



Tribunal de Contas

Pº nº 3 JRF/04/3ª Secção

Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO

Demandados: F1, F2, F3, F4, F5, F6, F7, F8 e F9, MEMBROS DO EXECUTIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTALEGRE E DOS SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS

SENTENÇA nº 05/05ABR05/3ª S *

I

Relatório

O Ministério Público, representado pelo Ex.mo Procurador Geral Adjunto, propõe acção de responsabilidade financeira, ao abrigo dos art.^{os} 58º nº 1 al. b), 59º nº 1, 2 e 3; 61º nº 1 e 2; 64º; 65º nº 1 als. b) e d) e 89º e segs. da, como quando outra não se indique, lei nº 98/97 de 26AGO, contra: F1, F2, F3, F4, F5, F6, F7, F8 e F9

o primeiro, na qualidade de Presidente e os 2º a 7º na qualidade de Vereadores da Câmara Municipal de Portalegre (CMP), o 2º também na qualidade de Presidente dos Serviços Municipalizados de Portalegre (SMP) e os 8º e 9º, na qualidade de Vogais dos SMP, na gerência de 01JAN00 a 31DEZ00, a seguir designados, pela ordem supra, como demandados (D).

O MP, no requerimento inicial (RI), fundando-se nos factos apurados em relatório de auditoria da 2ª Secção (RA), dá como nele evidenciado que, durante a referida gerência:

Na CMP:

- a. **Não existia regulamento interno** e manual de procedimentos para as áreas contabilística e financeira e não tinham sido designados os responsáveis pela execução e acompanhamento do sistema de controlo interno; não existia,



Tribunal de Contas

também, regulamento para cobrança de receitas e para guarda de valores pelos postos de cobrança diferentes da tesouraria municipal e não tinham sido designados, formalmente, os responsáveis pelas correspondentes cobranças. *O MP vê nestes factos uma violação ao disposto nos artºs 14º e 17º do Decreto Regulamentar nº 92-C/84 de 28 DEZ, adiante designado DecReg, sancionada com multa pela al. d) do nº 1 do artº 65º da Lei 98/97, e imputa a infracção aos D1 a D7, pedindo, para cada um deles, as multas de €1200, para o D1, €1000, para o D2 e D3 e €1 600, para os D4, D5, D6, D7.*

- b. No domínio da realização das despesas, as aquisições eram suportadas por requisições externas mas **não era observada a sequência exigida no nº 1 do artº 12º do DecReg**, na medida em que tais requisições só eram emitidas depois da despesa estar autorizada pelo Presidente ou seu substituto legal, inexistindo prévia informação de cabimento. *O MP vê nestes factos violação do disposto nessa norma, no mais (imputação, norma sancionatória, pedido) reiterando o que expende em a.*
- c. **O princípio da “segregação de funções” não estava a ser cumprido** porquanto as contas-correntes com instituições de crédito, bem como os cheques estavam à guarda da tesoureira, não se respeitando os procedimentos de nomeação de responsáveis para tais operações; as reconciliações bancárias não eram efectuadas regularmente (o RI diz, por lapso manifesto, que eram), existindo apenas as que se destinavam a integrar a documentação de “prestação de contas”; embora os balanços à Tesouraria fossem realizados com regularidade, dos mesmos não eram elaborados “termos”, mas sim documentos similares a “actas”, que de forma descritiva, apresentavam os valores do Resumo Diário da Tesouraria e extractos bancários, fazendo a respectiva conciliação. *O MP vê nestes factos violação dos artºs 14º e 16º nº 2 do DecReg e 37º, 1 do Dec-Lei nº 341/83 de 21JUL, no mais reiterando o que expende em a.*
- d. **Não havia inventário** organizado dos bens patrimoniais da Câmara Municipal. *O MP vê nesta omissão violação da al. c) do nº 1 do artº 68º da Lei nº 169/99, 18 SET e imputa a infracção ao D1, por se tratar de uma das suas atribuições em função do cargo exercido, no mais (norma sancionatória, pedido) reiterando o que expende em a.*
- e. **Pagamentos de despesas, sem as formalidades legais**, no valor de 1.165.095\$00, por não estarem suportados por requisição externa, por falta



Tribunal de Contas

de cabimentação prévia, desconhecendo-se quem as autorizou, sendo aposto o carimbo “pague-se” nas facturas e sendo a seguir emitidas as ordens de pagamento, dado o cabimento e a autorização de pagamento. *O MP vê em “tal facto” violação das als. b), c) e d) do nº 1 do artº 12º do DecReg e do nº 1 do artº 26º do DL 341/83, sancionada com multa pela al. b) do nº 1 do artº 65º, e imputa a infracção aos D1, D2, este relativamente aos pagamentos autorizados de 1 146 095\$00 e aquele aos pagamentos autorizados de 18 254\$00, no mais (pedido) reiterando o que expende em a.*

- f. **Falta de competência na autorização de despesas**, no montante de 10.464.886\$00. *O MP vê nesse facto violação do nº 1 do artº 26º do DL 341/83 e do artº 3º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e imputa a infracção aos D2 e D3, aquele pelos montantes de 198 417\$00 + 2 468 153\$00 + 5 597 306\$00 e este pelos montantes de 860\$00 + 1 994 520\$00 + 205 630\$00, no mais (pedido) reiterando o que expende em a.*
- g. **Atribuição de 2 subsídios sem fundamento legal e sem contrapartida**, no total de 150 000\$00. *O MP vê em tal facto violação do artº 3º do CPA, do nº 1 do artº 26º do DL 341/83, do nº 5 do artº 2º, artºs 13º e 20º da Lei nº 159/99 de 14/10 e das als. a) e b) do nº 4 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18/9, imputa os factos ao D2 e pede que ele reintegre a autarquia de €748,2, nos termos do artº 59º, 1, 2.*
- h. **Aquisição de 67 900 cubos de granito, no montante de 1 350 531\$00, por ajuste directo**, sem consulta prévia a outro fornecedor, não suportada por requisição externa e sem prévia cabimentação orçamental. *O MP vê em “tal facto” violação do nº 1 do artº 81º do Dec-Lei nº 197/99 de 8/6, das als. b), c) e d) do nº 1 do artº 12º do Dec Reg e do nº 1 do artº 26º do DL 341/83, infracção que imputa ao D2, no mais (norma sancionatória, pedido). reiterando o que expende em e, a.*
- i. **Autorização de uma despesa, no montante de 16 084 660\$00, com “inobservância dos procedimentos legais exigíveis”**, respeitando a mesma a um contrato de prestação de serviços para exploração, manutenção e conservação da ETAR de Portalegre. *O MP vê em “tal facto” violação dos artºs 8º, 9º, 10º 11º, 12º 14º, 15º e nº 3 do artº 80º, todos do Dec-Lei nº 197/99 de 8/6 e ainda do nº 1 do artº 26º do DL 341/83, imputa a infracção aos membros do executivo camarário presentes nas reuniões de 02.06.2000 e 21.07.2000 onde foi deliberado aprovar o ajuste directo, os D1, D2, D4, D5, D6, D7, no mais (norma sancionatória, pedido) reiterando o que expende em e, a.*



Tribunal de Contas

j. **Falta de competência para efectuar pagamentos, por trabalhos a mais, no montante de 1 509 016\$00.** *O MP vê em tal facto violação do nº 4 do artº 111º do Dec-Lei nº 405/93 de 10 de Dezembro, do artº 3º do C.P.A. e do nº 1 do artº 26º do DL 341/83, imputa a infracção ao D2 e no mais (norma sancionatória, pedido) reitera o que expende em e, a.*

k. **Falta de competência para efectuar pagamentos, no montante global de 291 980 691\$00.** *O MP vê em tal facto violação do artº 3º do C.P.A. e do nº 1 do artº 26º do DL 341/83, imputa a infracção ao D2 e, no mais (norma sancionatória, pedido), reitera o que expende em e, a.*

Nos SMP:

l. **Não existia regulamento interno** para os procedimentos contabilísticos e para o sistema de controlo interno e não foram designados os responsáveis pelas operações obrigatórias a que se alude no artº 14º do DecReg. *O MP vê em “tal facto” violação dessa norma, imputa o facto aos D2, D8, D9, sendo estes os demandados também pelos factos subsequentes, e não os D8, D9, D10, como por lapso consta do RI (ver acta de audiência, a fls. 410) e, no mais (norma sancionatória, pedido) reitera o que expende em a, sendo de € 60 a multa pedida para o D8 e D9.*

m. **Os “contas-correntes” com instituições de crédito e os cheques estavam à guarda da tesoureira** sendo esta a responsável pela sua escrituração e emissão, respectivamente. *O MP vê em tal facto violação dos artºs 14º e 16º nº 2 do DecReg e do nº 1 do artº 37º do DL 341/83, imputa a infracção aos D2, D8, D9 e, no mais (norma sancionatória, pedido) reitera o que expende em a, l.*

n. **Não eram efectuados balanços à tesouraria.** *O MP vê em tal omissão violação do artº 15º do DecReg, imputa a infracção aos D2, D8, D9 e, no mais (norma sancionatória, pedido) reitera o que expende em a, l.*

o. **Os bens móveis não se encontravam inventariados** nem identificados. *O MP vê na omissão violação do artº 4º do Dec-Lei nº 514/99 de 24/11 e na al. c) do nº 1 do artº 68º da Lei nº 169/99 de 18/9, imputa a infracção aos demandados D2, D8, D9. e no mais (norma sancionatória, pedido) reitera o que expende em a, l.*



Tribunal de Contas

p. **A Conta de depósitos à ordem era movimentada por uma só pessoa**, o tesoureiro ou o seu substituto, representando tal conta a parte do valor inscrito em “numerário”, constante do resumo diário da tesouraria, que não se encontrava em cofre e que tinha a designação “Serviços Municipalizados – Câmara Municipal de Portalegre – Responsabilidade Tesoureira”. *O MP vê na omissão violação do nº 3 do artº 16º do Dec Reg*, imputa a infracção aos D2, D8, D9 e, no mais (norma sancionatória, pedido) reitera o que expende em a, l.

O MP sustenta que todos os demandados, nas diversas qualidades em que exerceram os respectivos cargos para que foram eleitos ou nomeados, agiram de forma livre e consciente, bem sabendo que os factos referidos que lhes são imputados não eram legalmente admissíveis e constituíam infracções financeiras puníveis por lei e sabendo o demandado a que se imputa a infracção g) que, ao autorizar o pagamento dos subsídios, estava a causar um prejuízo financeiro à autarquia sem qualquer contrapartida para esta entidade.

