

Her

PROCESSO Nº 03/2012 – 1ª S./ARF

RELATÓRIO Nº 2/2012 – 1ª S.



Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras identificadas no âmbito da prestação de serviços relativos à vigilância dos Túneis do Marquês de Pombal e da Av. João XXI, prestados pela EMEL durante os anos de 2008 e 2009, à Câmara Municipal de Lisboa.

Tribunal de Contas

Lisboa

2012



ÍNDICE

I – Introdução	3
II – Factualidade/Ilegalidades Apuradas	4
III – Responsabilidade financeira sancionatória	10
IV – Identificação dos responsáveis	11
V – Justificações/Aleagações apresentadas para os factos/ilegalidades descritos no ponto II	15
1. Membros dos Conselhos de Administração da EMEL	16
2. Membros do executivo camarário	19
3. Outras respostas	24
VI – Apreciação	
1. Aleagações apresentadas pelos actuais e ex-membros do Conselho de Administração da EMEL	29
2. Aleagações apresentadas pelos responsáveis autárquicos	31
VII - Parecer do Ministério Público	37
VIII - Conclusões	37
IX – Decisão	41
ANEXO	43
FICHA TÉCNICA	44



Tribunal de Contas



RELATÓRIO

I. Introdução

1. Em 28.01.2010, a Câmara Municipal de Lisboa (CML) remeteu para efeitos de fiscalização prévia, o Despacho de 28.12.2009, do Presidente da Câmara Municipal, em exercício àquela data, Manuel Salgado, através do qual a CML reconhecia a existência de uma dívida para com a Empresa Municipal de Estacionamento de Lisboa (EMEL), no valor de 764.434,08 €, resultante dos serviços prestados por esta última durante os anos de 2008 e 2009, relativos à vigilância dos Túneis do Marquês de Pombal e da Av. João XXI.
2. Esta prestação de serviços, não formalizada em documento escrito, decorria da celebração em Julho de 2007, de um protocolo de colaboração entre a CML e a EMEL, cujo objeto consistia precisamente na realização daqueles serviços de vigilância. Apesar de o referido protocolo ter caducado em 31.12.2007, a EMEL continuou a assegurar a vigilância das mencionadas vias rodoviárias.
3. O Tribunal de Contas em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 27 de Abril de 2010, deliberou recusar o visto a este processo¹, considerando que os estatutos da EMEL, aprovados pela Deliberação nº 73/AM/94 da Assembleia Municipal, publicada no Boletim Municipal nº 41, de 6 de Dezembro de 1994², apenas contemplavam no seu objeto social atividades relacionadas com a gestão do serviço de estacionamento público em Lisboa e não atividades no âmbito da mobilidade e acessibilidades urbanas e, ainda, porque a contratação em apreço não foi reduzida a escrito, em desconformidade com o preceituado no artigo 94º do Código dos Contratos Públicos (ou artigo 59º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, dependendo da data em que o contrato deveria ter sido formalizado), tendo sido assumida sem que os serviços “encomendados” à EMEL, tenham sido devidamente adjudicados, autorizados e cabimentados/comprometidos no orçamento da Câmara, em violação dos artigos 3º, nº 4, da Lei das Finanças Locais³ e

¹ Acórdão nº 16/2010 – 27.Abril – 1ª S/SS.

² Posteriormente alterados pelas deliberações nº 358/CM/99, publicada no suplemento ao Boletim Municipal nº 285, de 5 de Agosto de 1999, nº 968/CM/2004, publicada no 2º suplemento ao Boletim Municipal nº 567, de 30 de Dezembro de 2004, nº 65/AM/2006, publicada no 2º suplemento do Boletim Municipal nº 663, de 2 de Novembro de 2006 e nº 1337/CM/2008, publicada no 3º suplemento do Boletim Municipal nº 777, de 8 de Janeiro de 2009.

³ Lei n.º 2/2007, de 15.01, retificada pela Declaração de Retificação nº 14/2007, de 15 de Fevereiro, e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29.06, 67-A/2007, de 31.12 e 3-B/2010, de 28.04.



Tribunal de Contas

42º, nº 6, alínea a), da Lei de Enquadramento Orçamental⁴ (por força do artigo 4º, nº 1, da Lei das Finanças Locais) e do ponto 2.3.4.2 do Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais (POCAL)⁵.

4. O Acórdão concluiu declarando que as violações de lei referidas, a que acrescia a inobservância do prazo fixado no artigo 81º, nº 2, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na redação da Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, em virtude da execução, nos anos de 2008 e 2009, das prestações materiais decorrentes da contratação informal estabelecida entre a CML e a EMEL, *“são susceptíveis de configurar a prática de infracções tipificadas nos artigos 59º, 65º e 66º da LOPTC”*, determinando, em consequência, *“que o processo prossiga para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras”*.
5. Remetido o processo ao Departamento de Controlo Concomitante, foi no âmbito deste departamento e na sequência de despachos proferidos, em 7 de Julho de 2010 e 13 de Abril de 2011, solicitado à CML⁶ e à EMEL⁷ que prestassem algumas informações adicionais com vista ao eventual apuramento de tais infracções.

II. Factualidade/Illegalidades Apuradas

1. Relativamente ao processo em análise e conforme detalhadamente descrito no Acórdão deste Tribunal nº 16/2010 – 27.Abril – 1ª S/SS, apurou-se o seguinte:
 - a) Em 9 de Julho de 2007, o Município de Lisboa e a EMEL celebraram um denominado protocolo de cooperação, através do qual a Câmara Municipal de Lisboa atribuiu à EMEL a obrigação de realizar a vigilância dos Túneis da Avenida João XXI e do Marquês de Pombal, assegurando o controlo da segurança no interior dos referidos túneis, de forma contínua, 24 horas por dia, todos os dias do ano, mediante a contrapartida de um pagamento mensal no valor de 31.851,52 €, por parte da autarquia. Nos termos da sua cláusula sétima, o protocolo entrou em vigor na data da respetiva assinatura, sendo válido até 31 de Dezembro de 2007.

⁴ À data dos factos vigorava a Lei n.º 91/2001, de 20.08, alterada pelas Leis Orgânicas n.ºs 2/2002, de 28.08, 23/2003, de 02.07 e pela Lei n.º 48/2004, de 24.08. Posteriormente foi também alterada pelas Leis n.ºs 48/2010, de 19.10, 22/2011, de 20.05 e 52/2011, de 13.10.

⁵ DL n.º 54-A/99, de 22.02, alterado pela Lei n.º 162/99, de 14.09, DL n.º 315/2000, de 02.12, DL n.º 84-A/2002, de 05.04 e Lei n.º 60-A/2005, de 30.12.

⁶ Ofício da Direcção-Geral do Tribunal de Contas nº 11625, de 12 de Julho de 2010, ao qual a Câmara Municipal de Lisboa respondeu através do seu ofício nº 131/DMF/DAJAF/NTC/2010, de 19.07.2010.

⁷ Ofício da Direcção-Geral do Tribunal de Contas nº 5797, de 14 de Abril de 2011, ao qual a EMEL respondeu através do ofício n.º 295/RHJ/11, de 2 de Maio de 2011.



- b) Não obstante o citado protocolo nunca ter sido renovado⁸, a EMEL continuou a assegurar, durante os anos de 2008 e 2009, os mesmos serviços de vigilância, nos termos previstos no protocolo de colaboração de 9 de Julho de 2007, sem ter recebido qualquer remuneração pelos mesmos.
- c) A EMEL é uma empresa municipal, integrada no sector empresarial local, regendo-se, por isso, pelo disposto na Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro, e, ainda, pelos respectivos estatutos e subsidiariamente, pelo regime do sector empresarial do Estado e pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais.

Para além de personalidade jurídica, a EMEL dispõe de autonomia administrativa, financeira e patrimonial⁹.

- d) De acordo com os Estatutos¹⁰, artigo 3º, “1 – A EMEL é uma empresa encarregada da gestão de serviços de interesse geral e tem por objeto a gestão do serviço de estacionamento público no Município de Lisboa, integrado no sistema global de mobilidade e acessibilidades definidos pela Câmara Municipal de Lisboa. 2 – Incluem-se no objeto da EMEL: a) a construção, gestão, exploração e manutenção de locais de estacionamento público; b) a elaboração e promoção de estudos e projetos de estacionamento, mobilidade e acessibilidade urbana. 3- Compreendem-se ainda no objeto da EMEL todas as atividades acessórias necessárias à boa realização do seu objeto.”
- e) Por despacho de 28.12.2009, o Presidente da CML em exercício procedeu ao reconhecimento desta situação de facto com a conseqüente assunção da despesa decorrente da referida prestação de serviços naquele período de tempo, na importância global de 764.434,08 € (calculada com base nos valores constantes do protocolo que vigorou entre a CML e a EMEL no ano de 2007)¹¹.
- f) Em 06.01.2010, foi apresentada pelos Vereadores Fernando Nunes da Silva e Maria João Mendes, a Proposta n.º 19/2010, para que a CML procedesse à ratificação das

⁸ Supostamente por lapso, conforme se refere na Proposta nº 19/2010, subscrita pelos Vereadores Fernando Nunes da Silva e Maria João Mendes, em 6 de Janeiro de 2010.

⁹ Nos termos do disposto nos artigos 35º, nº 1, da Lei nº 53-F/2006 e 1º, nº 1, dos Estatutos da EMEL.

¹⁰ Os Estatutos da EMEL foram aprovados pela Deliberação n.º 73/AM/94 da Assembleia Municipal de Lisboa (pub. no BML n.º 41, de 06.12.1994), foram objeto de várias alterações relevando, para o que interessa, as efectuadas pelas deliberações n.ºs 65/AM/2006 (pub. no 2.ª suplemento ao BML n.º 663, de 02.11.2006) e 1337/CM/2008 (pub. no 3.º suplemento do BML n.º 777, de 08.01.2009).

¹¹ Cfr. nº 7 da Proposta nº 19/2010



Tribunal de Contas

“(...) decisões aprovadas no supracitado despacho (...)”, o que foi deliberado, por maioria, em reunião de 27.01.2010.

- g)** O despacho, de 28.12.2009, supra identificado, foi remetido para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em 28.01.2010, e foi-lhe recusado o visto pelo Acórdão nº 16/2010, de 27 de Abril de 2010.

2. Apreciando a situação, considerou-se no citado Acórdão:

- a)** Era vedado a uma empresa municipal desenvolver atividades que não se inserissem no seu objeto social.

Efetivamente, tratava-se de uma imposição resultante do disposto no artigo 35º, nº 2, da Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro, ao estatuir que *“a capacidade jurídica das entidades empresariais locais abrange todos os direitos e obrigações necessários à prossecução do seu objeto, tal como definido nos respectivos estatutos”*.

Conjugando o teor dos artigos 3.º, n.º 1, e 4º dos Estatutos da EMEL, concluiu-se que as atividades de vigilância dos Túneis da Avenida João XXI e do Marquês de Pombal, desenvolvidas pela EMEL ao longo de 2008 e 2009, não tinham enquadramento legal no objeto social da empresa, tendo esta assumido, assim, direitos e obrigações que estavam fora da sua capacidade jurídica, facto que gerou a nulidade do contrato nos termos do artigo 133º, nº 1 e nº 2, alínea b), do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de Novembro¹².

No âmbito do processo de fiscalização prévia, a EMEL em ofício remetido à CML informou que as ações que tinham sido desempenhadas no período de 2008 e 2009 se tinham traduzido na:

“(...) monitorização do trânsito no interior do túnel da Avenida João XXI, através de colaboradores da EMEL.

Monitorização do trânsito no interior do Túnel do Marquês de Pombal, através de colaboradores contratados através de uma empresa de prestação de serviços.”

Mais esclareceu que *“(...) O artigo 3º dos Estatutos da EMEL prevê que a EMEL tem por objeto a gestão do sistema de estacionamento público no Município de Lisboa,*

¹² Sucessivamente alterado pela Lei nº 6/96, de 31 de Janeiro e pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro.



integrado no sistema global de mobilidade e acessibilidades definido pela Câmara Municipal de Lisboa.

O túnel da Avenida João XXI e o túnel do Marquês de Pombal são um elemento decisivo do sistema global de mobilidade e acessibilidades na cidade de Lisboa.

Refira-se que o n.º 3 dos estatutos da EMEL determina que “compreendem-se ainda no objeto da EMEL todas as atividades acessórias à boa realização do seu objeto.”

Ora, da análise dos estatutos da EMEL, apurou-se que o seu objeto social se circunscrevia às atividades relacionadas com a gestão do serviço de estacionamento público em Lisboa e que, embora lhe competisse elaborar estudos e projetos relativos à mobilidade e acessibilidade urbana, estas atividades de consultadoria e projecto não integravam as atividades operacionais e nem as mesmas se podiam incluir nas atividades acessórias já que estas só podiam compreender as que fossem complementares das principais para a boa realização das atribuições cometidas à empresa.

- b)** A origem da despesa em análise – prestação de um serviço por uma empresa municipal a uma autarquia local, a remunerar por esta nos mesmos termos anteriormente contratualizados através dum protocolo celebrado em 2007 – permitia concluir que se estava perante “(...) *uma relação contratual que, não obstante não ter sido devidamente formalizada, consubstanciou um acordo de vontades (...) correspondendo o mesmo sempre a um contrato de aquisição de serviços (...)*”.

