



Tribunal de Contas

Proc°05/M/02
3ª Secção

Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO

Demandado: F, Presidente da Câmara Municipal da Amadora

SENTENÇA N° 17/03OUT08/3ªS

I Relatório

O MINISTÉRIO PÚBLICO (MP), representado pelo Ex.mo Procurador Geral Adjunto, requer o julgamento, em processo autónomo de multa, de F, Presidente da Câmara Municipal da Amadora (CMA), adiante designado de demandado.

Invoca, em síntese, no requerimento inicial que, mediante ofícios por si assinados, o 1º demandado enviou ao Tribunal de Contas 1 processo para fiscalização prévia e reenviou um outro, este na sequência de devolução, pelo Tribunal, com pedido de instrução complementar, tendo os referidos envio e reenvio sido feitos após decorridos os prazos que a lei prevê.

Considerando que os prazos legais para o envio e o reenvio foram excedidos e que o demandado conhecia as datas e prazos de remessa e de reenvio dos processos a Visto e que agiu com vontade livre, consciente e deliberada em violação dos artºs 81º, 2 e 66º, 1, e), 2 da, como quando outra se não designe, lei 98/97, 26AGO, o MP pede que o demandado, por cada uma das infracções, a de envio e a de reenvio, seja condenado, respectivamente, em €500 e €600, o que, em cúmulo material, perfaz €1100.

O demandado, contestando, diz que a entidade a que preside tem uma estrutura muito complexa, que o Presidente, tendo múltiplas competências, está, em boa parte, dependente dos Serviços, para as poder cumprir sem falhas, que ele há-de reservar a sua especial atenção para os projectos estruturantes, nas áreas de habitação, educação e ordenamento, que a preparação dos processos para Visto correu nos Serviços, sob a direcção dos respectivos dirigentes, que só tomou conhecimento das situações quando os processos lhe foram presentes para



Tribunal de Contas

assinatura do envio/reenvio, que não teve intenção de violar a lei, que os atrasos invocados não podem imputar-se a acto ou omissão da sua parte e que o conhecimento dos factos o induziu a introduzir novas medidas tendentes a controlar melhor os prazos. Pede, por isso, a absolvição.

Havendo o processo seguido para audiência de julgamento, a prova dos factos veio a condensar-se no despacho que fixa a matéria de facto, nos termos dos artºs 80º, a), c), 93º e, do CPC, 791º, 3, de que não houve reclamação, tudo como da acta consta.

II – Os factos

1. Factos provados

- 1.1. O demandado, F, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Amadora (CMA), remeteu ao Tribunal de Contas, em 06/03/01, um contrato para efeitos de fiscalização prévia, respeitante ao 2º adicional ao contrato de empreitada da obra denominada: “E.B. Alfragide 2 — Obras de Requalificação do Edifício e Pré-Escolar”, o qual deu entrada neste Tribunal no dia 6 de Março de 2001.
- 1.2. O contrato foi outorgado em 28/02/01, tendo os respectivos efeitos retroagido ao dia 22/11/00, conforme cláusula 6ª.
- 1.3. Não foi solicitada a este Tribunal prorrogação do prazo legal de remessa nem, aquando dela, foi dada justificação para o facto de não ter sido feita antes.
- 1.4. O demandado, na mesma qualidade, remeteu, ao Tribunal de Contas, em 10/11/00, um contrato para efeitos de fiscalização prévia, respeitante ao 3º adicional ao contrato de empreitada da obra denominada: “Parque Urbano da Ribeira da Falagueira — Execução das Obras na Zona A” o qual deu entrada, neste Tribunal, a 14/11/00.
- 1.5. O contrato foi outorgado em 31/10/00, com início de efeitos em 02/11/00, conforme cláusula 6ª.
- 1.6. Para instrução complementar, o contrato foi devolvido à CMA, pelo Tribunal, em 23/11/00, aí sendo recebido em 27/11/00.
- 1.7. O Tribunal insistiu em 21/06/01 pelo reenvio, vindo este a verificar-se em 05/07/01, mediante ofício subscrito pelo demandado.