Em cúmulo real, são pedidas as seguintes multas: D1, €7 200; D2, €14 000 [+€748,20, a reintegrar]; D3, €4 000; D4, €6.400,00; D5, €6 400; D6, €6 400; D7, €6400; D8, €300; D9, €300.

Os demandados, em extenso articulado de 601 pontos, nuns casos, aceitam os factos, noutros contrariam-nos, aduzem a sua insuficiência ou a sua generalidade; nuns casos sustentam a falta de provas, noutros pugnam pela legalidade dos factos ou pela sua desqualificação como infracção financeira ou pela não imputação aos alegados autores, ou pela falta de culpa ou pela culpa diminuída.

De tudo vindo a concluir que a acção deverá ser julgada totalmente improcedente ou, a haver condenação, deverão as sanções ser ajustadas à situação remuneratória dos demandados e, no que concerne aos D4 a D7, vereadores em regime de não permanência e sem remuneração certa, para os quais, por cada facto, é pedida multa superior à pedida para os demandados em regime de permanência, a situação deverá ser corrigida, como deverá a culpa de todos os demandados ser especialmente atenuada, com consequente atenuação das sanções a que haja lugar.

Resumidamente, com referência aos factos acima enunciados, nas al. *a a p*, dizem os demandados:



1. *Factos enunciados em a*: Que não constituem infracção financeira, (1.1); que várias situações foram posteriormente corrigidas (1.2); que das omissões não resultou qualquer prejuízo (1.3); que a mera pertença a um órgão não pode fundar a responsabilidade de cada um dos membros (1.4); Que os D4, D5, D6, D7, não gerindo qualquer pelouro, se limitaram a participar nas reuniões para que foram convocados (1.5).
2. *Factos enunciados em b*: Designadamente por nunca se ter produzido o resultado - a falta de cabimento - que a norma quis evitar, reiteram o invocado em 1.1, como reiteram o invocado em 1.4 e 1.5; Mais dizem que a infracção assenta em asserções conclusivas (2.1), que há duplicação relativamente aos *factos enunciados em a*), pois o que verdadeiramente está em causa é, de novo, a falta do regulamento interno (2.2), que não há nexos de causalidade entre a falta de regulamento interno e os factos de que ora se trata (2.3), que antes da autorização da despesa - acto que torna a despesa certa - não faz sentido a requisição e o cabimento (2.4).
3. *Factos enunciados em c*: Reiteram aqui o que invocam a propósito dos *factos referidos em a*); mais dizem que as reconciliações bancárias e balanços à tesouraria eram práticas consolidadas de que os demandados souberam através da auditoria do tribunal e que a conciliação bancária era feita não constituindo infracção o detalhe constatado.
4. *Factos referidos em d*): Que existiam fichas cadastrais de imóveis e inventário de móveis, desactualizado, que o demandado tentou corrigir a situação, mas deparou com falta de meios.
5. *Factos referidos em e*): Reiteram o invocado em 1.1 e 2.4 e dizem que, a haver ilícito, não há culpa ou é muito diminuta.
6. *Factos referidos em f*): Que o 2º demandado substituiu o presidente nas suas ausências e impedimentos e o MP não invoca e prova que tais circunstâncias não houvessem ocorrido; que, com a entrada em vigor da lei 169/99, não caducaram as delegações de competências que o presidente, pelos despachos 5/98 e 6/98, deu aos 2º e 3º demandados, ao abrigo do DL 100/84; que, a haver ilícito, não há culpa ou, existindo, é muito diminuta.
7. *Factos referidos em g*: Que é obscura a imputação feita; que não há ilícito na atribuição dos subsídios em causa, cujos objecto e justificação procuram caracterizar, mas havendo, a culpa inexistente ou é diminuta.
8. *Factos referidos em h*: Que, tendo em conta o montante gasto com a aquisição (valor inferior a 1 000 contos, sendo o nº de unidades 12 900,

Eliminado:



como tentam mostrar através das circunstâncias que estiveram na base do contrato), o ajuste directo é legal e não se verificam os outros vícios invocados, mas, havendo ilícito, a culpa seria diminuta.

9. *Factos referidos em i*: Que o contrato em causa, como tentam mostrar através das circunstâncias que lhe deram lugar, teve por objecto trabalhos a mais e, como tal, existiu ajuste directo; que, a existir ilícito, não houve culpa ou ela é diminuída.
10. *Factos referidos em j*: Que os trabalhos a mais foram aprovados em reunião camarária e que, quanto à incompetência do demandado para efectuar os pagamentos, reiteram o invocado a propósito dos factos enunciados em *f*; que, a haver ilicitude, não há culpa ou ela é diminuída.
11. *Factos referidos em k*: Que reiteram o invocado a propósito dos factos enunciados em *f*, quanto à falta de ilicitude e de culpa.
12. *Factos referidos em l*: Que a imputação viola o princípio da inocência, pois que, por terem os auditores encontrado em 2002, factos passíveis de constituírem infracção financeira, partiram do princípio que os mesmos se haviam verificado em 2000; que tais factos, a darem-se como verificados, não constituem ilícito, como se alegou a propósito dos factos enunciados em *a*.
13. *Factos enunciados em m, n, o, p*: Que, relativamente a estas imputadas infracções, reiteram o expandido sobre os factos enunciados em *l* e, relativamente a *p*, ainda o expandido a propósito dos *factos enunciados em b*.

Nada havendo a impedi-lo, seguiu o processo para julgamento, na audiência se havendo notificado o MP para, relativamente aos factos cuja natureza infraccional funda nos DL 341/83 e DecReg, diplomas entretanto revogados pelo artº 12º do DL 54-A/99, que aprova o POCAL, tendo em conta o artº 2º, 2, 4, do Código Penal, indicar se ao abrigo da lei hoje vigente tais factos continuam e em que termos a ser punidos, vindo o MP (requerimento de fls. 417) a pronunciar-se no sentido de as normas de tais diplomas haverem sido recebidas, no essencial, pelo POCAL, entendimento que os demandados só parcialmente subscrevem (resposta de fls. 438).

Produzida a prova, fixou-se a matéria de facto, como a seguir se enuncia.

II Os factos



Tribunal de Contas

Factos provados:

1. Os demandados, F1, F2, F3, F4, F5, F6, F7, F8, F9, a seguir designados de demandados ou D, seguido do respectivo nº de ordem, o D1, na qualidade de Presidente e os D2 a D7, na qualidade de Vereadores da Câmara Municipal de Portalegre (CMP), o 2º também na qualidade de Presidente dos Serviços Municipalizados de Portalegre (SMP) e os D8 e D9, na qualidade de Vogais dos SMP, foram membros dessas gerências, de 01JAN00 a 31DEZ00.

2. Nesse período, na CMP:

2.1., **Estava em vigor o regulamento interno** junto a fls. 363 aprovado pelo executivo municipal em 30/12/85, ao abrigo do artº 14º do DecReg.

2.2. Na realização das despesas, em alguns casos, inexistiam requisições escritas e a informação sobre cabimento só era prestada depois de a despesa estar autorizada.

2.3. Os conta correntes com instituições de crédito bem como os cheques estavam à guarda da tesoureira, que fazia a escrituração daqueles e a emissão destes.

2.4. Nos balanços à tesouraria não eram elaborados termos, sendo os balanços similares a actas que de forma descritiva apresentavam os valores do Resumo Diário da Tesouraria e extractos bancários, fazendo a respectiva conciliação.

2.5. As situações referidas em 2.2-2.4 vinham de gerências anteriores e, pelo menos alguns dos demandados (D1-D7), não as conheciam por não terem delas sido informados e por nunca ter sido suscitada a necessidade de intervenção do executivo de que faziam parte.

2.6. Em resultado das situações referidas não se apurou que tenham existido despesas sem cabimento, que a escrituração do conta correntes omitisse ou adulterasse elementos que dele devessem constar, que houvessem sido indevidamente emitidos cheques ou que os balanços não permitissem conhecer o estado da responsabilidade do tesoureiro.



Tribunal de Contas

2.7. Na sequência da auditoria do tribunal e a fim de melhorar o funcionamento da contabilidade e tesouraria foi aprovado, em 2003, um regulamento interno sobre balanço inicial e sistema de controlo interno.

2.8. **No âmbito da realização do inventário dos bens patrimoniais**, o D1 não delegou as competências que resultam da lei.

2.9. Os bens imóveis estavam arrolados e identificados em fichas cadastrais segundo o modelo que consta de fls. 224-231.

2.10. Existia igualmente um inventário de bens móveis, carecido de actualização desde 1991.

2.11. Essa actualização foi promovida pelo D1, com início em 2000, já no âmbito da implementação das medidas para aplicação do POCAL, vindo só a concluir-se em 2003.

2.12. Antes de 2000, o D1, que iniciou o seu mandato em 1998, não havia sido alertado pelos Serviços para a necessidade de actualizar o inventário dos móveis.

2.13. Essa actualização era tarefa algo morosa por não ter sido prosseguida nos 2 mandatos antecedentes e por haver dificuldade em dispor de pessoas para desempenhar a tarefa.

2.14. **Os D1 e D2, subscrevendo as ordens de pagamento (OP), nos montantes de 18 254\$ (1 OP) e 1 146 095\$ (11 OPs), respectivamente, autorizaram que os correspondentes pagamentos fossem realizados.**

2.15. Tais pagamentos tiveram como contraprestação os bens ou serviços adquiridos conforme facturas que os identificam.

2.16. Nessas facturas havia sido lançado o despacho “pague-se”, sem que, antes dele, tivesse sido feita a correspondente requisição externa e dada informação escrita de cabimento, cabimento que tem a mesma data da ordem de pagamento.

2.17. Estas situações representaram excepções à tramitação normal da despesa, a qual era feita de acordo com a seguinte sequência: requisição interna, classificação orçamental, despacho autorizador, requisição definitiva com



Tribunal de Contas

cabimento, factura com indicação do número de requisição, verificação da conformidade da requisição e factura, menção do recebimento do material, ordem de pagamento.

2.18. A simplificação que nos casos em análise se verificou foi idêntica à que ocorria quando se tratava de aquisições urgentes, as quais eram suportadas, antes de se concretizarem, por mera autorização oral do membro do executivo, não tendo, porém, ficado estabelecido que assim fossem ou não as aquisições em presença.

2.19. Ao assinar as ordens de pagamento, os D1 e D2, porque confiavam nos serviços, por falta de tempo para pessoalmente tudo verificarem e dentro da prática que normalmente seguiam, não conferiram os trâmites anteriores da despesa, tendo agido convencidos de que o pagamento era devido e não havia razões para o sustar.

2.20.O D2 autorizou o pagamento de um subsídio de 50 000\$, como autorizou o pagamento de um prémio de 100 000\$, subsídio e prémio previamente autorizados pelo executivo camarário.