Mais se apurou que, “(...) *embora sejam pessoas jurídicas distintas, existe uma especial relação entre o Município de Lisboa e a EMEL (...)* Em face do regime aplicável e do teor dos Estatutos da EMEL, constata-se que a autarquia pode, na prática, dar diretivas e influenciar as decisões da empresa, mas verifica-se que existem limitações legais, nomeadamente quanto à remuneração das atividades por ela desenvolvidas para o município. (...) *é inequívoco que o novo regime jurídico do sector empresarial autárquico, constante da Lei nº 53-F/2006, impõe que quaisquer transferências financeiras para as empresas municipais, destinadas ao respectivo financiamento, estejam hoje necessariamente associadas a contrapartidas de serviço público, obrigatoriamente sujeitas a contratualização. (...) Deve, assim, concluir-se que a relação donde emerge o pagamento em causa no processo em apreciação só poderia, de acordo com o regime aplicável, ser uma relação de natureza contratual. E isso porque das duas uma. Ou porque essa relação correspondesse a um contrato de*



Tribunal de Contas

aquisição de serviços remunerado, estabelecido entre as duas entidades no âmbito da sua autonomia de vontade (o qual, no entanto, careceria de ser regularmente formado) ou porque a situação se situava no domínio da gestão de concretos serviços de interesse geral, e deveria, então, ser titulada por um contrato de gestão.”

- c)** Considerando-se, ainda, que o tipo contratual que deveria ter titulado a situação de facto verificada era o de prestação de serviços, o valor em causa, 764.434,08€, e a data de início da prestação, 01.01.2008 (tendo em conta que o protocolo invocado tinha caducado em 31.12.2007), impunha a redução a escrito do contrato, atento o estipulado no artigo 59º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, o que não se verificou.
 - d)** Por último apurou-se que, não só a autarquia não cumpriu as regras legais relativas à contratação pública, como os elementos juntos ao processo enviado para fiscalização prévia permitiram constatar que os serviços cometidos à EMEL, o foram sem prévia adjudicação, autorização e cabimentação prévia da despesa no orçamento da Câmara relativo aos anos de 2008 e 2009, facto que desrespeitou o estatuído na al. d) do ponto 2.3.4.2 das Considerações Técnicas POCAL onde se refere que as despesas só podem ser assumidas se, para além de serem legais, estiverem inscritas em orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso.
 - e)** Ao desrespeitar as supra citadas normas legais, a CML violou disposições imperativas da Lei do Enquadramento Orçamental (a cujo cumprimento está vinculada por força do artigo 4º, nº 1, da Lei das Finanças Locais) a qual no seu artigo 42º, nº 6, alínea a), determina que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que o facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis.
- 3.** Resumidamente, pode afirmar-se que a factualidade acima descrita se traduziu nas seguintes ilegalidades:
- a)** A assunção de direitos e obrigações atinentes ao exercício de atividades de vigilância, por parte da EMEL, com falta de capacidade jurídica para tal, dado os



mesmos não se integrarem no seu objeto social constante, respectivamente, nos art.^{os} 1.º, n.º 3, e 4.º, n.º 1, dos seus Estatutos (nas versões de 2006 e 2009)¹³;

- b)** A inobservância da forma prescrita na lei para a exteriorização das declarações negociais de ambos os contratantes, respeitante à situação que se iniciou em 01.01.2008 e perdurou durante todo esse ano e o de 2009 — forma escrita, como resultava da não subsunção da situação apreciada no estatuído em qualquer das alíneas dos n.^{os} 1 e 2 do artigo 59.º do DL n.º 197/99, de 08.06 — gerando, igualmente, a nulidade do próprio contrato nos termos previstos no artigo 220.º do Código Civil, à data aplicável por força do disposto no artigo 185.º, n.º 3, alínea b), do CPA e, atualmente, nos termos do artigo 284.º, n.^{os} 1¹⁴ e 2¹⁵ do CCP;
- c)** A execução material da prestação de serviços sem prévia adjudicação e autorização da despesa e a não previsão e prévia cabimentação orçamental da verba necessária à satisfação do compromisso informalmente assumido e reconhecido, *a posteriori*, nos referidos despacho e deliberação camarária, em violação do preceituado na al. d) do ponto 2.3.4.2 das Considerações Técnicas do POCAL (e, conseqüentemente, na parte final do ponto 2.3.3 das mesmas considerações técnicas) implicando a invalidade daquela execução¹⁶;
- d)** A ilegalidade da despesa assumida, resultante das situações antes apontadas, que obstava à sua realização e subsequente pagamento, como prescrito no artigo 42.º, n.º 6, alínea a), da Lei de Enquadramento Orçamental (aplicável *ex vi* artigo 4.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais) e alínea d) do ponto 2.3.4.2 das Considerações Técnicas do POCAL, implicando a invalidade dos mencionados despacho (de 28.12.2009) e deliberação camarária (de 27.01.2010).

¹³ De acordo com o afirmado pela EMEL, no seu ofício n.º 295/RHJ/11, a vigilância do Túnel da Avenida João XXI ocorre desde a data da sua abertura ao público, em 1994, e a do Túnel do Marquês de Pombal desde 25.04.2007.

¹⁴ Por referência a “*normas injuntivas*” como o são, em regra, as referentes à forma dos negócios jurídicos.

¹⁵ Por referência à carência absoluta de forma legal mencionada na al. f) do n.º 2 do art.º 133.º, do CPA, perfilhada no Acórdão, como se alcança do declarado na sua pág. 20.

¹⁶ Sobre esta matéria, a CML enviou em anexo ao ofício n.º 131/DMF/DAJAF/NTC/2010, de 19.07.2010, cópias dos seus planos anuais de atividades relativos a 2008 e 2009, nos quais se faz uma referência a Protocolos, não se discriminando, no entanto, quais são.



III. Responsabilidade financeira sancionatória

As ilegalidades evidenciadas na execução da prestação de serviços e supra identificadas no ponto II são susceptíveis de ocasionarem responsabilidade financeira sancionatória nos seguintes termos:

- No que respeita à assunção de direitos e obrigações atinentes ao exercício de atividades de vigilância dos túneis, por parte da EMEL, com falta de capacidade jurídica para tal, a infração tipificada na alínea i) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC¹⁷, *“utilização de dinheiros ou outros valores públicos em finalidade diversa da legalmente prevista”*.
- A execução material da prestação de serviços sem prévia adjudicação e autorização da despesa, assim como a não previsão e prévia cabimentação orçamental da verba necessária à satisfação do compromisso informalmente assumido e reconhecido, a *posteriori*, bem como a falta de contrato escrito, a infração tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que consubstanciam *“violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”*.

A responsabilidade financeira decorrente das ilegalidades atrás mencionadas deverá ser efetivada através de processos de julgamento de responsabilidade financeira nos termos dos artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.

Cada uma das infracções assinaladas é sancionável com multa, cada uma delas num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º daquele diploma.

Nos termos das disposições citadas, a multa a aplicar a cada um dos responsáveis tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC¹⁸ e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC.

¹⁷ Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril, 61/2011, de 7 de Dezembro e 2/2012, de 6 de Janeiro.

¹⁸ O valor da UC no triénio de 2007/2009 era de 96 € até 20 de Abril de 2009, data a partir da qual passou a ser de 102 €, por efeito da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro. Assim, os limites da multa ascendiam a 1.440 € e 14.400 € até 20 de Abril de 2009, e a 1.530 € e 15.300 €, a partir daquela data.



IV. Identificação dos responsáveis

Atentas as infrações identificadas no ponto anterior deste documento, resulta que a imputação de responsabilidades deverá ser efectuada nos seguintes termos:

- No que respeita ao desenvolvimento, pela EMEL, de uma atividade não integrada no seu objeto social e que consubstancia a prática da infração financeira tipificada na alínea i) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, “*utilização de dinheiros ou outros valores públicos em finalidade diversa da legalmente prevista*”, aos membros que integraram o Conselho de Administração desta empresa pública municipal, nos anos de 2008 e 2009 e que consentiram na sua execução (já que é este órgão que detém a competência para autorizar as contratações e acompanhar a execução da atividade da empresa), a saber¹⁹:

<i>Identificação dos responsáveis</i>	<i>Período de responsabilidade</i>	
	<i>Início</i>	<i>Fim</i>
<i>Marina João da Fonseca Lopes Ferreira</i>	<i>2006</i>	<i>Janeiro de 2009</i>
<i>José Manuel Caetano Gomes</i>	<i>2006</i>	<i>Março de 2008</i>
<i>Tiago Filipe Garrido Pessoa Filho</i>	<i>2006</i>	<i>Março de 2008</i>
<i>Pedro Rodolfo da Assunção Policarpo</i>	<i>Março de 2008</i>	<i>Janeiro de 2009</i>
<i>Mário Neto Reis Lourença</i>	<i>Março de 2008</i>	<i>Janeiro de 2009</i>
<i>António Júlio Alves de Almeida</i>	<i>Janeiro de 2009</i>	
<i>Tiago Alexandre A. Feixeira Lopes Faria</i>	<i>Janeiro de 2009</i>	
<i>Rogério Lopes Pacheco</i>	<i>Janeiro de 2009</i>	

- Quanto à execução material de uma prestação de serviços que se desenrolou durante dois anos – 2008 e 2009 – sem prévia adjudicação e sem redução a escrito do contrato, bem como sem autorização da despesa, prévia cabimentação e registo de compromisso, que consubstancia a prática da infração financeira tipificada na

¹⁹ Conforme informação prestada pela EMEL, E.M., no seu ofício n.º 295/RHJ/11, de 2 de Maio.



alínea b) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC, *“violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”*, a mesma deve ser imputada aos responsáveis camarários em exercício de funções nesse período temporal.

Ora, nos termos do artigo 64, nº 1, alínea q), da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, na redação da Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro, à Câmara Municipal compete no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, *“aprovar os projetos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços”*.

O artigo 68º, nº 1, alínea f), do diploma acima citado, atribui ainda, idêntica competência ao Presidente da Câmara, a qual, neste caso, é balizada, pelo limite de autorização de despesas fixado na Lei, isto é, o limite estabelecido no artigo 18º, nº 1, alínea a), do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho (149.639,36 €), que se mantém em vigor, ex-vi alínea f) do nº 1 do artigo 14º do Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro.

A Câmara Municipal de Lisboa, através da sua deliberação nº 217/CM/2007, aprovada em reunião de 03.08.2007, publicada no Boletim Municipal nº 703, de 9 de Agosto de 2007, delegou no seu Presidente, António Costa, com faculdade de subdelegação, entre outras, a competência para *“a realização de despesas até ao limite de 748.196 €, relativamente à locação e aquisição de bens móveis e serviços e à realização de empreitadas”*, bem como as competências para *“Criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no Património Municipal ou colocados, por lei, sob a Administração Municipal”* e *“Administrar o domínio público municipal nos termos da lei”*.

Na sequência da aprovação desta deliberação, o Presidente da Câmara, através do Despacho nº 474/P/2007, publicado no Boletim Municipal nº 705, de 23.08.2007, delegou e subdelegou algumas das suas competências próprias e delegadas pela Câmara, nos Vereadores com “pelouros” atribuídos, após a constituição da Câmara Municipal de Lisboa com a composição resultante das eleições intercalares de 15 de Julho de 2007.



Assim, nos termos daquele despacho, as competências relativas às áreas de Abastecimentos, Desporto, Higiene Urbana, Espaço Público, Mobilidade e Obras Municipais, que se afiguram incluir as matérias relativas à vigilância do tráfego rodoviário no interior dos túneis da Av. João XXI e do Marquês de Pombal, foram delegadas no Vereador Marcos da Cunha e Lorena Perestrello de Vasconcelos.

De realçar que esta delegação de competências (que não permitia autorizar a despesa em apreço, atento o montante envolvido) abrangia também o acompanhamento da actividade de algumas empresas municipais ou participadas pelo município (com exclusão do acompanhamento financeiro e patrimonial, o qual, estava cometido ao Vereador José Vitorino Cardoso da Silva), entre as quais se incluía a EMEL.

O Vereador supra identificado exerceu funções autárquicas até 28.04.2009.

Atualmente, na decorrência das eleições autárquicas realizadas em 11.10.2009, as competências respeitantes à área da Mobilidade e Infraestruturas, incluindo os poderes de superintendência da atividade da EMEL (com exclusão do acompanhamento financeiro e patrimonial, à semelhança do que acontecia anteriormente com a delegação de competências no Vereador Marcos Perestrello), encontram-se delegadas no Vereador Fernando Nunes da Silva ²⁰.

No quadro que seguidamente se apresenta encontram-se identificados, para além do Presidente, os Vereadores que integraram o executivo camarário nos anos de 2008 e 2009²¹, período durante o qual foi efectuada a prestação de serviços de vigilância, considerada ilegal.

²⁰ Despacho n° 166/P/2009, do Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, publicado no Boletim Municipal n° 824, de 03.12.2009.

²¹ Informação retirada das Contas de gerência da Câmara Municipal de Lisboa, relativas aos anos de 2008 e 2009.



