imagem de imparcialidade irrepreensível, de modo a reforçar a confiança dos cidadãos numa atuação imparcial e isenta da Administração Pública, com total independência.

Em suma, o Réu podia e deveria ter-se declarado impedido de intervir nos procedimentos contratuais em apreço (nos termos do disposto no artigo 70º, n.º 1 do CPA), autossuspendendo a respetiva intervenção nos mesmos (de acordo com o artigo 71º, n.º 1 do CPA) e assegurar-se que se efetuava a respetiva substituição legal (conforme artigo 72º, n.º 1 do CPA).

Em nenhum momento dos dois procedimentos contratuais sob análise – que, em conjunto, tiveram uma tramitação correspondente a quatro meses dentro de um período que não chegou a dois anos - o Réu adotou essa atitude, quando o deveria ter feito em nome dos valores da imparcialidade e da transparência.

Note-se que “*A arguição do impedimento pelo titular do órgão ou pelo agente da Administração Pública é um acto vinculado*” (conforme frisa Luiz S. Cabral de Moncada, obra citada, anotação ao artigo 70º, página 261) e não depende de qualquer juízo de oportunidade pelo titular em causa.

Valoremos agora a intervenção do Réu no contrato Escola Cidade de Castelo Branco.

Neste procedimento contratual, o Réu interveio até ao momento anterior à respetiva adjudicação (ou seja, durante o mês de fevereiro de 2016), sendo de realçar, nesta análise, o



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

facto de ter sido o Réu quem escolheu que o procedimento a adotar seria o ajuste direto e quais as entidades a convidar.

E a partir de março de 2016 – tendo em conta os factos que foram dados como provados – o Réu foi substituído nesse procedimento pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal de Castelo Branco, o qual praticou, a partir dessa data e na qualidade de órgão adjudicante, os atos subsequentes, onde se incluem a adjudicação e a assinatura do respetivo contrato.

Mas a intervenção do Réu neste procedimento não se cingiu à realçada, havendo ainda outros elementos que merecem ser valorados para efeitos de apreciação do pressuposto de culpa grave sob análise.

Assim: no dia 16-02-2016 o Réu autorizou a abertura desse procedimento contratual e, em 18-02-2016, as três empresas escolhidas - Isidro Martinho Prata & Filhos, Lda., Strualbi – Estruturas de Alumínio, Lda. e Manuel Martins Leitão - foram convidadas a apresentar as suas propostas até ao dia 29-02-2016, estipulando-se no convite e no caderno de encargos que o prazo de execução da obra era de 150 dias; contudo, no dia 26-02-2016, pelas 16:29 horas, o Réu aprovou uma retificação do convite e do caderno de encargos, alterando o prazo de execução da obra para 90 dias (ao invés dos 150 dias fixado inicialmente) e, em consonância, as empresas convidadas foram informadas que o prazo fixado para a apresentação das propostas havia sido prorrogado até o dia 03-03-2016; sucede que a empresa Strualbi apresentou a sua proposta às 16:50 horas do dia 26-02-2016, com um prazo de execução da obra de 90 dias e, posteriormente, a empresa Isidro Martinho Prata & Filhos foi excluída desse procedimento por ter apresentado um prazo de



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

execução da obra de 150 dias, superior, portanto, ao que havia sido fixado na retificação efetuada.

Ou seja: o Réu - enquanto entidade competente para definir os termos e condições das peças do procedimento e proceder à respetiva retificação oficiosa (artigos 40º, n.º 2 e 50º, n.º 3 do CCP) - decidiu alterar um dos aspetos fundamentais das peças do procedimento (qual seja, o tempo de execução da empreitada em causa – cfr. artigo 64º, n.º 2 do CCP), e passados *vinete minutos* dessa retificação e notificação às entidades em causa, a empresa Strualbi apresenta a sua proposta de acordo com a alteração que foi estipulada, sendo que, posteriormente, outra das empresas convidadas é excluída com fundamento no não cumprimento desse aspeto retificado.

Perante estes factos objetivos, o Tribunal entende que qualquer cidadão poderá, fundadamente, pôr em causa a atuação do Réu, suspeitando de uma atuação de favor em relação à empresa Strualbi.

E é precisamente para evitar este tipo de suspeições, que o princípio da imparcialidade adquire a importância e valia que detém no ordenamento jurídico, evitando assim, preventivamente, qualquer conotação da Administração Pública com qualquer outro tipo de atuação que não a prossecução do interesse público de forma isenta e imparcial (conforme o impõe o artigo 266º, n.º 1 e n.º 2 da CRP).

Deste modo, o Tribunal formula um juízo de censura pessoal ao Réu, por ter agido da forma como se evidenciou, quando podia e devia ter procedido de modo diferente.



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

E é com base na agregação de todos os juízos de valor que foram sendo feitos – os quais denotam uma atuação desconforme com o princípio da imparcialidade e da transparência ao longo de dois anos e um mês e de forma reiterada e persistente – que o Tribunal imputa essa conduta do Réu a título de culpa grave.

Conclui-se, deste modo – e prejudicadas demais questões e considerações – que se encontram preenchidos todos os pressupostos exigíveis, pelo que a presente ação deverá proceder e, em consequência, ser declarada a perda de mandato do Réu como Presidente da Câmara Municipal de Castelo Branco.

As custas processuais deverão ser da responsabilidade do Réu (artigos 527º, n.º 1 e n.º 2 do CPC e 94º, n.º 2, última parte do CPTA e artigos 1º e 6º, n.º 1 do Regulamento das Custas Processuais e respetiva Tabela I, coluna A).

F) DISPOSITIVO.

Face a todo o exposto, e com base nas razões de facto e de Direito aduzidas:

- I. Julgo a presente ação procedente e, em consequência, declaro a perda do mandato de Luís Manuel dos Santos Correia como Presidente da Câmara Municipal de Castelo Branco;
- II. Valor da causa já fixado no despacho saneador em € 30.000,01;
- III. Condeno o Réu na responsabilidade pelo pagamento das custas processuais;



Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco

Processo n.º 396/18.8BECTB

IV. Registe e notifique.

Castelo Branco, 19 de junho de 2019.

O Juiz

(António Pedro Madureira)

(Texto elaborado em computador, nos termos do disposto no artigo 131º, n.º 5 do CPC, ex vi artigo 1º do CPTA)