2.21.A concessão do subsídio havia sido aprovada por unanimidade e destinava-se, satisfazendo pedido da própria, a subsidiar estudante universitária, natural e residente em Portalegre, na deslocação a Hong-Kong, a fim de participar num concurso internacional com um trabalho de desenho urbano, para o que fora apurada finalista, com mais 6, de entre 250 concorrentes de 166 escolas, de 46 países.

2.22.A concessão do prémio, designado “Câmara Municipal de Portalegre”, havia sido aprovada por unanimidade e destinava-se ao diplomado melhor classificado, patrocínio que havia sido solicitado pelo Instituto Politécnico de Portalegre.

2.23.Ao dar as referidas autorizações de pagamento, o D2 entendeu dever dar aplicação às deliberações tomadas pelo executivo camarário, convencido de que tais deliberações eram conformes à lei.

2.24.A CMP, na sequência de concurso limitado sem apresentação de candidaturas, celebrou com a GMC, em 28/01/99, contrato que tinha, designadamente, como objecto o fornecimento contínuo de 240 000 pedras de granito, ao preço de 17\$+IVA, a unidade, vindo a adquirir à referida empresa, nos anos de 1999 e 2000, 252 900 unidades.



Tribunal de Contas

2.25.A aquisição das 12 900 pedras que excederam as contratadas foi feita por ajuste directo, não tendo sido possível determinar quando, por quanto e qual ou quais os demandados que intervieram na autorização do ajuste directo e processamento subsequente.

2.26.Os **D2, D4, D6, D7, na reunião do executivo, de 02.06.00, deliberaram**, tendo em conta os elementos que lhes foram facultados, nomeadamente a informação DTV nº 112/00, de 17/05/00 e os fundamentos de facto e de direito que constam da proposta do D1, de 01/06/00, adjudicar à empresa Hidrodinâmica, por ajuste directo, a aquisição de serviços para a exploração, manutenção e conservação da ETAR de Portalegre, pelo montante de 16.084.660\$00+IVA e por um período de 6 meses.

2.27.Essa deliberação veio a ser rectificada, na sessão do executivo de 21/07/00, em que estiveram presentes os D1, D2, D4, D5, D6, D7, aí se reconhecendo como adjudicatário o Consórcio Hidrodinâmica-Himexsa, rectificação aprovada por unanimidade.

2.28.A concepção, construção e exploração da ETAR por um período de 4 semanas havia sido objecto de concurso público, lançado pelo executivo que precedeu o dos demandados, tendo sido adjudicatária a Abrantina SA.

2.29.O contrato com a Abrantina SA incluía a formação de técnicos da CMP para, passado o referido período de 4 semanas, a exploração ser realizada por administração directa.

2.30.A partir de data indeterminada de 1999 desenvolveram-se diligências e estudos que acabaram por concluir ser mais vantajosa a exploração por terceiros, havendo, pelo menos desde JUN99, uma proposta nesse sentido do Eng. Eduardo Bilé.

2.31.A CMP não preparou em tempo útil o concurso público com vista a essa adjudicação, o qual só veio a ser lançado em MAI01, sendo a adjudicação feita em AGO01.

2.32.A adjudicação por ajuste directo, por 6 meses, teve início em 01/11/00.

2.33.Das empresas que constituíam o consórcio adjudicatário, a Himexsa fornecera boa parte dos equipamentos e a Hidrodinâmica tinha como sócia a Abrantina, SA, aspectos que foram tidos em conta pelo D1 para, na base das vantagens que daí entendeu advirem, propôr que lhes fossem adjudicados os



Tribunal de Contas

serviços em causa, não sendo, todavia, as únicas empresas com capacidade para os prestar.

2.34.O dossier relacionado com a construção e exploração da ETAR era acompanhado, ao nível do Executivo camarário, pelo D1.

2.35.O D1 ao formular a proposta e os demandados que a aprovaram fizeram-no de forma livre e consciente, estes no quadro da fundamentação que lhes foi apresentada para fundar o ajuste directo, sendo certo que a proposta admite que era possível, em tempo que não indica, proceder às especificações a incluir no contrato a celebrar.

2.36. **Dos ora demandados:**

- **Os D2 e D3 autorizaram despesas, nos montantes, respectivamente, de 198 417\$, por aquisições diversas, e de 860\$** (mapa de despesas 3.3.5.1.b do rel.auditoria) no âmbito das áreas de que haviam sido incumbido pelos despachos a que se alude em 2.37;
- **O D2 autorizou pagamentos, por trabalhos a mais, no montante de 1.509.016\$00**, no âmbito de área de que havia sido incumbido, conforme referido (caminho entre Monte Peleiros e Quatro Azenhas);
- **O D2 autorizou pagamentos, no montante de 291 980 691\$, em várias tranches**, no âmbito da empreitada relativa à estação de tratamento de águas, assunto que era gerido pelo D1.

2.37.Até ao fim do ano 2000, os delegantes não haviam revogado as seguintes delegações de competência: a que o executivo da CMP dera ao D1 e que consta de fls. 272, a que o D1 dera ao D3 e que consta do despacho de fls. 277, a que o D1 dera ao D2 e que consta do despacho de fls. 279, tendo estas delegações nos D2 e D3 sido mais tarde revogadas pelos despachos de fls. 282 e 283.

2.38.Até ao fim do ano 2000 não foi revogado pelo D1 o despacho de fls. 281, pelo qual o D2 foi designado Vice-Presidente.

2.39.Os demandados não indicaram ao autorizarem as despesas ou os pagamentos que o faziam com delegação de competência ou em substituição.

2.40. Em 2000, o D1 esteve várias vezes ausente, não se tendo determinado em que datas.



Tribunal de Contas

2.41.Os D2 e D3 sempre interpretaram os despachos de delegação referidos como autorizando-os a praticar todos os actos necessários à aquisição de bens móveis e serviços no âmbito dos pelouros de que, por delegação, haviam sido incumbidos.

2.42.O D2 autorizou o pagamento das várias verbas que somaram os referidos 291 980 691\$ convicto de que o fazia em substituição do D1.

3. No mesmo período de 01/01/00 a 31/12/00, nos SMP:

3.1.Além do regulamento a que se alude em 2.1, outro não existia especificamente dirigido aos SMP

3.2.Os “contas-correntes” com instituições de crédito e os cheques estavam à guarda da Tesouraria sendo esta responsável pela sua escrituração e emissão, respectivamente.3.3.Não eram efectuados balanços à tesouraria, mas era cumprido o previsto no nº 1 do artº 15º do DecReg.

3.4.Os bens móveis não se encontravam inventariados nem identificados.

3.5.A conta de depósitos à ordem, “Serviços Municipalizados – Câmara Municipal de Portalegre – Responsabilidade Tesoureira”, que representava a parte do valor inscrito em “numerário”, constante do resumo diário da tesouraria que não se encontrava em cofre, era movimentada por uma só pessoa, o tesoureiro ou o seu substituto.

3.6. Os D2, D8, D9, como membros do CA/SMP tinham sessões periódicas, com periodicidade que não foi determinada, para despacharem os assuntos da competência desse órgão.

3.7.Os D2, D8, D9 e o D1 não tinham conhecimento das situações referidas, das quais nunca lhes foi dado conhecimento ou suscitada a necessidade de intervenção.

3.8.A direcção corrente dos SMP, na parte técnica e administrativa, estava confiada a um Director Delegado, dirigente que neste processo não está demandado.

3.9.Apesar das situações referidas, não se apurou que houvesse despesas não autorizadas ou sem cabimento, que a escrituração do conta correntes omitisse ou adulterasse elementos que dele devessem constar, que houvessem sido indevidamente emitidos cheques, que tivesse havido extravio de móveis, que



Tribunal de Contas

não existisse controlo sobre o estado da responsabilidade do tesoureiro ou que a conta a que se alude em 3.5 houvesse sido indevidamente movimentada, sendo positiva, “numa perspectiva global” a avaliação do sistema de controlo interno feita pelo relatório de auditoria, o qual igualmente realça que “foram respeitadas as instruções de prestação de contas nº 1/94, 2ª secção do Tribunal de Contas, assim como a Resolução nº 1/93, publicada no DR 1ª Série-B, de 21/01/93, no que se reporta à elaboração dos documentos nelas previstos”.

4. Dão-se ainda como provados os seguintes factos, circunstanciais ou relativos aos demandados:

4.1. Em 2000, a estrutura orgânica e o quadro de pessoal da CMP e dos SMP estão descritos nos pontos 3.1.1 e 4.2 do relatório de auditoria.

4.2. Os D1, D2, D3 tinham formação nas áreas, jurídica, o D1, na do desporto, o D3, sendo o D2, bancário, nenhum dos demandados tinha formação específica na área da gestão autárquica, e os D1, D2, D3, D8, D9 habituaram-se a repousar na confiança e competência dos técnicos e dirigentes, em especial nas áreas da contabilidade e tesouraria.

4.3. No mandato dos demandados não foi realizada qualquer auditoria à CMP e SMP, vindo a auditoria do tribunal a iniciar-se já depois de terem terminado o mandato.

4.4. Durante períodos mais ou menos longos de 2000, apesar dos esforços feitos pelo executivo camarário, não foi possível prover os cargos de director do departamento de administração geral, director do departamento técnico e de qualidade de vida e chefe de divisão de obras municipais.

4.5. Os D4 a D7 não geriam qualquer pelouro da CMP limitando-se a participar nas reuniões para que eram convocados.

4.6. Os demandados auferiam as remunerações indicadas pelo MP nos RI e requerimento de fls. 55.

5. Dão-se aqui como reproduzidos os doc.s a que se alude nos pontos precedentes bem como os demais documentos apresentados pelo MP e pelos demandados, explicitando-se, na parte deste despacho relativo à “formação da



Tribunal de Contas

convicção do tribunal”, os doc.s que serviram a firmar cada um dos grupos de factos, provados ou não provados.

Factos não provados:

Todos os que, invocados pelo MP ou pelos demandados, contrariam ou extravasam dos factos dados como provados e designadamente:

1. Que, em consequência da omissão de regulamentação interna que os D1 a D7 tinham a obrigação de aprovar:

- a) Não estavam designados os responsáveis pela execução das operações obrigatórias a que se alude no artº 14º do DecReg;
- b) Inexistiam normas sobre a cobrança de receitas e a guarda de valores por postos de cobrança diferentes da tesouraria municipal;
- c) Na realização das despesas, em alguns casos, inexistiam requisições escritas e a informação sobre cabimento só era prestada depois de a despesa estar autorizada;
- d) Os conta correntes com instituições de crédito bem como os cheques estavam à guarda da tesoureira, que fazia a escrituração daqueles e a emissão destes;
- e) Nos balanços à tesouraria não eram elaborados termos, sendo os balanços similares a actas que de forma descritiva apresentavam os valores do Resumo Diário da Tesouraria e extractos bancários, fazendo a respectiva conciliação.