Tribunal de Contas

<i>Identificação dos responsáveis</i>	<i>Período de responsabilidade</i>			
	<i>2008</i>		<i>2009</i>	
	<i>Início</i>	<i>Ferme</i>	<i>Início</i>	<i>Ferme</i>
<i>António Luís Santos Costa</i>	<i>01.01.2008</i>	<i>31.12.2008</i>	<i>01.01.2009</i>	<i>31.12.2009</i>
<i>Manuel Sande e Castro Salgado</i>	<i>01.01.2008</i>	<i>31.12.2008</i>	<i>01.01.2009</i>	<i>31.12.2009</i>
<i>Ana Sara Cavalheiro Alves de Brito</i>	<i>01.01.2008</i>	<i>31.12.2008</i>	<i>01.01.2009</i>	<i>02.11.2009</i>
<i>Marcos Perestrelo de Vasconcelos</i>	<i>01.01.2008</i>	<i>31.12.2008</i>	<i>01.01.2009</i>	<i>28.04.2009</i>
<i>Maria Rosália Lopes da Mota</i>	<i>01.01.2008</i>	<i>31.12.2008</i>	<i>01.01.2009</i>	<i>02.11.2009</i>
<i>Jose Vitorino Cardoso da Silva</i>	<i>01.01.2008</i>	<i>31.12.2008</i>	<i>01.01.2009</i>	<i>02.11.2009</i>
<i>Antonio Pedro Carmona Rodrigues</i>	<i>01.01.2008</i>	<i>31.12.2008</i>	<i>01.01.2009</i>	<i>02.11.2009</i>
<i>Pedro José Del Negro Feist</i>	<i>01.01.2008</i>	<i>31.12.2008</i>	<i>01.01.2009</i>	<i>02.11.2009</i>
<i>José Pedro Lemos Ascensão</i>	<i>01.01.2008</i>	<i>31.12.2008</i>	<i>01.01.2009</i>	<i>02.11.2009</i>
<i>Fernando Mimoso Negrão</i>	<i>01.01.2008</i>	<i>31.12.2008</i>	<i>01.01.2009</i>	<i>02.11.2009</i>
<i>José Frederico de Lemos Salter Cid</i>	<i>01.01.2008</i>	<i>31.12.2008</i>	<i>01.01.2009</i>	<i>02.11.2009</i>
<i>Margarida de Almeida Saavedra</i>	<i>01.01.2008</i>	<i>31.12.2008</i>	<i>01.01.2009</i>	<i>02.11.2009</i>
<i>Maria Helena Salema Roseta</i>	<i>01.01.2008</i>	<i>31.12.2008</i>	<i>01.01.2009</i>	<i>31.12.2009</i>
<i>Manuel João da Silva Ramos</i>	<i>01.01.2008</i>	<i>25.06.2008</i>		
<i>Maria Manuela Júdice Glória</i>	<i>01.01.2008</i>	<i>31.12.2008</i>	<i>01.01.2009</i>	<i>02.11.2009</i>
<i>Ruben de Carvalho e Silva</i>	<i>01.01.2008</i>	<i>31.12.2008</i>	<i>01.01.2009</i>	<i>31.12.2009</i>
<i>Rita da Conceição Carraça Magrinho</i>	<i>01.01.2008</i>	<i>31.12.2008</i>	<i>01.01.2009</i>	<i>02.11.2009</i>
<i>José Paixão Moreira Sá Fernandes</i>	<i>01.01.2008</i>	<i>31.12.2008</i>	<i>01.01.2009</i>	<i>31.12.2009</i>
<i>António Carlos de Penha Monteiro</i>			<i>03.11.2009</i>	<i>31.12.2009</i>
<i>Catarina Marques Vaz Pinto</i>			<i>03.11.2009</i>	<i>31.12.2009</i>
<i>Dina Fernanda Luiz Gomes</i>			<i>03.11.2009</i>	<i>31.12.2009</i>
<i>Fernando José Nunes da Silva</i>			<i>03.11.2009</i>	<i>31.12.2009</i>
<i>Gonçalo de Albuquerque Reis</i>			<i>03.11.2009</i>	<i>31.12.2009</i>
<i>Graça Caetano Gonçalves</i>			<i>03.11.2009</i>	<i>31.12.2009</i>
<i>João Carlos de Moura Navega</i>			<i>03.11.2009</i>	<i>31.12.2009</i>
<i>Livia Aquilina Firone</i>			<i>03.11.2009</i>	<i>31.12.2009</i>
<i>Manuel da Silva Brito</i>			<i>29.04.2009</i>	<i>31.12.2009</i>
<i>Maria João de Azevedo Mendes</i>			<i>03.11.2009</i>	<i>31.12.2009</i>
<i>Pedro Miguel de Santana Lopes</i>			<i>03.11.2009</i>	<i>31.12.2009</i>
<i>Victor Pereira Gonçalves</i>			<i>03.11.2009</i>	<i>31.12.2009</i>

Os membros do executivo camarário identificados com cor laranja para além de terem desempenhado funções no período em causa também estiveram presentes na reunião da Câmara Municipal de Lisboa, de 27 de Janeiro de 2010, e votaram favoravelmente a aprovação da proposta nº 19/2010 (de ratificação das decisões constantes do despacho do Presidente da CML em exercício, de 28.12.2009 – reconhecimento da dívida de 764.434,08 € à EMEL). Para além daqueles, esteve também presente e votou favoravelmente a citada proposta a Vereadora Madalena Brás Teixeira em substituição da Vereadora Helena Roseta.



V. Justificações/Alegações apresentadas para os factos/ilegalidades descritos no ponto II supra

Elaborado o Relato, foi o mesmo, nos termos do artigo 13º, da LOPTC notificado a todos os indiciados responsáveis constantes dos quadros do ponto IV, ou seja, a todos os membros do Conselho de Administração da EMEL e do executivo camarário, que desempenharam as respectivas funções durante o período em que se desenrolou a prestação de serviços em apreço.

Com exceção da ex-Presidente do Conselho de Administração da EMEL, Marina Ferreira, do ex-vogal do mesmo Conselho de Administração, Pedro Rodolfo da Assunção Policarpo, dos ex-Vereadores, José Pedro Lemos Ascensão, Fernando Mimoso Negrão, Margarida de Almeida Saavedra, Manuel João da Silva Ramos, e dos, ainda, Vereadores, Maria Helena Roseta, António Carlos de Penha Monteiro e Dina Fernanda Luiz Gomes²², todos os restantes apresentaram alegações, de forma individual, embora em muitas situações se verifique que as mesmas são de idêntico teor. Daí que, em termos de apreciação se tenha optado por agrupá-las (sempre que possível) em função da identidade de conteúdo, transcrevendo-se parcialmente, relativamente a cada grupo, apenas uma delas, ressalvando-se as especificidades relativas às várias situações e tendo em consideração, em termos de apuramento de responsabilidade, toda a argumentação produzida pelos alegantes, ainda que não transcrita.

Na sequência da adoção desta metodologia, elaboraram-se os quadros infra:

²² Embora todos tenham sido notificados por ofício deste Tribunal, com aviso de recepção assinado, respectivamente, em 05.08.2011, 24.08.2011, 01.09.2011, 02.08.2011, 27.07.2011, 04.08.2011 e 20.07.2011, os três últimos responsáveis.



1. Membros dos Conselhos de Administração da EMEL

<i>Responsáveis ouvidos em sede de contraditório</i>	<i>Qualidade em que foram ouvidos</i>	<i>Alegações</i>
<i>António Júlio Alves de Almeida</i>	<i>Presidente do Conselho de Administração da EMEL</i>	<p>(* Resposta conjunta)</p> <p>"(...)</p> <p>3.(...) a opção que nos era dada, quando, em 22 de Janeiro de 2009, assumimos a responsabilidade de integrar o Conselho de Administração da EMEL, não residia na definição ab initio do sistema de vigilância dos Túneis em questão, pois que isso fora estabelecido há muito. Ou seja aquilo que o Conselho de Administração da EMEL tinha perante si, era continuar essa prática ou interromper a prestação de um serviço essencial à segurança dos utentes desses equipamentos, e que não estava a ser assegurada por qualquer outra entidade. Por óbvio, dispensamo-nos de concretizar mais este aspecto, tendo em conta o conhecimento público das centenas de milhares de veículos automóveis que circulam nos Túneis do Marquês de Pombal e da Av. João XXI, em cada ano. Com o devido respeito, a interrupção seria de uma imensa gravidade, e geraria outro tipo de responsabilidades.</p>
<i>Tiago Alexandre Teixeira Lopes Faria</i>	<i>1º Vogal do Conselho de Administração da EMEL</i>	<p>4. Aqui, também há que ter presente, até no seguimento da posição crítica do Tribunal de Contas, que a EMEL não tinha os meios jurídicos para encontrar outras soluções. A única coisa que poderia fazer, e fez, foi exigir o pagamento da prestação de serviço, dado que não lhe era legalmente possível afetar recursos seus sem a devida contrapartida. (...)</p> <p>5. Se bem que possa ser um argumento de valia jurídica menor, também é certo que no contexto de racionalização de afetação de recursos públicos, não deixava de ser um pequeno luxo ter o Município de Lisboa uma Empresa Municipal que só tinha por objeto o estacionamento. Com a estrutura que sempre teve, e mantém, a EMEL poderia alargar a sua atividade a outros campos que não só os definidos limitativamente quer quando a empresa foi criada, quer, por exemplo, na revisão estatutária de 2009.</p>
<i>Rogéria Lopes Pacheco</i>	<i>2º Vogal do Conselho de Administração da EMEL</i>	<p>6. Isso, aliás, foi reconhecido pela Câmara e pela Assembleia, do Município de Lisboa, quando procedeu em 2011 a uma importante alteração dos Estatutos da EMEL, tendo feito incluir no seu objeto o suficiente para que não haja uma repetição de esforços públicos para assegurar a mesma prestação aos utentes.</p> <p>7. É certo que, antes desta alteração, poderiam ser dirigidas críticas como aquelas que o Tribunal de Contas, na sua interpretação de diversos dispositivos legais, fez no contexto do Processo de Fiscalização Prévia nº 280/2010, pelo que não estamos a defender que uma modificação estatutária de 2011 resolva questões anteriores à sua vigência. Mas que a consideração da pertinência da evolução regulamentar é um elemento de interpretação normativa, cremos não haver dúvida.</p>



<i>Responsáveis ouvidos em sede de contraditório</i>	<i>Qualidade em que foram ouvidos</i>	<i>Alegações</i>
<i>José Manuel Caetano Gomes</i>	<i>Ex-Vogal da anterior Conselho de Administração da EMEL</i>	<p><i>(* Resposta conjunta)</i> “(…)”</p> <p>Quando os signatários foram nomeados para o Conselho de Administração da EMEL (9 de Janeiro de 2006), já a empresa assegurava a atividade de vigilância no túnel da Av. João XXI;</p> <p>Importa também referir que, na inspeção do Tribunal de Contas, Processo nº 11/99 e respectivo relatório de auditoria 53/99, não foi registada qualquer objeção ou recomendação pelo douto Tribunal relativamente a esta atividade que a EMEL vinha exercendo, e que foi sistematicamente evidenciada com preocupação nos seus relatórios e contas anuais, que aliás foram sendo anualmente submetidos ao Tribunal de Contas nos termos da lei em vigor;</p> <p>Aliás, foi na sequência dos reparos feitos à empresa nas inspeções realizadas pelo Tribunal de Contas e pela Inspeção Geral de Finanças, em que recomendaram que nas atividades sem rentabilidade demonstrada deveria ser celebrado o devido contrato-programa entre a EMEL e a CML, como resultava da Lei, que o Conselho de Administração de que fizeram parte o contratou (...);</p> <p>Razão pela qual os signatários entenderam que a EMEL, ao assegurar a vigilância do túnel da Av. João XXI, não estaria a ir para além do seu objeto social e por isso não estariam a praticar nenhum ilícito sobre a matéria;</p> <p>Em Julho de 2007 foram realizadas eleições intercalares para a Câmara Municipal de Lisboa;</p> <p>De seguida foi comunicado aos signatários pelo vereador Marcos Perestrello de Vasconcelos – responsável pela tutela sobre a EMEL – que, segundo o entendimento da nova Câmara, o mandato do Conselho de Administração teria cessado no momento em que a anterior havia terminado as suas funções, ou seja, deveriam apenas assegurar a gestão corrente;</p>
<i>Tiago Filipe Garrido Pessoa Filha</i>	<i>Ex-Vogal da anterior Conselho de Administração da EMEL</i>	<p>E que no início de 2008 iriam ser substituídos por um novo Conselho de Administração;</p> <p>Logo, os signatários, por estarem apenas em gestão corrente e sem a confiança política da nova Câmara, não puderam negociar a renovação do contrato-programa em que a CML cometia à EMEL a vigilância de túneis, não tendo, por isso, qualquer responsabilidade relativamente ao facto do existente ter chegado ao seu termo (...);</p> <p>Entretanto, foi assinada em 21 de Fevereiro de 2008 a proposta nº 109/2008, que teve como objeto a nomeação dos novos membros do Conselho de Administração da EMEL;</p> <p>Tendo sido submetida a votação em reunião de Câmara em 12 de Março de 2008, tendo sido necessário voltar a votar a nomeação da Presidente do Conselho de Administração em 26 de Março;</p> <p>Sendo os signatários totalmente estranhos a todas as decisões referidas que resultaram na sua demissão, por meras razões políticas, sem direito a qualquer indemnização;</p> <p>Pelo que consideram que face aos factos e ao direito não lhes pode ser imputada qualquer responsabilidade nos eventuais ilícitos cometidos.</p>