Tribunal de Contas

- 1.8. Não foi solicitada a este Tribunal prorrogação do prazo legal de reenvio nem, aquando dele, foi dada justificação para o facto de não ter sido feito antes.
- 1.9. O demandado conhecia as datas e os prazos, legalmente estabelecidos, para a remessa do contrato a que se alude em 1.1 e para o reenvio do contrato a que se alude em 1.4 e 1.7., mas aquando do envio do 1º, atendo-se, como era entendimento dos Serviços, à data da celebração no cálculo do prazo, orientação que era a seguida pelos Serviços, não chegou a representar que este houvesse sido excedido, representação de atraso que fez aquando do reenvio do 2º, mas não como consequência de actos que ele tivesse omitido.
- 1.10. A CMA é uma estrutura complexa e de grande dimensão, à altura dos factos com cerca de 1200 funcionários do quadro e com 5 departamentos e 16 divisões.
- 1.11. Essa estrutura, as múltiplas actividades a cargo dela e as muitas competências a cargo do demandado colocavam-lhe fortes constrangimentos ao nível da direcção, superintendência ou controlo das actividades desenvolvidas por cada uma das referidas unidades orgânicas.
- 1.12. Ao nível da gestão corrente, o demandado estava, em boa parte, dependente dos serviços de apoio da CMA, não controlando, directamente, toda a actividade dos serviços.
- 1.13. O demandado tem vindo a desenvolver esforços, designadamente, ao nível do redimensionamento dos departamentos e do preenchimento das lacunas de pessoal técnico superior, tendo em vista a interligação e a coordenação dos serviços entre si.
- 1.14. O demandado dá atenção prioritária à implementação e execução dos projectos municipais que se constituem como estruturantes para o município, nomeadamente, nas áreas da habitação, educação e ordenamento do território.
- 1.15. No que concerne ao envio do processo a que se alude em 1.1:
- 1.15.1. Estiveram envolvidos 2 departamentos, o Departamento de Administração Geral e Finanças (DAGF) e o Departamento de Obras Municipais (DOM), o primeiro com 167 funcionários e o segundo com 250.
- 1.15.2. Ao DAGF competia, designadamente, a preparação e instrução dos contratos para serem remetidos a Visto, cabendo ao DOM, enquanto unidade gestora do contrato, fornecer certos elementos e documentos



Tribunal de Contas

necessários à dita preparação e instrução, a par da gestão das cerca de 60 empreitadas em curso.

1.15.3. Qualquer das referidas unidades orgânicas se encontrava estruturada, existindo uma hierarquia interna, com chefias desde o director de departamento ao chefe de secção.

1.15.4. O demandado aprovou a proposta das obras, na reunião do executivo de 22/11/00, e aprovou o projecto da minuta, em 05/02/01, mas nem a proposta nem o projecto se referiam ao início da execução da obra.

1.15.5. O demandado só tomou conhecimento da situação relacionada com este contrato na data em que o subscreveu.

1.15.6. Tendo, dias depois, o contrato entrado no Tribunal.

1.16. No que concerne ao reenvio do contrato a que se alude em 1.4 e 1.7:

1.16.1. O demandado só foi confrontado com o tempo que mediou entre a recepção do pedido de esclarecimentos formulado e a resposta quando assinou o ofício a satisfazer o que havia sido pedido.

1.16.2. Até essa data, todas as trocas de informações se realizaram entre o DAGF e o DOM.

1.16.3. Presente que lhe foi o ofício/resposta, foi o mesmo assinado e enviado ao Tribunal de Contas.

1.16.4. Para o facto de o reenvio não ter sido feito antes, contribuiu o facto de ter saído a técnica superior que o tinha a seu cargo e o insuficiente controlo sobre os processos que ela tinha distribuídos.

1.16.5. Só em dia indeterminado de Junho de 2001, os responsáveis do serviço detectaram o processo misturado com Diários da República e entraram em contacto telefónico com o Tribunal questionando se os esclarecimentos pedidos já haviam sido prestados, vindo o Tribunal, na sequência desse contacto, a insistir por resposta, em 21/06/01.

1.16.6. A falta de controlo, ocorreu, nomeadamente, na secção administrativa e do notariado, integrada no DAGF, que tinha a seu cargo a elaboração dos contratos, para o que dispunha de 2 assistentes administrativas e 2 técnicos superiores, um deles contratado a termo certo e sem experiência.

1.16.7. Em Fevereiro de 2001, a técnica superior a quem o contrato estava distribuído saiu, por sua iniciativa.



Tribunal de Contas

- 1.16.8. Além dos actos e formalidades inerentes à realização de contratos-promessa e escrituras públicas outorgadas pelo Município e acompanhamento das expropriações, a Secção referida praticava todos os actos e assegurava todas as formalidades inerentes à elaboração de todos os contratos de empreitada e fornecimento de bens e serviços do Município, que no ano de 2001 ultrapassaram os 100 contratos.
- 1.17. O demandado nunca foi alertado de que estaria na iminência de ocorrerem atrasos, pelo que não lhe ocorreu a necessidade de solicitar a prorrogação dos prazos para envio e reenvio dos contratos a Visto.
- 1.18. O demandado agiu na base da confiança que depositava nos serviços da CMA.
- 1.19. O demandado, em face da ocorrência dos factos de que vem acusado, tomou medidas para que outros semelhantes não voltem a ocorrer, nomeadamente, a criação de fichas de controlo e a informatização de todo o processamento, com avisos de alerta.
- 1.20. O demandado, como Presidente da CMA, tem procurado desenvolver e aperfeiçoar uma estrutura capaz de responder com eficácia às diversas áreas de intervenção.
- 1.21. Os contratos foram, um expressa, outro tacitamente, visados e executados, não tendo a situação descrita causado prejuízos à CMA.
- 1.22. Dão-se aqui como reproduzidos os documentos de fls 9 a 21, 33 a 106 bem como aqueles cuja junção aos autos foi ordenada no início da audiência.
- 1.23. A remuneração mensal ilíquida do demandado é de 3.356,91 Euros.