2. Que, em 2000, se verificava o que o RA designa de “ausência de qualquer tipo de inventariação dos bens patrimoniais”.

3. Que o D2 autorizou a aquisição de 67.900 cubos de granito, por ajuste directo e sem consulta prévia a outro fornecedor, despesa no montante de 1.350.531\$00, não suportada por requisição externa e não cabimentada.

4. Que, no curso da construção da ETAR ou no período inicial de 4 semanas em que a manutenção/exploração esteve a cargo da construtora, tenha ocorrido algum facto que não pudesse ter sido previsto pela CMP a inviabilizar outra solução que não a que veio a ser seguida de fazer o ajuste directo por 6 meses.



Tribunal de Contas

5. Que os demandados, nas diversas qualidades em que exerceram os respectivos cargos, relativamente aos factos/omissões que lhes são imputados, de acordo com os factos provados, agiram sabendo que não eram legalmente admissíveis e que constituíam infracções financeiras punidas por lei.

III O direito

As várias infracções que o tribunal tem de julgar colocam questões, umas específicas de cada uma delas, outras horizontais a muitas delas. Destas, temos, especialmente, em vista:

- a) As questões que se ligam à, pelos demandados, pretendida desqualificação de muitos dos factos como infracção financeira;
- b) As questões que se colocam relativamente às infracções como tal qualificadas pelo MP com base em diplomas – os DL 341/83 e o DecReg – que, estando em vigor à data dos factos, foram posteriormente revogados (*supra*, I, a, b, c, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, p), situações que, tendo em conta o princípio da retroactividade da lei penal mais favorável (artºs 29º, 4, in fine da Constituição e 2º, 2 do Código Penal), importará sempre analisar, primeiro à luz das normas que vigoravam à data dos factos e, concluindo-se que a essa luz são ilícitos, depois, à luz das normas agora em vigor para ver se tais ilícitos se mantêm e em que termos. Quando à luz dos diplomas vigentes à data dos factos se conclua que não há ilícito ou que ele não é de imputar aos demandados prejudicada fica a aproximação às normas actualmente em vigor.

Passemos, então, à pretendida **desqualificação dos factos como infracção financeira**

Os demandados, relativamente a alguns dos factos que o MP invoca (*supra*, I, a), b), c), e), g), h), l), m), n), p)), suscitam a questão de saber se tais factos constituem infracção financeira.

Com ressalva dos factos a que se alude em I, h) (*aquisição dos cubos de granito*), que os demandados corrigem por forma a mostrar que eles são conformes à lei, nos demais, a pretendida desqualificação convoca a atenção do tribunal ou para a pequena gravidade dos factos, compatível com a noção de



Tribunal de Contas

irregularidade administrativa ou contabilística mas não com a de infracção financeira, ou para a inexistência de prejuízos ou para interpretação da lei diversa da que a acusação propõe.

Realizado que foi o julgamento e apurados que estão os factos, o que agora importa é, com base nos factos provados, determinar se existe ou não infracção punível. É o que, caso a caso, se fará, pois que a este tipo de questões não pode pretender-se dar resposta sem confrontar os interesses que o legislador teve em vista ao tipificar certos factos como infracção financeira e os interesses concretamente postergados em resultado da violação ocorrida.

O que não nos impede de, salvo em relação à reintegração dos subsídios (supra I, g), reconhecer que **estamos perante factos cuja qualificação como infracção financeira não depende, em princípio, da verificação de danos ou prejuízos.**

O prejuízo releva em sede de responsabilidade reintegratória, designadamente, por pagamentos indevidos (artº 59º, 2), mas para que exista “*violação (...) da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas*” (artº 65º, 1, b)) ou “*violação das normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património*” (65º, 1, d)), sendo estas as normas-quadro em que o MP funda os ilícitos que os demandados questionam, não é necessário que se prove a existência de prejuízos. Indispensável é que as normas violadas, ou seja, as normas para que aquelas alíneas remetem, se possam caracterizar como disciplinadoras da assunção, autorização ou pagamento de despesas ou da gestão e controlo orçamental, de tesouraria e do património.

Sem dúvida que enunciações genéricas como as referidas não favorecem a certeza que é apanágio do direito sancionatório. Mas isso não nos permite concluir por leitura tão restritiva como a que os demandados propugnam, sabendo-se que, **no direito financeiro, como no direito económico, no direito ambiental, como no direito estradal, e em outras áreas, para prevenir ou evitar que sejam postos em risco os dinheiros públicos, a saúde, a paisagem ou a integridade física e o património de terceiros, o**



legislador entendeu que não podia esperar que o dano se produzisse para que o tipo legal de infracção se preenchesse, entendendo, por isso, punir não a agressão desses bens ou valores, mas o risco que certas omissões ou actos podem para eles representar.

É nessa dimensão que hão-de ser interpretadas muitas das normas do DecReg, diploma que, tendo em conta o seu objecto (artº 1º, 1), manifestamente contem disposições sobre assunção de despesas e pagamentos e “relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património”, as quais, violadas, podem gerar responsabilidade, ao abrigo das transcritas al. b), d) do nº 1 do artº 65º.

São, como se escreve na sentença de 09/12/04, procº nº 6-M/03, a propósito da falta de cabimento, **“infracções de perigo abstracto ou presumido”**, as quais “têm como resultado da conduta a possibilidade de um perigo de lesão de um bem jurídico (...), em que o perigo não carece de ser demonstrado ou provado, já que é presumido por lei”.

Ainda assim, não deixa de se reconhecer pertinência à questão que os demandados colocam pois que a multiplicidade de normas que, em abstracto, podem caber sob as referidas al. b), d) do nº 1 do artº 65º obriga a uma análise ponderada das situações em presença, casuisticamente havendo que determinar quando se está perante mera irregularidade não punível ou perante facto sancionável. É o que, facto a facto se fará, se for caso disso.

Dito isto, é agora altura de iniciar o exame dos factos, tratando num primeiro ponto os que relevam da falta de controlo interno, depois a falta de inventário, na CMP e nos SMP e, mais adiante, sucessivamente, os restantes factos pela ordem na qual estão adquiridos (supra, II).

A) Omissões ou deficiências do sistema de controlo interno, na CMP e nos SMP.

Os factos aqui em análise e a qualificação jurídica que o MP faz dos mesmos, constam, no que tange à CMP e aos SMP, respectivamente, de I, *a, b, c* e de I, *l, m, n, p*.

Embora o MP enuncie, na CMP e nos SMP, respectivamente, 3 e 4 grupos de factos, a cada um deles fazendo corresponder uma multa, vê-se, pela



Tribunal de Contas

imputação que é feita dos factos, pela indicação das normas violadas e pelo próprio relatório de auditoria, adiante designado RA, em que o MP funda a acção, que o que está verdadeiramente em causa é a inexistência da regulamentação interna que deveria ter sido aprovada ao abrigo do artº 14º do Dec Reg, que assim reza: “*Ao órgão executivo compete designar, em regulamentação interna, os responsáveis pelas operações obrigatórias definidas no cap. III*”, operações que, no domínio das despesas, são as referidas na al. c) do nº 2 do artº 12º, responsáveis havendo igualmente que designar para os fins dos artºs 16º, 2 e 17º, 1 do DecReg.

A omissão da aprovação do regulamento apenas vem expressa no primeiro grupo de factos (supra I, *a* - CMP -, supra I, *l* - SMP -), mas os outros factos (supra, I, *b, c, m, n, p*), embora o MP os refira com autonomia, **não sendo os demandados agentes da acção, para os fins dos artºs 61º, 1 e 62º, 2 e não sendo indicados como responsáveis subsidiários, para os fins, nomeadamente, do artº 62º, 3, c)**, entendemo-los como mera consequência daquela omissão.

Entendimento que assim pode expressar-se: os demandados, como membros do executivo, estavam obrigados a aprovar normas, substanciadas em regulamento interno, visando assegurar que as operações de contabilidade e tesouraria fossem realizadas sob adequado controlo, em particular, designando os responsáveis pelas várias operações, o que, não tendo feito, determinou a ocorrência dos factos a que se alude em I, *b, c, m, n, p*.

Ou seja: **os factos são todos imputados aos membros do executivo/CMP ou aos membros do CA/SMP, não porque sejam eles os agentes dos factos/consequência (supra I, *b, c, m, n, p*) ou porque a todos coubesse velar para que eles não ocorressem, o que, com culpa grave omitiram (artº 62º, 3, c)), mas porque, sendo agentes do facto/causa (a omissão do regulamento interno), estão na origem das consequências que dessa omissão promanam.**

Nesta óptica, terá existido excesso por parte do MP ao pedir 3 multas e não 1, relativamente aos D1 a D7 e 4 multas e não 1, relativamente aos D2, D8, D9, mas foi isso mesmo que o MP veio a reconhecer ao colocar à ponderação do tribunal, em alegações, a consideração de uma única multa por cada grupo de factos.



Tribunal de Contas

Sendo esta a óptica que preside à enunciação e imputação dos factos aos demandados, é dentro dela que o tribunal há-de mover-se. E, nela se movendo, à análise atomística que os demandados fazem de cada um dos factos para os desvalorizar como infracção financeira há-de substituir-se a análise holística que substancia o ilícito na falta do regulamento associada às violações que dela emanam.

Ora, examinando os factos provados (supra II, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4) vê-se, no que respeita à CMP, que o MP logrou estabelecer as violações que supostamente radicariam na falta de regulamento, mas não esta.

Ao contrário, provou-se que essa regulamentação havia sido aprovada em 30/12/85 e que se mantinha em vigor em 2000 (facto 2.1).

E esse regulamento, como flui do seu texto, providencia, no essencial, relativamente às matérias a que se reportam os artºs 14º, 16º e 17º do DecReg, ou seja, as violações que a falta do regulamento alegadamente induzira.

Não é, pois, por falta de regulamento que as situações dadas como provadas ocorreram.

Aliás, por sua natureza, tratando-se de matéria não dependente de regulamento interno, nunca na sua falta radicariam os factos dados como provados em 2.2 (despesas autorizadas sem prévia requisição e cabimento), matéria, aliás, melhor concretizada nos factos a que se alude em I, e, e de que adiante se conhecerá. O mesmo se diga dos factos provados 2.4 (balanços sob a forma de actas), aqui, sim, mera irregularidade, e não infracção financeira, quer os factos se analisem conexonados ou não com a omissão do regulamento, uma vez que não se invoca nem prova que, pela falta dos termos, o balanço tenha deixado de dar conta do estado de responsabilidade do tesoureiro (artº 15º, 2 do DecReg).