Tribunal de Contas

<i>Responsáveis ouvidos em sede de contraditório</i>	<i>Qualidade em que foram ouvidos</i>	<i>Alegações</i>
<i>Mário Neto Reis Lourenço</i>	<i>Ex-Vogal do anterior Conselho de Administração da EMEL</i>	<p>1-O signatário iniciou funções em Março de 2008 e terminou, por ter pedido, em Dezembro de 2008, a demissão ao Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, concretizada em Janeiro de 2009;</p> <p>2-Quando assumiu funções a prestação de serviços em causa já estava em curso porque se tinha iniciado no ano anterior;</p> <p>3-A responsabilidade contratual foi pois do anterior Conselho de Administração da EMEL, que era constituído pelos seguintes elementos:</p> <p>3.1-Dr.^a Marina Ferreira (Presidente) 3.2-Eng^o Caetano Gomes (Vogal) 3.3-Dr. Tiago Pessoa (Vogal)</p> <p>4-A prestação de serviços em apreço integrava-se num Pelouro da responsabilidade da Presidente, Dr.^a Marina Ferreira, e todos os procedimentos, designadamente os respeitantes a encargos/receitas, eram decididos/sancionados por esta sozinha ou com a participação do Vogal responsável pela Área Financeira, Administrativa, de Contratos e Aquisições, Dr. Pedro Policarpo.</p> <p>(...)</p> <p>Concluindo, O citado não teve qualquer participação no mencionado contrato nem na sua gestão pelo que julga não lhe deverem ser imputadas quaisquer responsabilidades.</p>



2. Membros do executivo camarário

<i>Responsáveis ouvidos em sede de contraditório</i>	<i>Qualidade em que foram ouvidos</i>
<i>António Costa</i>	<i>Presidente da C.M.L. no período em que se desenvolveu a prestação de serviços</i>
<i>Manuel Salgado</i>	<i>Vereadores da C.M.L. no período em que se desenvolveu a prestação de serviços</i>
<i>José Sá Fernandes</i>	
<i>Catarina Vaz Pinto</i>	<i>Vereadores da C.M.L. durante parte do período (2009) em que se desenvolveu a prestação de serviços</i>
<i>Fernando Nunes da Silva</i>	
<i>Graça Gonçalves</i>	
<i>Manuel Brito</i>	
<i>Maria João de Azevedo Mendes</i>	
<i>Alegações</i>	
<i>(embora as respostas tenham sido apresentadas de forma individual, têm idêntico teor, pelo que, por todas, se transcreve parcialmente a resposta do Presidente da autarquia, António Costa)</i>	
«(...)	
<p>4 – Relativamente à invocada ilegalidade mencionada na al. a) supra²³ e não obstante a mesma apenas ser imputada ao Conselho de Administração da EMEL, entende-se, contrariamente ao sustentado, que foi adotada uma posição muito restritiva do objeto da EMEL, uma vez que no mesmo cabe a vigilância dos túneis em apreço.</p> <p>Como é pacífica e consabidamente reconhecido, as empresas municipais em geral – e, portanto, também as entidades empresariais locais – mantêm, enquanto forma de administração indireta, uma forte e estreita conexão nos planos económico e funcional com os municípios que as instituem.</p> <p>A articulação do disposto nos artigos 3º, números 1 e 3, e 4º, alíneas c), d) e K), dos Estatutos da EMEL, E.E.M., em termos de o mesmo abranger atividades instrumentais ou ancilares em relação àquele.</p> <p>Por conseguinte, muito embora formalmente o Município de Lisboa e a EMEL, E.E.M. se consubstanciem em entidades juridicamente distintas, dotadas, cada uma, de personalidade jurídica própria, substancialmente existe uma forte restrição da vontade negocial da empresa municipal em virtude da influência que sobre ela exerce o município instituidor, tanto mais que o objeto societário não pode extravasar o âmbito das atribuições municipais. (...)</p>	
<p>5 – Relativamente à imputação que se encontra subjacente ao teor das alíneas b), c) e d) do nº 3 do ponto II do “Relato”, sempre se laborou na convicção de que existiria um instrumento jurídico válido que regulava a situação em causa. Até porque, o Protocolo de 2007, foi aprovado pela então Comissão Administrativa, da qual fazia parte, simultaneamente, como Presidente daquela Comissão e Presidente do Conselho de Administração da EMEL, a Srª Dra. Marina Ferreira, que permaneceu neste último cargo para além das eleições intercalares de 2007 e da tomada de posse dos novos eleitos.</p>	
<p>6 – Assim, permaneceu sempre a convicção de que existia um instrumento jurídico que enquadrava todo o relacionamento entre o município e a EMEL, referente ao caso concreto vertido no relato.</p>	
<p>7 – Convicção essa que permaneceu até Dezembro de 2009, altura em que foi levado ao conhecimento do Vereador Manuel Salgado, na qualidade de presidente em exercício da Câmara Municipal de Lisboa, que a EMEL havia continuado a prestar os mesmos serviços.</p>	
<p>8 – Verificando-se esta situação, tornou-se inevitável proceder à regularização da mesma, o que conduziu à prolação do Despacho de 28.12.2009, a reconhecer a existência de uma dívida e depois à Proposta nº 19/2010, aprovada em reunião da Câmara Municipal de Lisboa de 27 de Janeiro de 2010, que ratificou aquele despacho.</p>	
<p>9 – O despacho e a deliberação de ratificação traduzem assim e apenas o reconhecimento de uma dívida que o Município não podia, nem pode deixar de reconhecer, atentos os princípios da boa-fé, da cooperação e da tutela da confiança, constitucionalmente consagrados. (...)</p>	

²³ Assunção de direitos e obrigações por parte da EMEL com violação do seu objeto social.



Alegações (continuação)

13 – Ou seja, a Deliberação de Janeiro de 2010 mais não traduziu do que uma constatação de uma situação de facto não imputável aos decisores, mas que de todo o modo carecia de regularização. (...)

15 – Por outro lado, o reconhecimento da dívida foi efetuado exatamente nos mesmos termos e valores do protocolo de 2007 e, como tal, as finalidades visadas pela redução do contrato a escrito não foram prejudicadas. (...)

19 – De referir ainda que, mesmo em 2007, o executivo camarário que então tomou posse, mais concretamente em 01.08.2007, encontrava-se empenhado no saneamento financeiro do Município de Lisboa, e desconhecia toda esta situação.

20 – Para mais, a instabilidade nos órgãos sociais da EMEL – que se alterou por três vezes no período de 2007 a 2009 – foi também propícia a que não tivesse sido abordada a questão da prestação de serviços nos túneis em causa.

21 – Assim, verificando-se uma situação de responsabilidade do município relativamente à EMEL no que tange a serviços prestados por esta, e não sendo a constituição desse encargo imputável aos vereadores que iniciariam as suas funções em 2009, não lhes pode ser assacada qualquer responsabilidade pelo mero reconhecimento de uma situação a que não deram origem, e afinal correspondem à necessidade de protecção dos utilizadores dos equipamentos em causa.

22 – E quanto ao executivo em exercício no período entre 01.08.2007 e 02.11.2009, mantiveram sempre estes o desconhecimento de toda a situação, uma vez que nunca este assunto lhes foi levado ao conhecimento ou abordado/deliberado em reunião de Câmara, pelo que também nenhuma responsabilidade lhes pode ser imputada. (...)

24 – É de salientar ainda, que na vigência do orçamento municipal de 2010 foi efetuado o cabimento nº 5310002258, no valor de € 764.434,08, relativo à despesa envolvida naquela deliberação, circunstância que é de molde a infirmar a verificação da ilegalidade traduzida na violação do disposto na al. b) do nº 1 do art.º 65º, da LOPTC. Assim, em bom rigor, a assunção do pagamento pelos serviços ficou condicionada ao orçamento de 2010, no qual se efetivou o cabimento em causa, embora o pagamento nunca tenha sido efetuado pela recusa do visto prévio.

25 – Razão pela qual, se refutam todas as ilegalidades apontadas no Relato e, conseqüentemente, não se corporizam as alegadas infrações decorrentes da preterição daquelas regras ou exigências formais, insubsistindo, portanto, as alegadas violações normativas imputadas pelo Tribunal de Contas.

26 – Ainda que se suscitasse a existência de responsabilidade e neste domínio da culpa, sempre sem conceder no que acima se referiu, não são identificados no processo factos que permitam imputar subjetivamente aos titulares de cargos municipais responsabilidade relativamente a uma eventual não renovação do protocolo.

27 – A haver uma responsabilização nestes termos, tal equivaleria à consideração de que é possível imputar responsabilidade aos titulares dos cargos municipais a título objetivo.

28 – Tal entendimento afronta diretamente o artigo 2º da Constituição da República Portuguesa, que consagra o princípio da proporcionalidade, correspondendo assim a uma interpretação desconforme com a Constituição, o que desde já se invoca.

(...).



<i>Responsáveis ouvidos em sede de contraditório</i>	<i>Qualidade em que foram ouvidos</i>
<i>Pedro Santana Lopes</i>	<i>Vereadores da C.M.L. durante parte do período (2009) em que se desenvolveu a prestação de serviços</i>
<i>Lúvia Aquilina Firone</i>	
<i>João Carlos Moura Navega</i>	
<i>Vitor Pereira Gonçalves</i>	
<i>Gonçalo Albuquerque Reis</i>	
<i>António Pedro Carmona Rodrigues</i> ²⁴	<i>Vereadores da C.M.L. no período em que se desenvolveu a prestação de serviços</i>
<i>Pedro José Del Negro Feist</i> ²⁴	
<i>José Frederico de Lemos Salter Cid</i> ^{24/25}	
<i>Alegações</i>	
<i>(embora as respostas tenham sido apresentadas de forma individual, têm idêntico teor, pelo que, por todas, se transcreve parcialmente a resposta do Vereador Pedro Santana Lopes)</i>	
«(...)	
4 – Relativamente ao conteúdo deste Relato, cumpre referir desde já que o signatário, desde a tomada de posse em Novembro de 2009, não teve qualquer competência delegada ou subdelegada, ato este que, como é sabido, constitui a única fonte de poderes. Na verdade, os vereadores nestas circunstâncias, excetuando a gestão do seu gabinete, não dispõem de poderes próprios, a não ser os de participar nas reuniões da CML, previamente convocadas pelo Presidente e de discutir e votar as propostas apresentadas, aprovando-as, rejeitando-as ou abstendo-se na votação, fazer declarações de voto e apresentar propostas e moções.	
5 – Assim, os Vereadores sem competências delegadas ou subdelegadas apenas dispõem da documentação e conhecimento das matérias que são levadas às reuniões da CML, através de informações dadas pelo executivo camarário ou pelas propostas que lhes são submetidas para votação.	
6 – Acresce que o signatário não tinha qualquer conhecimento sobre o assunto objeto do Relato previamente à Deliberação nº 19/2010, de ratificação das decisões constantes do despacho do Presidente da CML em exercício, de 28.12.2009. Apenas teve conhecimento do mesmo aquando do agendamento da referida Proposta, sendo certo que na reunião de Câmara na qual foi apresentada votou contra a sua aprovação, conforme voto de vencido que com certeza esse Tribunal tem conhecimento.	
7 – Refuta-se assim toda e qualquer responsabilidade que lhe seja imputada na prática das ilegalidades apontadas no relato em apreço.	
«(...).»	

²⁴ As respectivas respostas diferem das restantes, apenas na medida em que na data da votação da proposta nº 19/2010 – 27.01.2010 – já não desempenhavam funções no executivo municipal.

²⁵ O respondente afirma ter votado contra a proposta nº 19/2010. Presume-se, que se tratou de um lapso, uma vez que, à data em que ocorreu a votação da mencionada proposta – 27 de Janeiro de 2010 – o referido responsável já havia cessado as suas funções como Vereador (em 02.11.2009).