2. Factos não provados

- 2.1. O demandado decidiu não respeitar o prazo de remessa do contrato a que se alude em 1.1, bem como o prazo de reenvio do contrato a que se alude em 1.4 e 1.7., o que fez de forma livre, consciente e deliberada.

III O Direito

Está em causa a inobservância dos artºs 81º, 2, no que respeita ao envio a que se reporta o facto provado 1.1, e 82º, 2, no que se reporta ao reenvio a que se reportam os factos provados 1.4 e 1.7, nesta parte se rectificando a disposição legal invocada pelo MP no requerimento inicial.



Tribunal de Contas

Dispõe o nº 2 do artº 81º: *“Os processos relativos a actos ou contratos que produzam efeitos antes do Visto devem ser remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 30 dias a contar:*

a)....

b)....

c)Da data do início da execução do contrato, nos restantes casos.

E o nº 2 do artº 82º: *“Nos casos em que os respectivos actos ou contratos produzam efeitos antes do visto, os processos devolvidos devem ser de novo remetidos ao Tribunal no prazo de 30 dias a contar da data da recepção”.*

Vamos, primeiro, examinar se o reenvio do adicional celebrado em 31/10/00 foi feito com violação do prazo previsto no artº 82º, 2.

Tratando-se de contrato que produziu efeitos antes do Visto (facto 1.5), o reenvio deveria ter sido feito no prazo de 30 dias a contar de 27/11/00, data em que deu entrada na CMA o pedido de instrução complementar (facto 1.6), mas, sem que tenha havido pedido de prorrogação do prazo (facto 1.8), o reenvio só veio a verificar-se em 05/07/01 (facto 1.7).

Há, pois, considerável atraso no reenvio.

E quanto à culpa, que é indispensável dar como adquirida para poder sancionar (artº 61º, 5)?

Os factos provados, nomeadamente, 1.9, 1.16.1, 1.16.3, 1.17, 1.18, 1.19, 1.20 e o facto não provado 2.1, lidos à luz do que dispõe o artº 14º, Cód. Penal (CP), afastam qualquer possibilidade de imputação a título de dolo.

É, pois, em sede de eventual negligência (artº 15º, CP) que importa examinar melhor o que o demandado fez ou deixou de fazer, por forma a poder concluir se, dados os deveres a que estava adstrito e as circunstâncias que o condicionaram, procedeu com o cuidado a que estavam obrigado e de que era capaz.

Como Presidente da CMA, no período em que decorreram os 30 dias de prazo para o reenvio tempestivo do adicional, o demandado tinha o dever, de acordo com a alínea j) do artº 68º da lei 169/99, 18SET, de “remeter, atempadamente, ao Tribunal de Contas os documentos que careçam da respectiva apreciação



Tribunal de Contas

(...)”, remessa que, neste caso, deveria concretizar-se mediante o reenvio atempado do adicional.

Essa competência era, nos termos da referida lei 169/99, na sua versão originária, indelegável (artº 70º, 1), com o que o legislador quis sublinhar a importância de tal acto que não se traduz na mera remessa do contrato, como necessariamente envolve, de modo implícito, o juízo sobre a sujeição ou não do contrato a Visto e a verificação de o contrato estar instruído com os elementos indispensáveis à sujeição a Visto ¹.

E, embora os Serviços hajam de colaborar com o Presidente na realização dos actos instrumentais indispensáveis, porque é ele o garante da remessa atempada, isso significa que lhe cabe acompanhar de perto os instrumentos carecidos de Visto na fase em que decorra o prazo de remessa ou de reenvio por forma a que tal prazo não seja excedido.

Sendo assim as coisas, o Presidente, não havendo delegado a sua competência, não pode exonerar-se da responsabilidade pelo não exercício cabal da mesma, refugiando-se num distante e genérico dever de superintendência que, no caso, se revelou inoperante para fazer funcionar com eficácia os Serviços por onde correu a preparação e instrução do contrato para sujeição a Visto.