Nos termos em que os factos foram colocados ao tribunal e ora se mostram adquiridos, **falece, pois, a possibilidade de responsabilizar os D1 a D7, no âmbito das deficiências relacionadas com o controlo interno, na CMP.**

Já no âmbito dos SMP, sobram aspectos específicos a tomar em consideração.



Tribunal de Contas

Está, neste caso provado (supra II, 3.1) que não existia regulamento especificamente dirigido aos SMP. Diz-se “especificamente” por não se ter arreado que o regulamento da CMP pudesse aplicar-se nos SMP. Aplicando-se, também aqui as restantes violações não radicariam na falta do regulamento interno; não se aplicando, essa falta tem-se como adquirida.

No regulamento dado como vigente na CMP (supra, II, 2.1) não há menção expressa de ser extensivo aos SMP. No seu preâmbulo lê-se que ele rege “*as operações contabilísticas da Câmara Municipal de Portalegre*”, referência que, de per si, não exclui necessariamente os SMP, que são um “*serviço público municipal*”, com órgão de administração próprio (ver preâmbulo do DL 226/93, 22JUN), autonomia gestonária que não prejudica, como é sabido, a ligação dos SMP aos órgãos da autarquia, seja a assembleia municipal, seja a câmara municipal.

Descendo do preâmbulo para o articulado, vemos que o regulamento acolhe dispositivos, os relativos à competência da Contabilidade e da Tesouraria na realização das despesas (artºs 8º, 9º), às requisições (artºs 10º, 11º), aos documentos obrigatórios (artºs 12º-15º), aos procedimentos contabilísticos (artºs 17º-21º), às operações de controlo (artºs 22º-24º), que bem poderiam aplicar-se aos SMP, com adaptações que tivessem em conta a respectiva estrutura orgânica e de pessoal.

O que não parece ter sido equacionado, até porque não vemos no regulamento qualquer referência às importantes receitas que são cobradas pelos SMP, em razão dos serviços que lhes cabe prestar, apesar de nele haver um capítulo, o 2º, especificando as receitas que a CMP arrecada.

A entender-se, pois, como se propende, que o regulamento interno dado como provado, não se aplica aos SMP, nestes havia falta de regulamento interno.

O MP imputa essa falta aos membros do CA/SMP, pois lhes competiria aprová-lo, de acordo com o transcrito artº 14º do DecReg.

No artº 27º do citado DL 226/93, que à data regia a “*contabilidade dos serviços municipalizados*” (artº 1º), em consonância com o que consta do parágrafo 14º do preâmbulo, dispõe-se que “*visando o controlo das disponibilidades, as entidades abrangidas por este diploma adoptarão os procedimentos previstos no Decreto Regulamentar nº 92-C/84, de 28 de*



Tribunal de Contas

Dezembro, designadamente o disposto no seu capítulo IV, com as necessárias adaptações (...)”, capítulo onde se insere, além do mais, a exigência de balanço, este não dependente de regulamento interno, e a obrigação de existirem responsáveis que assegurem a segregação de funções (artºs 14º, 16º, 17º), designação a concretizar no regulamento interno.

Faz, por isso, sentido que o MP, também em relação aos SMP, reporte a aprovação do regulamento ao artº 14º. Mas subsiste a questão de saber a quem imputar a falta do regulamento, ou seja, a alegada violação do artº 14º. Imputando-a aos D2, D8, D9, o MP naturalmente pressupõe que era a estes, como membros do CA/SMP, que competia aprovar o regulamento em cuja falta se filiam, pelo menos, algumas das restantes violações invocadas e dadas como provadas.

No artº 51º, 1 do Código Administrativo era declaradamente a Câmara Municipal, que tinha competência para *“fazer, interpretar e modificar os regulamentos necessários à boa ordem dos serviços e estabelecimentos municipais”*.

O artº 51º foi revogado pelo artº 114º da lei 79/77, 25OUT, mas subsistiu o corpo do artº 168º que dispõe: *“Os serviços municipalizados têm organização autónoma adentro da administração municipal, nos termos deste Código, dos regulamentos e das deliberações da Câmara”*.

E do artº 170º que enuncia as competências dos Conselhos de Administração nenhuma indicação se tira para concluir que eles tenham competência regulamentar, prevendo-se, ao contrário, que lhes cabe *“preparar e submeter à Câmara o regulamento do serviço”*.

Na mesma linha, o parágrafo 3º do preâmbulo do referido DL 226/93 claramente expressa que *“a capacidade de decisão [dos órgãos de administração dos Serviços Municipalizados] se encontra limitada pelas competências de gestão patrimonial e financeira dos municípios, atribuídas por lei às assembleias e câmaras municipais”*.

Outrossim, a competência regulamentar, cabe, nas autarquias, sob proposta da câmara, à assembleia municipal (artº 53º, 2, a) da lei 169/99) e à câmara municipal, esta, nos termos da al. a) do nº 7 do artº 64º da mesma lei, *“em matérias da sua competência exclusiva”*, competência que, ao abrigo do artº 49º do DL 341/83, exerce, no que respeita à contabilidade das autarquias



Tribunal de Contas

locais, nos termos do artº 14º do DecReg. E é à câmara municipal que a expressão “*órgão executivo*”, constante desta norma, se reporta, dentro do sentido unívoco com que a mesma expressão é sempre usada no diploma legal regulamentado, o citado DL 341/83 (ver artºs 3º, 4º, 37º e 45º).

Por quanto antecede, entendemos que **o órgão com competência para aprovar regulamentação para os serviços municipalizados, ao abrigo do referido artº 14º, era o executivo municipal**, ao qual, aliás, também compete designar o conselho de administração desses serviços (artº 64º, 1, i) da lei 169/99).

Com o que fica **excluída a possibilidade de imputar aos membros do CA/SMP, os D2, D8, D9, a aprovação da regulamentação em falta.**

Deve ainda salientar-se que, sendo idênticas as situações detectadas na CMP e nos SMP e sendo similar o contexto circunstancial em que umas e outras se verificaram, não se compreenderia sancionar neste caso e deixar de sancionar no outro, sendo que, no caso dos SMP, o relatório de auditoria faz uma apreciação global positiva do sistema de controlo interno (facto provado 3.9), o que, aliado aos demais factos dados como provados (3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 4.1, 4.3), não favorece a formação de um juízo de culpa, ainda que se entendesse imputar a falta de regulamento aos D2, D8, D9, por deverem propô-lo, aspecto este, todavia, que não foi invocado, que os demandados não tomaram em conta na sua defesa e em que a matéria fáctica é omissa.

B) A falta de inventário dos bens móveis e imóveis

No que respeita à CMP, a acção assenta em factos (supra I, *d*) que em julgamento foram parcialmente infirmados (supra II, 2.8-2.13).

Não se confirma, com efeito, que não houvesse falta de inventário de bens móveis e imóveis, falta que motivou o MP a agir, mas apenas desactualização, reportada a 91, do inventário dos móveis (factos provados 2.9, 2.10).

Estava, ainda assim, deficientemente cumprido, pelo D1 o previsto na al. c) do nº 1 do artº 68º da lei 169/99, que dispõe: “*compete ao presidente da câmara municipal: d) Elaborar e manter actualizado o cadastro dos bens móveis e*



Tribunal de Contas

imóveis do município”, norma que, em virtude da alteração constante da lei 5-A/02, 11JAN, agora consta da al. d).

Tendo isso em consideração e todo o contexto circunstancial dado como provado (factos II, 2.9-2.13, 4.4, na parte relativa à falta do director do departamento de administração geral, e 4.1, na parte que releva da falta de pessoal), considerando especialmente a iniciativa que o D1 tomou em 2000 (note-se que a norma dada como violada entrou em vigor em 18-10-99 – ver artº 102º da lei 169/99) de, já no âmbito da aplicação do POCAL, providenciar pela regularização do inventário (facto 2.11), considerando que até à referida data de entrada em vigor da lei 169/99, a competência para “*preparar e manter actualizado o cadastro dos bens móveis e imóveis do município*”(artº 51º, 1, c) do DL 100/84, na redacção da lei nº 18/91, 12JUN) pertencia não ao presidente, mas ao executivo camarário, por este delegada no D1 na sessão de 05/01/98 (ver acta de fls. 272) e por este subdelegada no D2 pelo despacho 6/98, de 07/01/98 (fls. 279-280), ainda que se entenda poder ter caducado, nesta parte, a delegação e a subdelegação, por, com a lei 169/99, ter passado do executivo para o presidente a competência em causa, **não tenho como assente que, no quadro das múltiplas competências e tarefas que tem de desempenhar, o Presidente tenha agido sem a diligência a que estava obrigado, razão porque o absolvo do ilícito previsto na al. d), do nº1, do artº 65º, na parte em que se reporta à gestão e controlo do património**, com referência à norma acima transcrita (antes, al. c), agora, al. d) do nº1 do artº 68º da lei 169/99).

No que concerne aos SMP (supra I, o), a falta do inventário, que está provada (supra II, 3.4), vem imputada aos D2, D8, D9, como membros do CA/SMP, a título de agentes do facto, nos termos dos artºs 61º, 1, 67º, 3 e 62º, 2.

Mas, como se viu, com a lei 169/99, é ao presidente da Câmara que a lei atribui competência para “*elaborar e manter actualizado o cadastro dos bens móveis e imóveis do município*”(artº 68º, 1, c)).

A amplitude com que este dispositivo se mostra redigido sugere, prima facie, que cabe agora ao presidente, como antes cabia ao executivo municipal, promover o cadastro de todos os bens do município, independentemente dos serviços a que se encontrem afectos.



Tribunal de Contas

Sem pôr em causa essa competência, a lei 5-A/02, na redacção dada à al. e) do nº 2 do artº 64º, da lei 169/99, veio co-responsabilizar o executivo camarário pelo inventário de todos os bens municipais ao prever como competência da Câmara Municipal “*elaborar e aprovar a norma de controlo interno bem como o inventário de todos os bens, direitos e obrigações patrimoniais e respectiva avaliação (...)*”, norma de controlo interno e inventário que lhe devem ser submetidos pelo presidente da câmara (al. j) do nº 1 do artº 68º da lei 169/99).