Tribunal de Contas

<i>Responsáveis ouvidos em sede de contraditória</i>	<i>Qualidade em que foram ouvidos</i>
<i>María Rosália Lopes da Mota</i>	<i>Vereadores da C.M.L. no período em que se desenvolveu a prestação de serviços</i>
<i>Ana Sara Cavalheiro Alves de Brito</i>	
<i>Madalena Braz Feixeira</i>	
<i>Alegações</i>	
<i>(embora as respostas tenham sido apresentadas de forma individual, têm idêntico teor, com as especificidades apresentadas pela Vereadora Madalena Braz Feixeira, decorrente do facto de ter participado na reunião apenas na qualidade de substituta da Vereadora Helena Roseta)</i>	
«(...)	
4 – A signatária foi Vereadora desde 01.08.2007 até 02.11.2009, não tendo assim participado na Deliberação de 27.10.2010, que ratificou o Despacho de assunção da despesa (...)	
5 – Sobre as invocadas ilegalidades, pronuncia-se nos pontos I, II seguintes:	
I – Da inobservância da forma contratual	
<p>Assim, relativamente à imputação que se encontra subjacente ao teor da alínea b) do nº 3 do ponto II do “Relato” – consubstanciada na “... inobservância da forma prescrita na lei para a exteriorização das declarações negociais ...” (sic) – é sua convicção que a questão não se colocava no âmbito da relação existente entre o Município de Lisboa e a EMEL, E.E.M.</p> <p>Com efeito, se se atentar quer nos “considerandos”, quer, sobretudo, na parte deliberativa da Proposta nº 19/2010, mormente no que à respectiva fundamentação jurídica concerne, constata-se não esteve subjacente à deliberação que sobre aquela Proposta recaiu a adjudicação de um qualquer contrato mas antes a assunção e concomitante liquidação de um encargo decorrente da realização de uma tarefa diretamente relacionada com a mobilidade e segurança públicas, numa conduta totalmente centrada na prossecução do interesse público.</p> <p>Como é pacífica e consabidamente reconhecido, as empresas municipais em geral – e, portanto, também as entidades empresariais locais – mantêm, enquanto forma de administração indireta, uma forte e estreita conexão nos planos económico e funcional com os municípios que as instituem.</p> <p>Também como já acima se referiu, a articulação do disposto nos artigos 3º, números 1 e 3, e 4º, alíneas c), d) e K), dos Estatutos da EMEL, E.E.M., na versão decorrente da aprovação da Deliberação nº 1337/CM/2008 inculca uma ideia de abrangência e flexibilidade ao objeto societário da EMEL, E.E.M., em termos de o mesmo abranger atividades instrumentais ou anclares em relação àquele.</p> <p>Por conseguinte, a conjugação das circunstâncias aludidas inculca a perceção de não se estar perante o entabular de uma relação contratual, tanto mais que, muito embora formalmente o Município de Lisboa e a EMEL, E.E.M. se consubstanciem em entidades juridicamente distintas, dotadas, cada uma, de personalidade jurídica própria, substancialmente existe uma forte restrição da vontade negocial da empresa municipal em virtude da influência que sobre ela exerce o município instituidor, tanto mais que o objeto societário não pode extravasar o âmbito das atribuições municipais. (...)</p> <p>Eis porque, não considerando estar-se perante a adjudicação de um contrato, parece carecer de fundamento arguir a violação de regras formais, e, conseqüentemente, não se corporizar a alegada infração ou ilegalidade decorrente da preterição daquelas regras ou exigências formais, insubsistindo, portanto, a alegada violação da norma insita na al. b) do nº 1 do art.º 65º da LOPTC.</p>	
II – Das inexistências de adjudicação e de autorização de despesa e da preterição de prévia cabimentação. Da inobservância da Lei de Enquadramento Orçamental	
<p>Nas alíneas c) e d) do nº 3 do ponto II do “Relato” são enunciadas as ilegalidades que se traduzem, respectivamente, por um lado, na “... execução material da prestação de serviços sem prévia adjudicação e autorização da despesa, assim como a não previsão e prévia cabimentação orçamental...” (sic) e, por outro lado, na “... ilegalidade da despesa assumida, resultante das situações antes apontadas, que obstava à sua realização e subsequente pagamento, como prescrito no artº 42, nº 6, al. a), da Lei de Enquadramento Orçamental ...”. (sic).</p>	



Alegações (continuação)

Mais uma vez, a contenção de que foi preterida a formalidade adjudicatória assenta no pressuposto de que a deliberação tomada sob a proposta nº 19/2010 consubstancia uma relação de natureza contratual o que, como precedentemente foi defendido, não foi um pressuposto em que se tenha feito assentar aquele ato administrativo.

Ao invés, parece não se estar perante a adjudicação de um contrato, mas de um reconhecimento de uma dívida para com a EMEL, na sequência da realização de uma tarefa executada por aquela e diretamente relacionada com a mobilidade e segurança públicas.

Realce-se que a vigilância/monitorização do trânsito e acessibilidade dos túneis do Marquês de Pombal e da Av. João XXI, tem subjacente também o controlo e fiscalização sobre o estacionamento e paragem de veículos nos referidos túneis, claramente ali proibidos por lei, com vista a impedir a ocorrência de eventuais acidentes que ponham em perigo o normal funcionamento e circulação naqueles troços de via, e em caso de estes ocorrerem a situação poder ser imediatamente solucionada, com as comunicações necessárias e imediatas às forças de segurança e de prevenção (PSP, PM, RSB e INEM) e de molde a evitar a ocorrência de outros acidentes, permitindo a máxima segurança para a circulação rodoviária, minorando os prejuízos de pessoas e bens. (...)

É de salientar que na vigência do orçamento municipal de 2010 foi efetuado o cabimento nº 5310002258, no valor de € 764.434,08, relativo à despesa envolvida naquela deliberação, circunstância que é de molde a infirmar a verificação da ilegalidade traduzida na violação do disposto na al. b) do nº 1 do artº 65º, da LOPTC.

Assim, em bom rigor, a assunção do pagamento pelos serviços ficou condicionada ao orçamento de 2010, no qual se efetivou o cabimento em causa.

(...)».

Refere ainda a respondente, Madalena Braz Teixeira:

«(...)

4 – *A ora signatária salienta que não é Vereadora eleita para a Câmara Municipal de Lisboa, tendo apenas sido convocada à última da hora para a reunião na qual foi deliberada a Proposta nº 19/2010, para substituir a Vereadora, Arqª Helena Roseta, pelo que desconhecia este assunto, sobre o qual se pronunciou o Relato do Tribunal de Contas em apreço, dele tendo tido conhecimento apenas nesta reunião (...).*

(...)

5 – *Refira-se que a atuação da signatária, atento o desconhecimento que tinha deste assunto em concreto e seus antecedentes bem como o facto de ter sido convocada à última da hora para a referida reunião de Câmara, limitou-se a seguir o sentido da votação do Executivo municipal, atuando numa base de confiança sobre a legalidade de tal votação.*

(...)».



3. OUTRAS RESPOSTAS

<i>Responsáveis ouvidos em sede de contraditório</i>	<i>Qualidade em que foram ouvidos</i>	<i>Alegações</i>
<i>Rita da Conceição Carraça Magrinho</i>	<i>Vereadores da C.M.L. no período em que se desenvolveu a prestação de serviços</i>	<p>«1. A visada desempenhou as funções de Vereadora na Câmara Municipal de Lisboa, eleita pelo Partido Comunista Português, até 2 de Outubro de 2009.</p> <p>2. Durante o período em apreço, a visada não teve quaisquer responsabilidades ou competências nas matérias relevadas no relato, como se pode comprovar através do despacho de delegação de competências nº 474/P/2007.</p> <p>3. Fazia assim parte do executivo da Câmara Municipal de Lisboa, participando na votação das propostas que eram submetidas a votação no órgão, conforme decorre da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, na sua atual redação.</p> <p>4. Como é referido no relato, a prestação de serviços que se desenvolveu durante o período de 2008 e 2009, não foi reduzida a contrato escrito, nem nunca foi submetido a deliberação de Câmara.</p> <p>5. A então Vereadora Rita Magrinho não teve nem poderia ter tido conhecimento da prestação de serviços em causa, uma vez que esta nunca foi submetida à apreciação do órgão competente, a Câmara Municipal de Lisboa.</p> <p>Se não vejamos,</p> <p>6. Não tendo pelouros atribuídos, ou quaisquer competências ou responsabilidades, como já foi atrás referido, a Vereadora Rita Magrinho só poderia ter conhecimento da ilegalidade se esta tivesse sido submetida à votação, ou apreciação do órgão que integra e para o qual foi eleita.</p> <p>8. O que não aconteceu.</p> <p>9. O Relatório de Contas relativo ao ano de 2008 e o Plano de Atividades para o ano de 2009 só foram submetidos a deliberação da Câmara Municipal de Lisboa a 2 de Setembro de 2009 através das propostas nºs 826/2009 e 827/2009, que contaram com o voto contra da Vereadora Rita Magrinho.</p> <p>9. Apesar de ambos os documentos terem sido apresentados fora dos prazos legais, os mesmos eram omissos quanto a qualquer despesa resultante da prestação de serviços em causa.</p> <p>Mais,</p> <p>10. Quando foi submetida a deliberação da Câmara Municipal de Lisboa a proposta nº 19/2010, único momento em que a prestação de serviços em causa foi submetida a apreciação da CML, a visada já não exercia funções como Vereadora na Câmara Municipal de Lisboa.</p> <p>(...)</p> <p>Nestes termos a então Vereadora Rita Magrinho não violou o disposto na alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC), uma vez que não autorizou qualquer despesa ou compromisso público.</p> <p>(...)</p>



<i>Responsáveis ouvidos em sede de contraditório</i>	<i>Qualidade em que foram ouvidos</i>	<i>Alegações</i>
<i>Ruben Tristão de Carvalho e Silva</i>	<i>Vereadores da C.M.L. no período em que se desenvolveu a prestação de serviços</i>	<p>A resposta apresentada pelo Vereador Ruben de Carvalho é igual à da ex-Vereadora Rita Magrinho no que respeita aos pontos 2 a 9, diferindo no facto de aquele respondente ainda desempenhar atualmente funções de Vereador na CML.</p> <p>À semelhança da resposta anterior e, igualmente, invocando desconhecimento relativamente à existência da prestação de serviços em apreço, o Vereador Ruben de Carvalho alega ainda que:</p> <p>« (...)</p> <p>10. Quando tal veio a acontecer (quando tomou conhecimento da referida prestação de serviços) através da proposta nº 19/2010, o Vereador Ruben de Carvalho votou contra, apresentando declaração de voto escrita, onde fundamenta os motivos de seu sentido de voto, aqui junta como Doc. 1 e que se dá por integralmente reproduzida.</p> <p>11. Podemos concluir que o Vereador Ruben de Carvalho, quando teve conhecimento da alegada ilegalidade, que como já vimos não poderia ter ocorrido antes, responsabilmente votou contra a proposta nº 19/2010.</p> <p>O vereador Ruben de Carvalho nunca teve nem poderia ter tido conhecimento da ilegalidade da prestação de serviços em causa, pelo simples facto de que esta nunca foi submetida à apreciação do órgão competente, do qual faz parte, ao ter conhecimento posterior da mesma não pactuou com ela, votando contra a sua celebração.</p> <p>(...)</p> <p>Termos em que se pede a extinção do procedimento contra o Vereador Ruben de Carvalho, por não lhe poder ser atribuída qualquer tipo de responsabilidade financeira, ou outra, pelos motivos aqui já expostos».</p>
<i>Maria Manuela Júdice Glória</i>		<p>«(...)</p> <p>A signatária era a 3ª da lista de candidatos independentes denominada "Cidadãos por Lisboa", que concorreu às eleições intercalares para a CML, a 15 de Julho de 2007.</p> <p>Da referida lista foram eleitos dois Vereadores que tomaram posse a 1 de Agosto de 2007 – a Arq. Helena Roseta e o Prof. Manuel João Ramos.</p> <p>Desde essa data e até 24 de Junho de 2008 esteve presente em algumas reuniões da CML, substituindo, nos termos da lei, a falta de qualquer dos vereadores eleitos pela sua lista.</p> <p>Em 25 de Junho de 2008, por força da renúncia apresentada pelo Prof. Manuel João Ramos, torna-se Vereadora efetiva da CML, conforme cópia da ata da reunião da CML nº 48 e carta de renúncia ao mandato, que se juntam como Docs nº 1 e 2.</p> <p>De salientar que aos Vereadores eleitos pela lista de "Cidadãos por Lisboa", o Presidente desta edilidade não lhes havia, desde a tomada de posse, delegado ou subdelegado qualquer competência, ato este que, como é sabido, constitui a única fonte de poderes uma vez que os Vereadores, excetuando a gestão do seu gabinete, não dispõem de poderes próprios, a não ser os de participar nas reuniões da CML, previamente convocadas pelo Presidente e de discutir e votar as propostas apresentadas, aprovando-as, rejeitando-as ou abstendo-se na votação, fazer declarações de voto e apresentar propostas e moções.</p> <p>Acresce ainda que estes Vereadores apenas dispunham de documentação e conhecimento das matérias que eram levadas às reuniões da CML, através de informações dadas pelo executivo camarário ou pelas propostas que lhes eram submetidas para votação.</p>



<i>Responsáveis ouvidos em sede de contraditório</i>	<i>Qualidade em que foram ouvidos</i>	<i>Alegações</i>
<i>María Manuela Júdice Glória (continuação)</i>	<i>Vereadores da C.M.L. no período em que se desenvolveu a prestação de serviços</i>	<p><i>(Continuação)</i></p> <p><i>Em 9 de Setembro de 2008 o Presidente da CML e os Vereadores “Cidadãos por Lisboa” assinaram um acordo de cooperação para a governação da cidade de Lisboa.</i></p> <p><i>Decorrente do mesmo a signatária foi incumbida de coordenar, na área das relações internacionais, o projecto “Lisboa encruzilhada de mundos” em estrita colaboração com o Presidente e de o representar na UCCLA e na Casa da América Latina, tendo o mesmo proferido os Despachos de Delegação e Subdelegação de competências nº 139/P/2008, 157/P/2008 e 184/P/2008 publicados no BM de 25/09/2008, 30/10/2008 e 18/12/2008 respectivamente, cuja cópia se junta como Docs nº 3, 4 e 5.</i></p> <p><i>A signatária deixou de ser Vereadora desde 3 de Novembro de 2009, com a tomada de posse dos novos órgãos autárquicos.</i></p> <p><i>Relativamente ao relato remetido por esse douto Tribunal de Contas, a signatária desconhece em absoluto a situação aí descrita.</i></p> <p><i>Quer quando exerceu o mandato como Vereadora substituta, quer na qualidade de Vereadora com ou sem delegação e subdelegação de competências, nunca esta questão foi trazida à reunião de Câmara, não votou qualquer proposta sobre a mesma e muito menos tal assunto chegou ao seu conhecimento, direta ou indiretamente, aliás as matérias que tutelava nada tinham que ver com as que são trazidas à colação no relato.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Razão pela qual nenhuma responsabilidade lhe poderá ser assacada neste caso, quer por dolo quer por negligência, porque desconhecia em absoluto as questões que deram origem ao supra citado relato, tendo tomado conhecimento delas pelo mesmo.</i></p> <p><i>(...))».</i></p>
<i>José Vitorino de Sousa Cardoso da Silva</i>		<p><i>«(...)</i></p> <p><i>4 – O signatário fez parte da Comissão Administrativa e foi Vereador em funções desde 01.08.2007 até 02.11.2009, não tendo assim tido conhecimento de todo o conteúdo, nem participado na Deliberação de 27.10.2010, que ratificou o Despacho de assunção da despesa.</i></p> <p><i>Para além disso, não praticou por ação ou omissão qualquer ato que se possa enquadrar em qualquer das situações referidas no ponto 3. supra (conjunto de situações qualificadas como ilegalidades no Relato) das quais não teve, como já referiu, qualquer conhecimento.</i></p> <p><i>5 – Sem prejuízo do acima exposto e perante o teor do Relato de que agora tomou conhecimento cumpre-lhe dizer apenas o seguinte:</i></p> <p><i>Como é pacífica e consabidamente reconhecido, as empresas municipais em geral – e, portanto, também as entidades empresariais locais – mantêm, enquanto forma de administração indireta, uma forte e estreita conexão nos planos económico e funcional com os municípios que as instituem.</i></p> <p><i>Também como já acima se referiu, a articulação do disposto nos artigos 3º, números 1 e 3, e 4º, alíneas c), d) e K), dos Estatutos da EMEL, E.E.M, na versão decorrente da aprovação da Deliberação nº 1337/CM/2008 inculcou uma ideia de abrangência e flexibilidade ao objeto societário da EMEL, E.E.M., em termos de o mesmo abranger atividades instrumentais ou ancilares em relação àquele.</i></p>