Há, apesar disso, no caso em apreço, factos provados que o julgador não pode desprezar na avaliação da responsabilidade do demandado, o Presidente da CMA: a remessa originária do contrato foi por ele feita em tempo, só que a partir daí, por razões que não foi possível determinar, perdeu o contacto com o contrato, o qual passou a correr no âmbito dos Serviços. E, estes, apesar da demora que houve na instrução complementar e dos incidentes que ela envolveu – saída da técnica que tinha a instrução a cargo, extravio do contrato, contacto telefónico com o tribunal, insistência do tribunal pelo reenvio (factos provados 1.6, 1.7, 1.16.4, 1.16.5, 1.16.7) – nunca alertaram o demandado sobre a iminência de ocorrer atraso (facto 1.17), dele vindo o demandado a tomar conhecimento apenas quando lhe foi presente o contrato para o reenviar ao tribunal (factos 1.16.1, 1.16.2), só então havendo representado a existência do atraso já verificado (facto 1.9, in fine).

Um adequado controlo do demandado sobre os Serviços poderia ter permitido, em abstracto, detectar a situação e corrigi-la.

¹ A redacção dada ao artº 70º pela lei 5-A/02, 11JAN passou a admitir a delegação quanto ao acto de remessa e a dada ao artº 70º, 3, n) veio expressamente a admiti-la quanto aos actos e formalidades de carácter instrumental.



Tribunal de Contas

Todavia, a dimensão e complexidade da CMA (facto 1.10) e as múltiplas actividades e competências do demandado colocavam compreensíveis constrangimentos à superintendência e ao controlo (factos 1.11, 1.12).

Não houve, por outro lado, sinais de que o demandado pudesse aperceber-se de que não era fundada a confiança até aí depositada na capacidade e eficácia dos Serviços por onde corria a preparação dos contratos para remessa a Visto.

E no que o demandado vinha fazendo e fez também não se descortina falta de diligência que mereça censura: ele tem procurado que os serviços funcionem com coordenação e eficácia (factos 1.13, 1.20), ele reenviou logo o contrato quando lho apresentaram (facto 1.16.3), ele tomou medidas de controlo para que não houvesse repetição de factos idênticos (facto 1.19), aspecto este que revela que o demandado não se conformou com a situação verificada quando dela tomou conhecimento.

Tudo visto, entendemos que os factos processualmente adquiridos não nos permitem concluir que o demandado não tenha agido, neste caso, com a diligência que lhe era exigível e de que era capaz.

Entendimento que é transponível para o caso do adicional celebrado em 28/02/01 e, alegadamente remetido ao tribunal fora do prazo de 30 dias previsto no artº 81º, 2, por, no essencial, também aqui relevarem os factos acima enunciados em que ele se baseia, exceptuados os que apenas respeitam ao reenvio, sendo que os aspectos aqui peculiares (factos 1.1, 1.2 e 1.15) não favorecem solução diversa.

Neste, acrescem, mesmo, factos que, como temos entendido em casos similares, são susceptíveis de excluir o ilícito: é que, entre a celebração do contrato e a sua remessa a Visto (06/03/01) não decorreram 30 dias, prazo apenas excedido para quem considere que ele se conta desde a data a que o adicional retroagiu efeitos, ou seja, 22/11/00.

No entendimento que temos do artº 81º, 2, porque a lei que regula a submissão a Visto cura de contratos escritos e não de meros acordos orais desformalizados, o prazo de remessa não se inicia enquanto o contrato não estiver celebrado.



Tribunal de Contas

Quando há execução de facto sem que exista contrato escrito, o que há-de analisar-se não é o atraso do envio, nos termos do artº 81º, 2, mas a problemática legalidade dessa situação de facto, ou a eventual violação do prazo para celebrar o contrato escrito, ou a eventual inadmissibilidade da cláusula retroactiva.

E se, de jure condito, a lei é lacunar ou a solução que dela resulta é inadequada, o problema há-de ser resolvido por meio de medida legislativa adequada.

Nessa leitura, que no tribunal não tem sido pacífica², vistos os factos 1.1 e 1.2, o ilícito não teria existido.

Mas se objectivamente existiu, não deixa de relevar, a excluir o reconhecimento da falta de diligência, além do que se começou por referir, que o demandado não representou a existência do atraso por se ter cingido, no cálculo do prazo, à data da celebração do contrato, de acordo com a orientação que era seguida nos Serviços da CMA (facto 1.9).

IV DECISÃO

NESTES TERMOS, julgo improcedente a acção que o Ministério Público move a F e, em conformidade, absolvo-o

Sem emolumentos.

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

08OUT03
Amável Raposo
(Juíz Conselheiro)

² Desenvolvimentos podem ver-se nas sentenças 14/01JUL12/3ºS e 14/02OUT29/3ºS e acórdãos 08/01, de 03/04/02 e 06/02, de 24/04/02.