Esta evolução legislativa é elucidativa da importância que se atribui ao inventário dos bens móveis e imóveis (da competência do executivo municipal, como se viu, por força da lei 18/91, da competência do presidente da câmara, por força da lei 169/99 e da competência conjunta deste e daquele órgão, após a lei 5-A/02), o que reforça a ideia de que, no âmbito dos serviços municipalizados, essa é matéria que transcende a competência do conselho de administração.

Com esse entendimento se articula o artº 170º do Código Administrativo que não comete a competência para o inventário aos CA/SM, os quais, nomeados pelo executivo camarário, e detendo competências próprias, funcionam sob estreita tutela, numas matérias, da assembleia municipal, noutras do executivo camarário e, noutras, do presidente da câmara (ver § único do artº 170º, 172º e 175º do Código Administrativo, artºs 53º, 1, c), i), 2, a), e), h), j), l), 64º, 1, d), e), f), g), i), n), 2, e), f) e 68º, 1, a), b), c), d), f), g), h) da lei 169/99, bem como preâmbulo do DL 226/93 onde expressamente se reconhece que os órgãos de administração dos serviços municipalizados se encontram limitados na sua capacidade de decisão “*pelas competências de gestão patrimonial e financeira dos municípios, atribuídas por lei às assembleias e câmaras municipais*”).

O artº 4º, 2 e mapa I anexo ao DL 514/99, de 24NOV, não destoam destes normativos quando indicam o director delegado como aquele que “*apresenta anualmente ao Conselho de Administração o relatório da exploração e resultados do serviço, **instruídos com o inventário, balanço e contas respectivas***”.

Este dispositivo não afasta a competência que resulta da, à data dos factos, al. c), agora, al. d) do nº 1 do artº 68º da lei 169/99 (o inventário a apresentar ao conselho de administração é o que haja sido elaborado pelo presidente do município, eventualmente sob proposta e mediante execução material do director delegado – ver, neste sentido, o mapa II anexo ao DL 514/99, segundo



Tribunal de Contas

o qual o director municipal deve “*submeter a despacho do presidente da câmara (...), devidamente instruídos e informados os assuntos que dependam da sua resolução*”). Mas a entender-se que a afasta, ou seja, que nos serviços municipalizados a competência para organizar o inventário é não do presidente do município mas do director delegado, sempre **estas normas, quanto as outras, inviabilizam que os D2, D8, D9 possam ser tidos como agentes do facto, relativamente à falta do inventário, qualidade, repete-se, em que vêm demandados.**

C) Autorizações de ordens de pagamento relativamente a aquisições não precedidas de requisição, cabimento e autorização de despesa

Os D1 e D2 vêm acusados por, subcrevendo ordens de pagamento, pelos montantes, aquele, de 18 254\$, este, de 1 146 095\$, conforme mapa inserto em 3.3.5.2.1, a) do RA, terem violado a sequência constante das al. b) – requisição -, c) – cabimento -, d) - autorização da despesa - do nº 1 do artº 12º do DecReg (supra, I, e).

Os factos constam de II, 2.14-2.19, deles se vendo, nomeadamente, que foram facturados bens à câmara municipal sem que se mostre ter antes havido a requisição, a informação prévia de cabimento e a autorização da despesa e que, antes da emissão da ordem de pagamento, foi lançado sobre a factura o despacho “pague-se”, mostrando-se, após, dado o cabimento nas ordens de pagamento que os D1, D2 subcreveram (ver mapa inserto no RA).

Ou seja: os D1 e D2, subcrevendo as ordens de pagamento certificaram-se de que a despesa tinha cabimento e, na base da confiança que depositavam nos serviços (facto 2.19), dando o procedimento até aí seguido como insusceptível de travar os pagamentos a que a CMP se vinculara, em razão das aquisições em causa, autorizaram tais pagamentos.

E, em face dos factos, não parece que não os devessem ter autorizado.

Com efeito, se houve, como os factos sugerem, preterição de formalidades, aquando da emissão e autorização das ordens de pagamento, os demandados já não estavam em condições de as suprir, salvo a falta do cabimento, de que se asseguraram, sendo que as formalidades em falta não desoneravam a Câmara da obrigação de pagar os bens adquiridos.



É certo que a lei sanciona a assunção, a autorização e o pagamento das despesas e que os vícios que em fase anterior ocorram repercutem em todo o subsequente processo da despesa.

Mas quando se imputa a alguém a responsabilidade por acto, só desconforme por se inserir em procedimento que em fase anterior pode estar viciado, além de deverem, em princípio, ser responsabilizados, em primeira linha, os que estiveram na origem da desconformidade, é necessário, do nosso ponto de vista, estabelecer ou que o vício anterior é também de imputar a quem pratica o acto ulterior e, nesse caso, é aí que verdadeiramente radica a sua responsabilidade ou, não sendo, que este, conhecendo ou devendo conhecer o vício que não lhe é imputável, tinha a obrigação de sustar a prática do acto, em razão da ilegalidade ocorrida em fase anterior do procedimento.

Ora, isso não pode ter-se como estabelecido à luz dos factos provados. Como, à luz deles, não pode excluir-se que não tenham ocorrido motivos de urgência a inviabilizar o cumprimento das formalidades omitidas que, em situações normais, nos termos do artº 12º, 1 do DecReg, temos, como resulta da acusação e do RA, como impreteríveis, relevando dos factos que o procedimento seguido nos casos em apreço era o que costumava adoptar-se em casos de urgência.

Situações de que sempre importaria dar adequado registo no procedimento da despesa, nomeadamente se indicando quem e em que circunstâncias determinou a dispensa das formalidades normalmente exigidas.

D)Atribuição de 2 subsídios, de 50 000\$ e 100 000\$, sem fundamento legal e sem contrapartida

O MP vê em tais factos violação do artº 3º do CPA, do nº 1 do artº 26º do DL 341/83, do nº 5 do artº 2º, artº 13º e 20º da lei nº 159/99 e das als. a) e b) do nº 4 do artº 64º da Lei nº 169/99, imputa os factos ao D2 por ter autorizado os pagamentos e pede que ele reintegre a autarquia de €748,2, nos termos do artº 59º, 1, 2 (supra, I, g).

Os factos provados confirmam quanto resulta da acusação e do RA em que ela se funda (supra, II, 2.20-2.23).



Tribunal de Contas

O demandado entende que são conformes à lei os pagamentos realizados, nesse sentido aduzindo, do DL 100/84, os artºs 2º, 1 e 51º, 1, i) e da lei 159/99, os artºs 13º, 1, 20º, 2, f) e 64º, 4, b) e, além do mais, os 3 votos dos Exmos Conselheiros que, nesta parte não subscrevem o RA, bem como o acórdão nº 06/01, da 3ª secção, in Revista do Tribunal de Contas nº 35, pg 273 ss/, relativo à atribuição, por executivo camarário, de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior, nele se concluindo pela legalidade desse tipo de apoio.

Os factos 2.21, 2.22 são muito claros sobre os fins que os apoios ora em apreço tiveram em vista e sobre a qualidade dos seus beneficiários, aspectos que o executivo camarário tomou em consideração para, por unanimidade, atribuir os subsídios que o D2 viria a pagar, convencido de estar a executar deliberação legal (supra, II, 2.23).

Também aqui não se alcança, sendo os apoios havidos como ilegais, da razão porque se quer responsabilizar por eles não quem os concedeu, mas tão só quem autorizou o pagamento. Não havendo razões respeitantes ao pagamento, em si, que o inquinem, e fundando-se a autorização do pagamento na deliberação do executivo é nesta que se funda a invocada ilegalidade susceptível de ferir o ulterior acto de pagamento.

Da deliberação do executivo resultam claras as razões de facto em que se funda, mas não as razões de direito que, em situações destas, é desejável sempre expressamente aduzir.

O núcleo essencial de normas que o MP e o demandado invocam, em favor ou desfavor da ilegalidade dos apoios, é o mesmo e as razões que de um lado e de outro se terçam, confirmam que em matéria como esta, dos subsídios e apoios a particulares, de tamanha relevância na actividade financeira das autarquias, ao invés de imperar a clareza e a certeza, as normas mais parecem gizadas para favorecer leituras de geometria variável que, na acção administrativa diária, muitas vezes revertem em injustiças, desigualdades e opacidade sobretudo quando não existam orientações internas, conhecidas dos potenciais destinatários, que as previnam.

No caso dos autos, dizemo-lo já, o pequeno montante dos apoios dados, o tratar-se de iniciativas com conexão a pessoas, instituições e interesses que não são estranhos ao município, a razoabilidade das razões que os determinam,



Tribunal de Contas

num caso, para premiar o melhor aluno do Instituto Politécnico de Portalegre, no outro para ajudar estudante nascido e residente em Portalegre a participar em reunião científica internacional a que acedeu em razão do seu mérito, visto o quadro legal que existe e as pertinentes incertezas e dúvidas que ele suscita, mesmo no seio deste tribunal, o reconhecimento do ilícito jamais nos levaria a sancionar quer os membros do executivo, que não estão acusados, quer o D2 que autorizou os pagamentos, convencido da bondade da deliberação que executava.

Inclinamo-nos, todavia, para o entendimento segundo o qual, também neste caso, a concessão dos apoios é conforme à lei.

Têm-se em vista, das normas legais vigentes à data dos factos, as atribuições de que os municípios dispõem nos domínios da “*educação*” e da “*cultura e ciência*” (artº 13º, 1, d), e) da lei 159/99), a competência deferida aos órgãos municipais para “*apoiar projectos e agentes culturais não profissionais*” (artº 20º, 2, f) do DL 159/99), a competência de que dispõem as câmaras municipais . para, ao abrigo da lei 169/99, prestar apoios na prossecução de “*eventos de interesse municipal*” (artº 64º, 4, a)), ou de “*actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra*” (artº 64º, 4, b)) ou a “*atribuição de auxílios económicos a estudantes*” (artº 64º, 4, d)).

É certo que, nos casos das al. a) e d), a lei restringe os apoios, no 1º caso, a “*a entidades e organismos legalmente existentes*”, formulação que, se quis, como em geral se vem entendendo, excluir o apoio a pessoas singulares poderia ter sido menos ambígua, além de que sempre pode questionar-se por que é que o município não pode canalizar o apoio directamente para pessoa singular já o podendo fazer por intermediação de pessoa colectiva e, no 2º caso, à “*acção social escolar*”, noção onde não encaixam os apoios em causa, que não terão sido dirigidos a estudantes economicamente desfavorecidos.