<i>Responsáveis ouvidos em sede de contraditório</i>	<i>Qualidade em que foram ouvidos</i>	<i>Alegações</i>
<p><i>José Vitorino de Sousa Cardoso da Silva</i></p> <p><i>(continuação)</i></p>		<p>(Continuação)</p> <p>Por conseguinte, muito embora formalmente o Município de Lisboa e a EMEL, E.E.M. se consubstanciem em entidades juridicamente distintas, dotadas, cada uma, de personalidade jurídica própria, substancialmente existe uma forte restrição da vontade negocial da empresa municipal em virtude da influência que sobre ela exerce o município instituidor, tanto mais que o objeto societário não pode extravasar o âmbito das atribuições municipais.</p> <p>(...)</p> <p>Reitera-se, que em 27 de Janeiro de 2010, aquando da Deliberação que aprovou a Proposta nº 19/2010, como acima se demonstrou, o signatário já não era Vereador da Câmara Municipal de Lisboa desde 02.11.2009, pelo que desconhecendo e não tendo obrigação de conhecer os factos que ali foram discutidos e aprovados, sobre as ilegalidades que a tal deliberação são imputadas, não pode nem se pronuncia sobre as mesmas.</p> <p>(...)</p>
<p><i>Marcos da Cunha e Lorena Perestrello de Vasconcellos</i></p>	<p><i>Vereador da C.M.L. durante parte do período (01.01.2008 a 28.04.2009) em que se desenvolveu a prestação de serviços</i></p>	<p>«(...)</p> <p>4 – O signatário foi Vereador em funções desde 01.08.2007 até 28.04.2009, não tendo assim tido conhecimento do conteúdo, nem participado na Deliberação de 27.10.2010, que ratificou o Despacho de assunção da despesa. Além do mais, em 18 de Dezembro de 2008, data da publicação do Despacho de Delegação e subdelegação de competências nº 184/P/2008 (BM nº 774 – Suplemento, de 18.12), deixou de ter as competências que lhe haviam sido delegadas e subdelegadas em 23.08.2007, através do Despacho nº 474/P/2007 (BM nº 705 de 23.08).</p> <p>Para além disso, não praticou por ação ou omissão qualquer ato que se possa enquadrar em qualquer das situações referidas no ponto 3 supra, das quais não teve, como já se referiu, qualquer conhecimento.</p> <p>5 – Relativamente à invocada ilegalidade mencionada na al. a) supra e não obstante a mesma apenas ser imputada ao Conselho de Administração da EMEL, entende-se, contrariamente ao sustentado, que foi adotada uma posição muito restritiva do objeto da EMEL, uma vez que no mesmo cabe a vigilância dos túneis em apreço.</p> <p>A articulação do disposto nos artigos 3º, números 1 e 3, e 4º, alíneas c), d) e K), dos Estatutos da EMEL, E.E.M., na versão decorrente da aprovação da Deliberação nº 1337/CM/2008 inculca uma ideia de abrangência e flexibilidade ao objeto societário da EMEL, E.E.M., em termos de o mesmo abranger atividades instrumentais ou ancilares em relação àquele.</p> <p>(...)</p> <p>6 – Relativamente à imputação que se encontra subjacente ao teor das alíneas b), c) e d) do nº 3 do ponto II do “Relato”, sempre se laborou na convicção de que existiria um instrumento jurídico válido que regulava a situação em causa. Até porque, o Protocolo de 2007, foi aprovado pela então Comissão Administrativa, da qual fazia parte, simultaneamente, como Presidente daquela Comissão e Presidente do Conselho de Administração da EMEL, a Sra. Dra. Marina Ferreira, que permaneceu neste último cargo para além das eleições intercalares de 2007 e da tomada de posse dos novos eleitos.</p> <p>7 – O signatário não se recorda de ter sido alertado formal ou informalmente pelo Conselho de Administração da EMEL ou pelos serviços do Município para a necessidade de titular a vigilância dos túneis com um novo instrumento jurídico ou para a existência de qualquer problema com os termos do contrato ou com os aspetos financeiros do mesmo.</p>



<i>Responsáveis ouvidos em sede de contraditório</i>	<i>Qualidade em que foram ouvidos</i>	<i>Alegações</i>
<p><i>Marcos da Cunha e Lorena Perestrello de Vasconcellos</i></p> <p><i>(continuação)</i></p>		<p><i>(Continuação)</i></p> <p>8 – Para mais, a instabilidade nos órgãos sociais da EMEL – que se alterou por três vezes no período de 2007 a 2009 – foi também propícia a que não tivesse sido abordada a questão da prestação de serviços nos túneis em causa.</p> <p>9 – Assim, permaneceu sempre a convicção de que existia um instrumento jurídico que enquadrava todo o relacionamento entre o município e a EMEL, referente ao caso concreto vertido no relato.</p> <p>(...)</p> <p>12 – O signatário, assim como os restantes vereadores que exerciam funções no mesmo período, manteve sempre o desconhecimento de toda a situação, uma vez que nunca este assunto lhe foi levado ao conhecimento ou abordado/deliberado em reunião de Câmara, pelo que também nenhuma responsabilidade lhe pode ser imputada.</p> <p>13 – Reitera-se, que em 27 de Janeiro de 2010, aquando da Deliberação que aprovou a Proposta nº 19/2010, como acima se demonstrou, o signatário já não era Vereador da Câmara Municipal de Lisboa desde 28.04.2009, pelo que desconhecendo e não tendo obrigação de conhecer os factos que ali foram discutidos e aprovados, sobre as ilegalidades que a tal deliberação são imputadas, não pode nem se pronuncia sobre as mesmas.</p> <p>(...)</p> <p>16 – Ainda que se suscitasse a existência de responsabilidade e neste domínio da culpa, sempre sem conceder no que acima se referiu, não são identificados no processo factos que permitam imputar subjetivamente aos titulares de cargos municipais responsabilidade relativamente a uma eventual não renovação do protocolo.</p> <p>17 – A haver uma responsabilização nestes termos, tal equivaleria à consideração de que é possível imputar responsabilidade aos titulares dos cargos municipais a título objetivo.</p> <p>18 – Tal entendimento afronta diretamente o artigo 2º da Constituição da República Portuguesa, que consagra o princípio da proporcionalidade, correspondendo assim a uma interpretação desconforme com a Constituição, o que desde já se invoca.</p> <p>(...)).</p>



VI. Apreciação

1. Alegações apresentadas pelos actuais e ex-membros do Conselho de Administração da EMEL.

Com exceção da ex-Presidente do Conselho de Administração, Marina João da Fonseca Lopes Ferreira, e do ex-vogal, Pedro Rodolfo da Assunção Policarpo, todos os restantes indiciados responsáveis da EMEL, após terem sido notificados do Relato, apresentaram as respectivas alegações em sede de direito de contraditório, de forma individual ou conjuntamente, tendo as mesmas sido parcialmente transcritas nos quadros insertos no ponto V do presente Relatório.

Alegam os actuais membros do Conselho de Administração da EMEL – António Júlio Alves de Almeida, Tiago Alexandre Teixeira Lopes Faria e Rogério Lopes Pacheco - que quando iniciaram as respectivas funções, já a vigilância dos túneis do Marquês de Pombal e da Av. João XXI se processava nos moldes descritos, pelo que não lhes restava qualquer alternativa senão continuar aquela prática.

Tal argumento não pode proceder.

Efectivamente se a referida prestação de serviços se vinha desenvolvendo de forma ilegal, a opção seria propor à autarquia uma solução alternativa que não insistisse na irregularidade, com salvaguarda da garantia da segurança do tráfego rodoviário nos túneis em questão, solução essa que poderia ter passado desde logo, por uma proposta de alteração dos estatutos da EMEL de forma a abranger no seu objeto social a referida prestação de serviços²⁶.

Naturalmente que a iniciativa de alteração estatutária deveria ter partido do Conselho de Administração da EMEL, não apenas do atual (que iniciou funções em Janeiro de 2009), mas também dos anteriores.

Aliás, sobre este aspecto, também os ex-vogais do Conselho de Administração da EMEL, no período entre 2006 e Março de 2008, José Manuel Caetano Gomes e Tiago

²⁶ A Assembleia Municipal de Lisboa, em sessão de 29 de Março de 2011, através da deliberação nº 20/AML/2011 (publicada no 3º Suplemento ao Boletim Municipal nº 893, de 31 de Março), aprovou a proposta da CML nº 1/2011, relativa à alteração dos estatutos da EMEL, sendo que uma das alterações aprovadas foi precisamente no artigo 3º, respeitante ao objecto social, o qual passou a estar muito mais detalhado. Consta-se, porém, que o objecto da prestação de serviços em apreço, continua a não estar clara e inequivocamente enunciado na nova redacção do citado artigo 3º, o que poderá potenciar eventuais dificuldades interpretativas em futuras situações de natureza análoga.



Tribunal de Contas

Filipe Garrido Pessoa Filho, invocam argumento semelhante, ao mencionarem que *“Quando os signatários foram nomeados para o conselho de Administração da EMEL, já a empresa assegurava a actividade de vigilância no túnel da Av. João XXI”*.²⁷

Referem também os alegantes que esta atividade já seria do conhecimento do Tribunal de Contas.

Ora, contrariamente ao invocado pelos alegantes, o Relatório de auditoria do Tribunal de Contas nº 53/99, não faz qualquer referência à atividade a que se reporta o presente relatório, não tendo os respondentes apresentado qualquer documentação comprovativa dos alegados “reparos” ou “recomendações” efetuados pelo Tribunal de Contas e pela Inspeção-geral de Finanças, com base nos quais, afirmam ter decidido celebrar o protocolo de 2007.

Alegam ainda que, foi por sua iniciativa que em 2007, perante a necessidade de continuar a assegurar a vigilância do túnel da Av. João XXI e proceder de igual forma relativamente ao túnel do Marquês, se celebrou o protocolo que vigorou entre 9 de Julho e 31 de Dezembro de 2007²⁸, sendo que na sequência das eleições intercalares para a Câmara Municipal de Lisboa, realizadas em 2007, passaram apenas a exercer funções de gestão corrente até à sua substituição em Março de 2008.

O alegado e comprovado nos autos, relativamente aos indiciados responsáveis José Manuel Caetano Gomes e Tiago Filipe Garrido Pessoa Filho, não se afigura suscetível de afastar a responsabilidade que lhes é imputada no Relato, pela assunção formal de direitos e obrigações por parte da EMEL, em violação do respectivo objeto estatutário.

Quanto ao ex-vogal do Conselho de Administração da EMEL, Mário Neto Reis Lourenço, o mesmo alega que só desempenhou funções no período de Março a Dezembro de 2008, e que a prestação de serviços em causa se inseria num pelouro da competência da Presidente da EMEL, que decidia sozinha ou com a participação do vogal Pedro Policarpo.

²⁷ Contrariamente ao invocado pelos alegantes, o Relatório de auditoria do Tribunal de Contas nº 53/99, não faz qualquer referência à atividade a que se reporta o presente relatório, não tendo os respondentes apresentado qualquer documentação comprovativa dos alegados “reparos” ou “recomendações” efetuados pelo Tribunal de Contas e pela Inspeção-geral de Finanças, com base nos quais decidiram celebrar o protocolo de 2007.

²⁸ O que é corroborado por cópia do ofício dirigido à Presidente da Comissão Administrativa da Câmara Municipal de Lisboa, datado de 02.07.2007, subscrito pelos alegantes e junto ao processo.



Este tipo de argumentação remete para a questão da responsabilidade dos órgãos colegiais relativamente às decisões por eles tomadas, sobre a qual existe já vasta jurisprudência da 3ª Secção deste Tribunal, de que mais adiante se tratará.