O que, em todo o caso, sobressai das normas referidas, é um **propósito, muito amplo, a partir da lei 169/99, de deixar às câmaras a consideração do interesse público municipal na concessão de apoios, em particular, dirigidos ao desenvolvimento integral dos jovens e estudantes do município, nas áreas da cultura, da ciência e da promoção do saber, integrando-se os apoios ora em apreço, moderados e criteriosos, reitera-se, nestas finalidades.**



E) Aquisição de 67.900 cubos de granito, no montante de 1.350.531\$00, por ajuste directo não suportada por requisição externa e sem prévia cabimentação orçamental

O MP vê nos factos violação do nº 1 do artº 81º do Dec-Lei nº 197/99 de 8/6, das als. b), c) e d) do nº 1 do artº 12º do Dec Reg e do nº 1 do artº 26º do DL 341/83, infracção que imputa ao D2 e que pretende ver sancionada com uma multa, aparentemente dando especial relevo à falta do ajuste directo (supra I, h).

Dos factos provados (supra, II, 2.24-2.25) não resulta, porém, que, além das 240 000 pedras adquiridas por concurso limitado, sem apresentação de candidaturas, tenham sido adquiridas mais 67 900. Provou-se apenas que, sendo o preço, no âmbito daquele concurso de 17\$, a unidade, mais IVA, foram adquiridas mais 12 900 pedras, não se havendo estabelecido, quanto a esta aquisição, factos substanciadores dos ilícitos referidos.

F) Autorização de uma despesa, no montante de 16.084.660\$00, relativa à contratação, mediante ajuste directo, de serviços para exploração, manutenção e conservação da ETAR de Portalegre

O MP vê no facto violação dos artºs 8º, 9º, 10º 11º, 12º 14º, 15º e nº 3 do artº 80º, todos do Dec-Lei nº 197/99 de 8/6 e ainda do nº 1 do artº 26º do DL 341/83, imputa a infracção aos membros do executivo camarário presentes nas reuniões de 02.06.2000 e 21.07.2000 onde diz ter sido deliberado aprovar o ajuste directo, os D1, D2, D4, D5, D6, D7 e indica como norma sancionatória o artº 65º, 1, b) - supra I, i - .

Os demandados entendem que o contrato, como tentam mostrar através das circunstâncias a que o associam, teve por objecto trabalhos a mais e, como tal, o ajuste directo é legal e, assim não se entendendo, não houve culpa ou ela é diminuta.

Nesta matéria provado é o que consta de II, factos provados 2.26 a 2.35, não provado o que se consigna em II, factos não provados 4, 5.

Desses factos, concluímos:

a) Que foi o D1 a propôr, em 01/06/00, o ajuste directo ao executivo, por 6 meses, invocando como aplicáveis os artºs 81º, 3, b) e 191º do DL 197/99,



Tribunal de Contas

aquele autorizando o ajuste directo quando “*a natureza dos serviços a prestar, nomeadamente, no caso de serviços de carácter intelectual e de serviços financeiros, não permita a definição das especificações do contrato necessárias à sua adjudicação de acordo com as regras aplicáveis aos restantes procedimentos, desde que o contrato não ultrapasse os limites estabelecidos no artº 191º*”, limites que esta norma, na al. b) do nº 1, fixa em € 200 000.

b) Que, em razão do valor, o ajuste directo era legalmente admissível.

c) Que não o era, todavia, em razão do fundamento que o D1 invocava, ele mesmo reconhecendo nessa proposta que a adjudicação por 6 meses se destinava a proceder às especificações no âmbito do concurso que iria ter lugar com vista à exploração definitiva, o que veio a fazer-se.

d) Que, pelo menos desde JUN99, existia uma proposta para que a exploração da ETAR fosse feita por terceiros e não por administração directa, como se previa no contrato de construção da ETAR.

e) Que, na concorrência, outras empresas, além do consórcio que beneficiou do ajuste directo, estavam em condições de prestar os serviços nele incluídos.

f) Que, cabendo a condução do processo, ao nível do executivo, ao D1 ele não desenvolveu em tempo útil as diligências tendentes ao lançamento do procedimento que, no caso, tendo em conta o valor do contrato, seria exigível (nºs 1, 2, 3 do artº 80º do DL 197/99).

g) Que o contrato celebrado por ajuste directo não se configura nem poderia configurar-se como adicional, por trabalhos a mais, à empreitada de construção, pois se trata de trabalhos perfeitamente destacáveis do contrato originário, celebrados com consórcio diverso da empresa que naquele outorgou, embora uma das empresas deste consórcio tenha participação daqueloutra e não ocorreu circunstância imprevista justificativa da celebração de adicional por trabalhos a mais.

h) Que, manifestamente, também não ocorreram factos a permitir fundar o ajuste directo ao abrigo das al. c), d), e) do nº 1 do artº 86º do DL 197/99.

h) Que a proposta do D1 foi determinante para que os D2, D4, D6, D7 autorizassem o ajuste directo na reunião do executivo camarário de 02/06/00,



Tribunal de Contas

deliberação rectificadora, quanto às empresas que integravam o consórcio adjudicatário, na reunião de 21/07/00, por aqueles e D1, D5.

O que vem de dizer-se e o restante contexto fáctico convencem-nos de que o procedimento apropriado que seria devido, tendo em conta o valor dos serviços a adjudicar, só não foi concretizado porque existiu, por parte do D1, que conduzia o assunto, e demais pessoas que com ele colaboravam excessiva e incompreensível inércia para, em devido tempo, o desencadear e levarem a bom termo.

Temos, pois, como **violadas as disposições legais invocadas pelo D1 na sua proposta a fundar o ajuste directo, bem como as normas que impunham procedimento que fizesse intervir a concorrência, designadamente, artº 80º, 1, 2, 3 do DL 197/99, ilícito sancionado pelo artº 65º, 1, b)** e que, em face dos factos, entendemos dever imputar aos D2, D4, D6, D7, por, tendo a obrigação de o recusar, deliberarem o ajuste directo que lhes era proposto, e ao D1 por ser ele o responsável pela condução do assunto, por ser ele quem propôs o ajuste directo e por, tendo intervindo na rectificação acima referida, não ter agido por forma a sustar a deliberação anterior.

O facto não provado 5 exclui o dolo que o MP invocava. As multas que entendemos dever aplicar aos D1 e D2, membros do executivo em regime de permanência, tomam em conta as remunerações deles, fixando-se as dos restantes, vereadores em regime de não permanência, a partir dessa referência, em valores mais reduzidos que se têm como ajustados. Teve-se ainda em consideração, ao fixar as multas nos mínimos legais que, embora o ajuste directo seja ilícito, alguma inexperiência terá motivado vacilações que atrasaram o processo e que terá presidido ao ajuste directo o propósito de encontrar uma solução adequada para a exploração da ETAR e de aproveitar as garantias que o consórcio oferecia de boa prestação dos serviços adjudicados em razão do que se dá como provado em 2.33.

G) A falta de competência para autorizar despesas e pagamentos

Está estabelecido, na linha, que não nos precisamos termos, do que resultava do RI (supra I, *f, j, k*) que o D2 autorizou despesas no montante de 198 417\$ e o D3, de 860\$, o D2 autorizou pagamentos, por trabalhos a mais, no montante



Tribunal de Contas

de 1 509 016\$ e o mesmo D2 autorizou pagamentos diversos, no âmbito de uma empreitada, relativa à estação de tratamento de águas (ETA), no montante de 291 980 691\$ (factos provados II, 2.36).

Resultou também provado que o último lote de autorizações respeita a empreitada (a ETA) que o D1 estava incumbido de acompanhar, matéria, portanto, em que o D2 apenas poderia intervir, em substituição, como vice-presidente que era, conforme despacho de fls. 281, enquanto as restantes incidiram ou respeitaram a áreas (pelouros) de que os D2 e D3 haviam sido incumbidos, conforme delegações de competência outorgadas pelo D1 ao abrigo do DL 100/84 e mediante os despachos de fls. 277, 279 (factos II, 2.36, 2.37, 2.38).

A infracção financeira traduzir-se-ia em terem os demandados praticado actos, no 1º caso, de autorização de despesas, nos 2º e 3º, de pagamentos, sem deterem competência para os mesmos, falta de competência que residiria, como melhor se explica no RA para que o RI remete, no facto, provado (supra, II, 2.39) de, em nenhum dos casos os demandados terem invocado que actuavam em regime de substituição ou por delegação sendo que as delegações de competência que neles havia deferido o D1, ao abrigo do DL 100/84, 29MAR, não comportavam poderes, expressos, para autorizar despesas ou pagamentos e tais delegações haviam caducado com a revogação daquele DL, operada pela lei 169/99.

Vejamos, primeiro as autorizações que só em regime de substituição poderiam ser dadas pelo D2, depois as que só em válida delegação de competência os D2 e D3 poderiam fundar.

Estando ausente ou impedido o presidente, ausências que em 2000 ocorreram diversas, e indeterminadas, vezes (supra II, 2.40), o D2, como vice-presidente, poderia despachar, em sua substituição, nos termos dos artºs 57º, 3 da lei 169/99 e 41º, 1, CPA, estando provado que o D2 agiu convicto, quando despachou, de estar a substituir o D1 (supra, II, 2.41).

O problema, conforme remissão que a acusação faz para o RA em que se funda, é que o D2 “autorizou em regra o pagamento de despesas, sem menção da qualidade de vice-presidente nem invocação da substituição”.



Tribunal de Contas

Ao contrário do que sucede quando se actua por delegação – “o órgão delegado ou subdelegado deve mencionar essa qualidade no uso da delegação ou subdelegação (artº 38º do CPA e, também, 123º, 1, a) –”, a lei não exige expressamente que o substituto mencione que actua nessa qualidade, embora deva sempre “certificar-se de que é competente para conhecer da questão” (artº 33º do CPA).

Entendemos, apesar disso, como ESTEVES DE OLIVEIRA (in Código do Procedimento Administrativo, Comentado, 2ª ed., anotação III ao artº 41º) que é de boa regra que o substituto mencione a qualidade e a razão (falta, ausência, impedimento do titular do órgão) por que actua.

Só que uma coisa é não fazer menção da qualidade em que se age, neste caso, em substituição, outra é daí inferir que não se agiu em substituição, em razão, por exemplo, das ausências do presidente que, durante 2000, existiram. Não estando esse facto processualmente adquirido e tendo o D2 agido convicto de estar a substituir o D1 (supra II, 2.42), vedado nos é concluir que as autorizações de pagamento em causa enfermem de incompetência.

Examinemos agora **os casos da invocada inexistência de delegação de competência.**

As despesas e os pagamentos foram autorizados pelos D2 e D3 prevalecendo-se dos despachos de delegação de competência nºs 6/98 e 5/98, emitidos pelo D1.

A estrutura dos 2 despachos é idêntica e, nos seus termos:

- a) Ao abrigo do artº 54º, 1, 2 do DL 100/84, 29MAR os D2 e D3 são “incumbidos de todas as tarefas específicas relativas à gestão corrente dos assuntos referentes” a áreas de acção que cada despacho especifica;
- b) São delegadas “as competências previstas nas alíneas i) do nº 1 e n) do nº 2 do artº 53º” do mesmo DL e, **“na parte respeitante às áreas de acção”** respectivas (sublinhado nosso), as competências previstas na al. e) do nº 1 do artº 53º do supra referido diploma (“*assinar ou visar a correspondência da câmara*”) e nas al. d) – “*efectuar contratos de seguro*” -, f) – “*promover as acções necessárias à administração corrente do património municipal e à sua conservação*” - e g) – “*proceder aos registos que sejam da competência do município*” - do nº 2 do mesmo artigo;



Tribunal de Contas

- c) Ao abrigo do nº 2 do artº 52º o D1 subdelegou, no D3, as competências que lhe estavam delegadas pelo executivo desde 5/1/98, previstas na al. h) do nº 4 do artº 51º – “*deliberar sobre a deambulação de animais*” – e , no D2, as previstas na al. c) do nº 1 do artº 51º - “*preparar e manter actualizado o cadastro dos bens*” - e na al. c) do nº 4 do artº 51º – “*promover a publicação de documentos, anais e boletins*”.

A acusação coloca 2 questões: por um lado, que nas delegações em causa não se incluiria a competência para autorizar despesas e pagamentos, por outro, que os efeitos da delegação caducaram com a entrada em vigor da lei 169/99.

Veremos, primeiro, da caducidade, pois se ela ocorreu, de delegação extinta não interessará conhecer a extensão.

Nos termos do artº 40º, CPA, “*a delegação e a subdelegação de poderes extinguem-se:*

- a) *Por revogação do acto de delegação ou subdelegação;*
- b) *Por caducidade, resultante de se terem esgotado os seus efeitos ou da mudança dos titulares dos órgãos delegante ou delegado, subdelegante ou subdelegado”.*

Porque nenhuma das outras causas de extinção está em causa, importa apenas considerar se, em razão da revogação do DL 100/84, as delegações e subdelegações em apreço se podem ter como extintas *por caducidade, resultante de se terem esgotado os seus efeitos* (40º, b), 1ª p).

ESTEVES DE OLIVEIRA, em anotação ao artº 40º, inclui, na 1ª parte da al. b), como exemplos, “a verificação de um termo resolutivo”, “a revogação da lei de habilitação”, “a prática de todos os actos para que foi concedida” a delegação. E sustenta, em aparente contradição com o 2º exemplo, que “a revogação da lei que permite a delegação” é uma causa de extinção não prevista no artº 40º, o qual apenas contempla “as causas da extinção dos efeitos da delegação **por razões respeitantes a ela mesma**”.

Por seu turno, JOSÉ MANUEL BOTELHO/OUTROS (Código do Procedimento Administrativo, Anotado e Comentado, 4ª ed.) escrevem que o artº 40º “enumera, taxativamente, as formas de extinção da delegação de poderes” e que, no segmento acima transcrito, se prevê a extinção por



Tribunal de Contas

caducidade “uma vez esgotados os efeitos da delegação se esta visava a prática de certos e determinados actos”.

Possa ou não reconduzir-se ao artº 40º, a revogação da lei ao abrigo da qual o delegante abriu mão dos seus poderes não pode, em princípio, deixar de determinar a extinção da delegação: com efeito, só podendo, nos termos do artº 35º, 1, CPA, “*os órgãos administrativos normalmente competentes*” delegar os seus poderes quando “*para tal estejam habilitados por lei*”, se a habilitação legal deixa de subsistir, a delegação de poderes que dela se prevalecia igualmente se extingue.

Dissemos, em princípio, para fazer uma ressalva que é incontornável: **se na nova lei se mantiverem normas de conteúdo idêntico àquelas ao abrigo das quais a delegação de poderes havia sido concedida, embora formalmente revogada a lei originária, porque subsistem na ordem jurídica as normas habilitadoras da delegação de poderes, não há razão para dar a delegação como caduca.** Digamos que a revogação da lei é mero expediente formal do legislador que bem poderia ter optado por, em vez de revogar a lei, a modificar em alguns dos seus dispositivos.

Decisivo é, pois, não se a lei habilitante da delegação foi revogada, mas se as normas habilitantes da delegação subsistem ou não na nova lei, só caducando a delegação quando não subsistam.

Vendo a esta luz as delegações em causa e confrontando as respectivas normas habilitadoras de competência concluímos que as normas que no domínio do DL 100/84 autorizavam o presidente a incumbir os vereadores de tarefas específicas (artº 54º, 1) ou a delegar neles as suas competências (artº 54º, 2) passaram para a lei 169/99 (artº 69º, 1,2), sendo que nesta continuam como competências do presidente delegáveis nos vereadores as competências que o presidente entendeu delegar ao abrigo do DL 100/84. E o mesmo se diga da subdelegação, salvo nesta parte a subdelegação relativa ao inventário de bens, matéria de que mais acima se tratou (supra, B)).

E, assim, **neste ponto seguindo a contestação, não há razão para dar como feridos de caducidade os despachos 5/98 e 6/98, em razão da entrada em vigor da lei 169/99.**



Tribunal de Contas

Tais despachos, nessa parte, só deixaram a nosso ver de subsistir em razão da revogação operada pelos despachos de delegação de competências, de 08/01/01, que fazem fls. 282, 283, impondo-se, por isso, examinar agora **a questão da extensão das delegações, ou seja, se nelas se inclui a autorização de despesas e pagamentos.**

Que poderia incluir-se é pacífico, à luz do CPA, do DL 100/84, da lei 169/99, como dos diplomas reguladores da aquisição de bens e serviços, na data dos despachos, o DL 55/95, 29MAR, depois o DL 197/99, 8JUN.

Entendemos, porém, neste ponto aderindo à acusação e ao RA, que podendo ter sido tal autorização delegada, não o foi.

Os demandados sustentam que havendo sido “incumbidos de todas as tarefas específicas relativas à gestão corrente dos assuntos referentes” às áreas de acção que cada despacho especifica, isso inclui a delegação ou subdelegação para autorizarem despesas e pagamentos.

É ponto de vista que se rejeita em razão do seguinte:

a) A lei distingue, com clareza, a incumbência aos vereadores de tarefas específicas (artº 54º, 1 do DL 100/84) que podem respeitar à gestão corrente de certas áreas ou pelouros e a delegação ou subdelegação da competência própria ou delegada do presidente (artº 54º, 2). Nesta parte, pois que a competência não se presume e porque, nos termos do artº 37º, 1, do CPA, “*no acto de delegação ou subdelegação, deve o órgão delegante ou subdelegante especificar os poderes que são delegados ou subdelegados ou quais os actos que o delegado ou subdelegado pode praticar*”, não-de tais poderes ou actos ser claramente expressos, mencionando-os ou fazendo referência às normas que os prevêm.

b)A regra de deverem explicitar-se com precisão os poderes delegados justifica-se especialmente quando estão em causa competências para autorizar despesas e pagamentos, matéria que a lei rodeia de particulares cuidados, como melhor se vê dos diplomas que regulam a realização de empreitadas e a aquisição de bens ou serviços, sendo a competência para autorizar despesas estabelecida em função da natureza e montantes, aspectos não reconduzíveis à gestão corrente ou não corrente dos pelouros, havendo, nomeadamente, que precisar que tipo e montantes de despesas poderiam os vereadores autorizar



Tribunal de Contas

bem como os poderes de que o presidente entendia abrir mão por delegação ou por subdelegação.

c) O artº 28º, 3 do DL 197/99, 8JUN, faz decorrer da atribuição de pelouros ou de áreas sectoriais a competência para os secretários e subsecretários de Estado autorizarem despesas, mas essa é provisão só aplicável a membros do Governo e não deixa, ainda assim, o legislador de precisar os montantes dentro dos quais opera a delegação implícita.

d) São os próprios despachos 5/98 e 6/98 a deixar claro que uma coisa é a atribuição da “gestão corrente” de pelouros, outra a delegação de competências próprias do presidente, por isso, se especificando nesses despachos, como acima se referiu, quais as competências do presidente que, no âmbito dos pelouros atribuídos, poderiam ser exercidas pelos D1 e D2, isto apesar de em alguns casos se tratar de competências que relevam da gestão corrente.

Embora concluindo que os despachos 5/98 e 6/98 não dão competência aos D1 e D2 em matéria de autorização de despesas e pagamentos, porque não podemos, à luz dos factos provados, excluir que as autorizações tenham sido dadas em substituição, o D2 por ausência do D1 e o D3, por ausência de ambos, não damos como adquirido que tenham agido com falta de competência. Que doutro modo se entenda, a reduzida importância que está em causa, no caso do D3, os termos algo ambíguos das delegações, a interpretação que, de boa fé, os D2 e D3 lhes deram (facto provado 2.41) e que o delegante não terá contrariado e a aparente consolidação administrativa dos actos sem consequências danosas para a autarquia, não depõem no sentido da necessidade de qualquer sanção.

IV Decisão

Nestes termos, tudo visto, julgando a acusação parcialmente procedente e provada, decido:

1. Absolver os demandados dos factos que lhes vêm imputados, como a seguir se indicam:



Tribunal de Contas

- 1.1. Os D1 a D7, factos enunciados em I, *a, b, c*.
 - 1.2. O D1, factos enunciados em I, *d*.
 - 1.3. Os D1, D2, factos enunciados em I, *e*.
 - 1.4. Os D2, D3, factos enunciados em I, *f*.
 - 1.5. O D2 factos enunciados em I, *g, h, j), k.*
 - 1.6. O D5, factos enunciados em I, *i*.
 - 1.7. Os .D2, D8, D9, factos enunciados em I, *l, m, n, o, p*.
2. Conforme explanado (supra, III, F), nos termos dos art^{os} 80^o, 1, 2, 3, 81^o, 3, b) e 191^o do DL 197/99, 08JUN e art^{os} 65^o, 1, b), 2, 4, 67^o, 2, 3, 61^o, 1, 3, 4, 62^o, 2, 94^o, 1, 5 da lei 98/97, 26AGO, pela assunção de despesas por ajuste directo relativo à aquisição de serviços, para exploração e manutenção da ETAR de Portalegre, condeno os demandados D1, D2, D4, D6, D7, nas multas, respectivamente, de € 1 457, €1 165, €300, €300, €300.

Emolumentos legais.

Registe e notifique.

LISBOA, 05ABR05
Amável Raposo
(Juíz Conselheiro)

**** Interposto Recurso pelos Demandados, na parte em que a Sentença os condena.***