2. Alegações apresentadas pelos responsáveis autárquicos

- a) Apreciando o conjunto de argumentos expostos pelos membros do executivo camarário infra identificados, que tendo desempenhado funções no período em análise (eleitos por listas que não a vencedora das respectivas eleições autárquicas), ou em parte dele, que invocaram desconhecimento sobre o assunto, uma vez que apenas dispunham de poderes para gerirem os seus gabinetes, já que não tinham pelouros atribuídos, ou quando os tinham, se tratava de delegação de competências em matérias restritas e completamente distintas daquelas agora em apreço, sendo que também votaram contra a aprovação da proposta nº 19/2010, ou nalguns casos, nem sequer a votaram por à data já não exercerem funções na autarquia lisboeta, considera-se que os mesmos são susceptíveis de afastar a responsabilidade financeira sancionatória que lhes foi imputada, atenta a inexistência de nexo de causalidade entre os factos ilícitos e a vontade destes agentes.

Encontram-se nesta situação os seguintes Vereadores e ex-Vereadores:

- Ⓢ Pedro Santana Lopes
- Ⓢ Livia Aquilina Tirone
- Ⓢ João Carlos de Moura Navega
- Ⓢ Vítor Pereira Gonçalves
- Ⓢ Gonçalo Albuquerque Reis
- Ⓢ António Pedro Carmona Rodrigues
- Ⓢ Pedro José Del Negro Feist
- Ⓢ José Frederico de Lemos Salter Cid
- Ⓢ Rita da Conceição Carraça Magrinho
- Ⓢ Ruben Tristão de Carvalho e Silva
- Ⓢ Maria Manuela Júdice Glória

Afigura-se, ainda, ser de integrar neste grupo, o Vereador António Carlos de Penha Monteiro (que não apresentou alegações em sede de direito de contraditório), uma vez que tendo o mesmo sido eleito na sequência das eleições autárquicas ocorridas em



Tribunal de Contas

11.10.2009, pela lista não ganhadora, designada “Lisboa com Sentido”, sem pelouros atribuídos, tendo estado presente na reunião camarária de 27.01.2010, votou contra a aprovação da proposta nº 19/2010.

Subsiste, porém, a questão da imputação de responsabilidade financeira sancionatória, aos restantes responsáveis camarários identificados no quadro do ponto V.2, deste relatório.

Ora, relativamente a estes haverá ainda que proceder a uma distinção, atendendo à influência da respetiva conduta na assunção e manutenção da situação que se reputou ilegal, bem como ao conhecimento que sobre a mesma lhes era exigível.

Assim, e no que respeita aos Vereadores e ex-Vereadores seguidamente identificados, considera-se que o facto de, tanto quanto foi possível apurar²⁹, não terem pelouros atribuídos no período em apreço, ou quando os tinham, por se tratar de matérias sem qualquer relação com o assunto em análise, conjugado com a circunstância de não terem votado favoravelmente a proposta nº 19/2010, porquanto, com exceção das Vereadoras, Maria Helena Roseta e Dina Fernanda Luiz Gomes³⁰, à data em que a mesma foi sujeita a deliberação camarária, já não se encontravam em exercício de funções, também é suscetível de afastar a responsabilidade financeira sancionatória que lhes foi imputada, contrariamente aos demais responsáveis cujas alegações se analisarão na alínea b) infra.

- Ⓒ Ana Sara Cavalheiro Alves de Brito
- Ⓒ Maria Rosália Lopes da Mota
- Ⓒ José Pedro Lemos Ascensão
- Ⓒ Fernando Mimoso Negrão
- Ⓒ Margarida de Almeida Saavedra
- Ⓒ Maria Helena Salema Roseta
- Ⓒ Manuel João da Silva Ramos
- Ⓒ Dina Fernanda Luiz Gomes

b) Analisando as alegações apresentadas pelos restantes indiciados, no que respeita à invocada *“forte restrição da vontade negocial da empresa municipal em virtude da*

²⁹ De salientar que com exceção das ex-Vereadoras, Ana Sara Cavalheiro Alves de Brito e Maria Rosália Lopes da Mota, nenhum dos restantes indiciados responsáveis aí identificados, apresentaram alegações em sede de direito de contraditório.

³⁰ Esta última não tendo estado presente na reunião de 27.01.2010, foi substituída pelo Vereador Álvaro Carneiro, o qual votou contra a aprovação da proposta nº 19/2010.



influência que sobre ela exerce o município instituidor (...)”, de referir que, se na prática tal realidade se verifica, na perspetiva da validade jurídica do argumento, o mesmo é completamente irrelevante.

De facto, como os próprios respondentes reconhecem, a EMEL é uma entidade jurídica distinta da Câmara Municipal de Lisboa, dispondo de órgãos dirigentes e estatutos próprios, tendo a CML o poder de emitir diretivas e instruções (mas não ordens) genéricas ao Conselho de Administração no âmbito dos objetivos a prosseguir (cfr. artigo 18º, nº 1, alínea a), dos Estatutos da EMEL).

Não cabia, portanto, na competência da CML ordenar à EMEL a vigilância rodoviária dos Túneis do Marquês de Pombal e da Av. João XXI, por um lado porque não dispunha desse poder, e por outro lado, porque ainda que tal fosse legalmente possível, essa atividade não se integrava no objeto social daquela empresa municipal.

Vem a propósito referir aqui que, a apontada circunstância de se tratar de duas entidades jurídicas distintas aliada ao facto de não ser possível à edilidade lisboeta obrigar a EMEL ao cumprimento de ordens por ela emanadas, impunha que a prestação de serviços em apreço só fosse possível no contexto de uma relação contratual, que livremente compromettesse ambas as partes, revestindo a forma legalmente prescrita (escrita) para aquele negócio jurídico, o qual, não obstante, não deixaria de ser ilegal por força da não inserção do respetivo objeto, no objeto societário da EMEL.

Paralelamente, diga-se que também o Conselho de Administração da EMEL não deveria ter aceitado prestar os referidos serviços, devendo ter alertado a CML, para o facto de que, não estando aquela atividade inscrita no seu objeto social, a prestação de serviços em causa era ilegal.

Tal como também deveria ter alertado para o facto de que, para além de ilegal pelas razões supra mencionadas, a dita prestação de serviços estava a ser realizada sem título jurídico adequado, o que responsabilizando o(s) membros do(s) Conselho(s) de Administração que exerceram funções durante aquele período, de modo nenhum exonera de responsabilidades os membros da Câmara Municipal de Lisboa que no decurso do mesmo período temporal deviam acompanhar a atividade camarária, particularmente as aquisições de serviços efectuada a título oneroso. Saliente-se, ainda, a existência de um dever de acompanhamento da atividade da EMEL, nos termos, ou das competências próprias legalmente atribuídas – caso do Presidente da autarquia –



Tribunal de Contas

ou de competências delegadas por este último - caso dos Vereadores Marcos Perestrello de Vasconcelos e José Vitorino Cardoso da Silva.

De facto, como foi dito no Relato, através do Despacho nº 474/P/2007, o Presidente da CML, delegou no Vereador Marcos da Cunha e Lorena Perestrello de Vasconcelos, as competências relativas, entre outras, à Mobilidade e Obras Municipais, bem como o acompanhamento da atividade de algumas empresas municipais (com exclusão do acompanhamento financeiro e patrimonial), designadamente a EMEL.

Em sede de exercício de direito de contraditório, o ex-Vereador Marcos Perestrello veio alegar que aquelas competências deixaram de lhe estar delegadas, mediante a alteração do Despacho nº 474/P/2007, através do Despacho nº 184/P/2008, publicado no 1º suplemento ao Boletim Municipal nº 774, de 18 de Dezembro.

Efectivamente, confirma-se que através do último Despacho supracitado, o qual produziu efeitos a partir de 16.12.2008, aquele responsável autárquico deixou de deter competências relacionadas com a matéria da mobilidade urbana e de acompanhamento da atividade não financeira e patrimonial da EMEL. Tais competências que, aparentemente, não foram delegadas em nenhum outro Vereador terão ficado na esfera de atuação do Presidente.

Já no que se refere ao acompanhamento financeiro e patrimonial da EMEL, de salientar que esse pelouro permaneceu, durante todo o período em apreço (mesmo após a alteração ao Despacho nº 474/P/2007), a cargo do ex-vereador José Vitorino Cardoso da Silva, o qual, em sede de contraditório vem alegar que desconhecia completamente o assunto em questão.

Argumento, que, aliás, é invocado unanimemente por todos os respondentes.

Ora, sendo, eventualmente, aceitável que não é exigível a todos os membros do executivo camarário, numa autarquia tão complexa como Lisboa, que tenham um total conhecimento acerca de todas as matérias cuja competência é atribuída ao órgão a que pertencem, na verdade, pelo menos, no que respeita aos assuntos relativamente aos quais têm delegação de competências, não podem alegar desconhecimento.

Tal justificação também não se afigura admissível relativamente aos Vereadores da CML que confrontados com a proposta nº 19/2010, na reunião de 27 de Janeiro,



decidiram votá-la favoravelmente. De notar que todos eles integravam (e integram) o executivo camarário, eleitos nas listas do partido mais votado, todos eles com pelouros atribuídos, dotados, por isso, de “poderes mais vastos” ou de uma “maior amplitude de acção” e possibilidade de obter informação sobre as diversas matérias em apreciação pela Câmara³¹, o que por seu turno acarreta também, uma maior responsabilidade.

Neste sentido, aliás, existem numerosas sentenças da 3ª Secção deste Tribunal, das quais se cita a título meramente exemplificativo a Sentença nº 11/07, de 10 de Julho, na qual se pode ler que, *«Quem pratica um ato administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão coletivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o ato seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia. E quando, como é o caso, esse resultado não é conseguido, e se trata de um órgão coletivo ou plural, é normal que se indiciem como responsáveis todos os que praticaram o ato»*.

Também no Acórdão nº 02/08, de 13 de Março, se refere que: *“Especificamente no que concerne aos eleitos locais, o artigo 4º da Lei nº 29/87, de 30 de Junho, define quais os deveres em matéria de legalidade e direito dos cidadãos e em matéria de prossecução do interesse público. Tais deveres são manifestamente violados quando titulares de um órgão executivo de uma autarquia local votam favoravelmente propostas sem se certificarem previamente da sua justificação e legalidade”*.

De ressaltar, no entanto, a situação da respondente, Madalena Brás Teixeira, relativamente à qual, atento o facto de não ser vereadora eleita para a CML e tendo intervindo apenas e à *“última da hora”* na reunião de 27.01.2010 em substituição da Vereadora Helena Roseta, se afigura suscetível de ser justificado o invocado desconhecimento sobre a matéria sujeita à votação a coberto da proposta nº 19/2010, e que, de acordo com a própria, *“(…) limitou-se a seguir o sentido da votação do Executivo municipal, atuando numa base de confiança sobre a legalidade de tal votação”*.

³¹ Contrariamente ao que acontece com os vereadores da oposição que suposta e alegadamente *“apenas dispõem da documentação e conhecimento das matérias que são levadas às reuniões da CML, através das informações dadas pelo executivo camarário ou pelas propostas que lhes são submetidas para votação”*.



Tribunal de Contas

Tal situação deverá, pois, relevar em sede de apreciação de culpa, sem contudo exonerar da responsabilidade financeira sancionatória decorrente do voto favorável à deliberação camarária.

Quanto ao argumento também invocado por parte de alguns dos indiciados responsáveis³², de que a verba a pagar à EMEL pelos serviços prestados nos anos de 2008 e 2009, foi cabimentada no orçamento municipal de 2010, desta forma afastando a ilegalidade traduzida na violação do disposto na al. b) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC, também este não procede, uma vez que conforme decorre do exposto no ponto II, alíneas b) a d), deste Relatório, para além de o facto gerador da obrigação não ter respeitado as normas legais aplicáveis, a exigência contida na al. d) do ponto 2.3.4.2 das Considerações Técnicas do POCAL, refere-se ao orçamento do ano em que a despesa é assumida e deve ser paga.

Ora, respeitando a prestação de serviços aos anos de 2008 e 2009 deveriam ter sido cabimentadas e comprometidas as verbas necessárias ao seu pagamento por conta dos orçamentos em cada um desses anos.

Acrescente-se, também que, nas situações em que a despesa autorizada tem encargos financeiros em ano(s) subsequente(s), não se verificando os pressupostos do nº 1 do artigo 22º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de junho, sempre seria exigível a autorização da Assembleia Municipal o que também não se verificou.

Por outro lado, a invocação de que o pagamento não foi realizado em virtude da recusa de visto prévio, também não afasta a ilegalidade em apreço, a qual se reporta a um momento anterior à própria prestação de serviços e autónoma da(s) consequente(s) autorização(ões) de pagamento. Acresce que os serviços adquiridos até à data da notificação da recusa poderão ser pagos, atento o disposto no artigo 45º, nº 2, da LOPTC.

³² António Costa, Manuel Salgado, Graça Gonçalves, Maria João de Azevedo Mendes, Maria Rosália Lopes da Mota, Ana Sara Cavalheiro Alves de Brito e Madalena Brás Teixeira.



VII. Parecer do Ministério Público

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do nº 4 do artigo 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, emitiu aquele magistrado, em 9 de Fevereiro de 2012, parecer, no qual se conclui que: «(...) **2.** *A factualidade apurada permite concluir “prima facie” que se encontram indiciadas infrações financeiras previstas e sancionáveis, nos termos dos nºs 1, alínea b) e i) 2 a 4 do artigo 65º, 58º nº 3, 79º nº 2 e 89º nº 1 a), da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com referência aos artigos 1º nº 3 e 4º nº 1 dos Estatutos da EMEL, 59º nºs 1 e 2 do Dec-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, alínea d) do ponto 2.3.4.2 das Considerações Técnicas do POCAL, aprovado pelo Dec-Lei nº 54-A/99, de 22 de fevereiro, 42º nº 6 alínea a) da Lei de Enquadramento Orçamental (ex.vi artigo 4º nº 1 da LFL).*

3. *No que concerne ao uso da faculdade de relevação da responsabilidade financeira prevista no artigo 65º nº 8 da LOPTC, afigura-se-nos que face ao teor do ponto VIII.6 (fls. 629 vº dos autos) do projeto de relatório, não se mostram reunidos os respetivos pressupostos.*

(...).».

VIII. Conclusões

1. Em reunião camarária de 27.01.2010, foi deliberado aprovar o despacho de 28.12.2009, do presidente da CML em exercício à data, pelo qual se reconhecia a existência de uma dívida da CML para com a EMEL, no valor de 764.434,08 €, decorrente da prestação de serviços de vigilância do tráfego rodoviário nos túneis da Av. João XXI e do túnel do Marquês, efectuada por aquela empresa, nos anos de 2008 e 2009.

Esta prestação de serviços, no entanto, realizou-se com violação de várias normas legais, designadamente:

- a)** Artigos 1º, nº 3 e 4º, nº 1, dos Estatutos da EMEL, nas versões de 2006 e 2009, de cujo teor resultava a não inclusão daquela prestação de serviços no objeto social da empresa;
- b)** Artigo 59º, nºs 1 e 2 do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, uma vez que a referida prestação de serviços foi executada sem que o negócio jurídico em que a mesma se traduziu, revestisse a forma escrita, contrariamente ao prescrito por aquela norma;
- c)** O preceituado na alínea d) do ponto 2.3.4.2 das Considerações Técnicas do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro, dado que a execução



Tribunal de Contas

material daquela prestação de serviços foi efectuada sem prévia adjudicação e autorização da despesa e sem a previsão e prévia cabimentação orçamental da verba necessária à satisfação do compromisso informalmente assumido;

d) O disposto no artigo 42.º, n.º 6, alínea a), da Lei de Enquadramento Orçamental (aplicável *ex vi* artigo 4.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais), porquanto as despesas para serem autorizadas e pagas, necessitam, desde logo, que o facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis, o que como decorre do elenco de violações legais exposto nas alíneas supra, não é o caso.

2. As ilegalidades mencionadas constituem fundamento de responsabilidade financeira sancionatória³³, nos seguintes termos:

a) No que respeita à assunção de direitos e obrigações atinentes ao exercício de atividades de vigilância dos túneis, por parte da EMEL, com falta de capacidade jurídica para tal, a infração tipificada na alínea i) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC “*utilização de dinheiros ou outros valores públicos em finalidade diversa da legalmente prevista*”;

b) A execução material da prestação de serviços sem prévia adjudicação e autorização da despesa, assim como a não previsão e prévia cabimentação orçamental da verba necessária à satisfação do compromisso informalmente assumido e reconhecido, *a posteriori*, bem como a falta de contrato escrito, a infração tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que consubstanciam “*violação das normas sobre (...) e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização (...) de despesas públicas ou compromissos*”.

3. No que respeita aos agentes a quem deve ser imputada a responsabilidade financeira pela prática daqueles atos:

a) Relativamente à situação descrita na alínea a) do ponto 2, a mesma cabe aos membros dos Conselhos de Administração da EMEL, que desempenharam funções durante o período em apreço (2008 e 2009), a saber:

Ⓢ Marina João da Fonseca Lopes Ferreira

Ⓢ José Manuel Caetano Gomes

³³ Vide quadro em anexo ao Relatório.



- Ⓞ Tiago Filipe Garrido Pessoa Filho
- Ⓞ Pedro Rodolfo da Assunção Policarpo
- Ⓞ Mário Neto Reis Lourenço
- Ⓞ António Júlio Alves de Almeida
- Ⓞ Tiago Alexandre A. Teixeira Lopes Faria
- Ⓞ Rogério Lopes Pacheco

b) Já pelas ilegalidades a que se reporta a alínea b) do ponto 2, devem ser responsabilizados os membros do executivo camarário lisboeta que, pelas razões expostas no ponto VI.2, do presente Relatório, na reunião de 27.01.2010, votaram favoravelmente a proposta nº 19/2010, bem como os ex-vereadores da CML, que já não estando em exercício de funções àquela data, tiveram, por força das delegações de competências do Presidente da autarquia, competências relativamente às matérias ou áreas de ação sob análise, designadamente por terem tido poderes de superintendência da atividade da EMEL e de acompanhamento financeiro e patrimonial da mesma.

Nos termos enunciados esses responsáveis são os seguintes:

- Ⓞ António Luís Santos Costa
- Ⓞ Manuel Sande e Castro Salgado
- Ⓞ Marcos Perestrello de Vasconcelos
- Ⓞ José Vitorino Cardoso da Silva
- Ⓞ José Paixão Moreira Sá Fernandes
- Ⓞ Catarina Marques Vaz Pinto
- Ⓞ Fernando José Nunes da Silva
- Ⓞ Graça Caetano Gonçalves
- Ⓞ Manuel da Silva Brito
- Ⓞ Maria João de Azevedo Mendes
- Ⓞ Madalena Brás Teixeira

4. Cada uma destas infracções é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos nºs 2 a 4 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com a redação dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, **a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira** (artigos 58º, nº 3, 79º, nº 2, e 89º, nº 1, al. a), do diploma citado).



5. Nos termos das disposições citadas, cada uma das multas a aplicar a cada um dos responsáveis tem como limite mínimo o montante equivalente a 15 UC³⁴ e como limite máximo o montante equivalente a 150 UC.

Os referidos limites correspondem a 1.440,00 ou 1.530,00 € e a 14.400 ou 15.300,00 €, respectivamente, mínimos e máximos, consoante a infração tenha sido cometida em data anterior ou posterior a 20 de Abril de 2009.

6. Um dos requisitos para a relevação de responsabilidade financeira sancionatória respeita à inexistência de registos de recomendação ou censura enquadráveis, respectivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do art. 65.º da LOPTC. Ora, a este respeito, mencione-se que, no âmbito do Relatório n.º 8/2010 - Audit. 2ª S.³⁵, foram evidenciadas ilegalidades relativas à celebração de planos de regularização de dívida vencida a fornecedores e à não cabimentação dos compromissos transitados de exercícios anteriores, imputáveis a alguns dos agora indiciados responsáveis, designadamente, António Luís Santos Costa, Manuel Sande e Castro Salgado, Marcos Perestrello de Vasconcelos, José Vitorino Cardoso da Silva e José Paixão Moreira Sá Fernandes, as quais consubstanciavam também infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do n.º 1 do artigo 65.º, alínea b), da LOPTC.

No que respeita ao Município de Lisboa foram formuladas recomendações nos Relatórios nºs 12/2008 – 1ª Secção, de 3 de junho (Túnel do Rego), quanto à adjudicação de trabalhos adicionais a contrato de empreitada, 12/2011 – 1ª Secção, de 11 de Julho (Túnel do Marquês), quanto à execução de contrato de empreitada, para além do já citado Relatório nº 8/2010 – 2ª Secção, no que se refere ao endividamento e relações financeiras com o respetivo sector empresarial.

Relativamente à EMEL, foram encontrados os Relatórios nºs 5/2007 – 2ª Secção, de 25 de Janeiro, e 14/2009 – 2ª Secção, de 23 de Abril, reportando-se o primeiro à auditoria temática aos vencimentos e remunerações acessórias dos titulares do órgão de gestão das empresas municipais (abrangeu várias empresas municipais de vários municípios, e

³⁴ O valor da UC no triénio de 2007/2009 era de 96 € até 20 de Abril de 2009, data a partir da qual passou a ser de 102 €, por efeito da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei nº 34/2008, de 26 de Fevereiro.

³⁵ Auditoria ao endividamento e relações financeiras com o setor empresarial do Município de Lisboa, realizada em cumprimento dos programas de fiscalização para 2008/2009 da 2ª Secção do Tribunal de Contas, abrangendo o triénio de 2005 a 2007.



não apenas a EMEL e o Município de Lisboa), circunscrita aos anos económicos de 2003 e 2004, e o segundo à auditoria orientada à relação contratual entre a EMEL e a STREET PARK, tendo por referência o ano económico de 2005.

Em ambos os casos foram formuladas recomendações.

IX. Decisão

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.^a Secção, nos termos do art.º 77.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, decidem:

- a) Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidades na execução da prestação de serviços de vigilância do tráfego rodoviário nos túneis da Av. João XXI e do Marquês de Pombal, efectuada pela EMEL a pedido da Câmara Municipal de Lisboa, durante os anos de 2008 e 2009, e identifica os respectivos responsáveis no nº 3 do ponto VIII;
- b) Recomendar à Câmara Municipal de Lisboa:
 - Rigor no recurso à aquisição de serviços, devendo aferir da capacidade legal do co-contratante para os prestar assim como respeitar as disposições legais que sejam aplicáveis ao tipo contratual em causa, designadamente as que constam do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro;
 - Cumprimento das normas contabilísticas e financeiras relativas ao cabimento e ao compromisso das despesas públicas, particularmente as constantes do ponto 2.3.4.2 das Considerações Técnicas do POCAL e do artigo 42.º, n.º 6, alínea a), da Lei de Enquadramento Orçamental, bem como relacionado com esta matéria, o disposto no artigo 22º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho e no artigo 6º, nº1, alínea c), da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro;
- c) Recomendar à Empresa Municipal de Estacionamento de Lisboa que se abstenha de prestar serviços que não se contenham no seu objeto social;
- d) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Lisboa em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal



Tribunal de Contas

de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto e 3-B/2000, de 4 de Abril;

e) Remeter cópia do Relatório:

- Ao Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, António Luís Santos Costa;
- Aos restantes indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato, identificados nos quadros constantes do ponto IV deste Relatório;
- Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área das Autarquias Locais;

f) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1 e 77º, nº 2, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;

g) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 27 de março de 2012

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Helena Abreu Lopes – Relatora

João Figueiredo

Alberto Fernandes Brás



ANEXO

QUADRO DE INFRAÇÕES EVENTUALMENTE GERADORAS DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

ITEM DO RELATÓRIO	FACTOS	NORMAS VIOLADAS	TIPO DE RESPONSABILIDADE	RESPONSÁVEIS
Ponto II, IV, V, VI ponto 1 e VIII.	Assunção de direitos e obrigações atinentes ao exercício de actividades de vigilância, por parte da EMEL, com falta de capacidade jurídica para tal, dado os mesmos não se integrarem no seu objecto social	Artigos 1º, nº 3 e 4º, nº 1 dos Estatutos da EMEL nas versões de 2006 e 2009	Sancionatória Artigo 65º, nº 1, al. i), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto	<ul style="list-style-type: none">+ Marina João da Fonseca Lopes Ferreira+ José Manuel caetano Gomes+ Tiago Filipe Garrido Pessoa Filho+ Pedro Rodolfo da Assunção Policarpo+ Mário Neto Reis Lourenço+ António Júlio Alves de Almeida+ Tiago Alexandre Teixeira Lopes Faria+ Rogério Lopes Pacheco
Ponto II, IV, V, VI ponto 2 e VIII.	Não redução a escrito do contrato em que se consubstanciou a prestação de serviços em apreço, bem como a execução material da mesma sem prévia adjudicação e prévia previsão e cabimentação da verba necessária à satisfação do compromisso financeiro dela decorrente.	Artigos 59º, nºs 1 e 2 do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, 42º, nº 6, al. a), da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto ³⁶ (aplicável por força do artigo 4º, nº 1 da Lei das Finanças Locais) e al. d) do ponto 2.3.4.2 das Considerações Técnicas do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro. ³⁷	Sancionatória Artigo 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto	<ul style="list-style-type: none">+ António Luís Santos Costa+ Manuel Sande e Castro Salgado+ Marcos Perestrello de Vasconcelos+ José Vitorino Cardoso da Silva+ José Paixão Moreira Sá Fernandes+ Catarina Marques Vaz Pinto+ Fernando José Nunes da Silva+ Graça Caetano Gonçalves+ Manuel da Silva Brito+ Maria João de Azevedo Mendes+ Madalena Brás Teixeira

³⁶ Alterada pelas Leis Orgânicas nºs 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis nºs 23/2003, de 2 de julho e 48/2004, de 24 de Agosto. Entretanto, foi também alterada pelas Leis nºs 48/2010, de 19 de Outubro, 22/2011, de 20 de Maio e 52/2011, de 13 de outubro.

³⁷ Alterado pela Lei nº 162/99, de 14 de Setembro, pelos Decretos-Lei nºs 315/2000, de 2 de Dezembro, 84-A/02 de 5 de Abril e Lei nº 60-A/05, de 30 de Dezembro.



FICHA TÉCNICA

EQUIPA

Ana Luísa Nunes - Supervisão
Auditora-Coordenadora do DCPC

Helena Santos - coordenação
Auditora-Chefe do DCC

Cristina Gomes Marta
(Auditora)