



## **PROCº 02JRF06/3ª S**

Requerente: **MINISTÉRIO PÚBLICO**

Demandados: **JOSÉ INÁCIO MARQUES EDUARDO e OUTRO**, membros do executivo da Câmara Municipal de Lagoa

### **Sentença nº 09/06JUL11/3ªS**

#### **I**

#### **Relatório**

1. O Ministério Público (MP), representado pelo Ex.mo Procurador Geral Adjunto, vem, ao abrigo dos artigos 57.º, 1, 58.º, 1, b) e 89.º da Lei n.º 98/97, 26 AGO, requerer o julgamento, em processo de responsabilidade financeira, de JOSÉ INÁCIO MARQUES EDUARDO, residente na rua S. José, 8400 Parchal e de RUI MANUEL ROSA LOPES CORREIA, residente na rua D. Francisco Sá Carneiro, Urb. Lagoalar, Lote F – 4 Q, 8400-386 Lagoa, adiante designados de demandados.

2. Invoca, em síntese, fundando-se no relatório de auditoria nº 02/05, da 2.ª Secção deste Tribunal, aprovado em 20/01/2005, que os demandados integravam o executivo camarário de Lagoa (CMLAGOA), o primeiro como Presidente e o segundo como Vereador, e, nessas funções:

2.1. Em 29 /04/03, o 1º demandado celebrou um contrato de prestação de serviços de assessoria, na área de comunicação social, pelo prazo de 1 ano, com renovação automática, com Ana M.S.S.J. Linha, empresária de comunicação social, por ajuste directo, mas sem proceder à consulta prévia obrigatória de três fornecedores como, de acordo com o MP, impunha o art.º 81, 1, b) do DL 197/99, 8 JUN, pois que, havendo-se aludido à necessidade de dotar a Câmara duma estrutura moderna e eficiente, não se invocou nem se mostra ter existido qualquer facto ou situação objectiva que pudessem integrar os motivos de aptidão técnica, artística ou protecção de direitos exclusivos, eventualmente justificativos do procedimento adoptado. Que, na sequência do referido contrato, o 1º demandado autorizou uma despesa de € 14.265,60 e pagamentos no montante de € 5.658,68, e o 2º demandado, não desconhecendo as condições, circunstâncias e procedimentos a que o mesmo contrato obedeceu, autorizou, voluntária e conscientemente, pagamentos no montante de € 7.073,35 €. Que os demandados



## Tribunal de Contas

---

incurreram em responsabilidade financeira sancionatória, prevista e punida pelo art.º 65º, 1, b) e 2, com referência às disposições legais dos art.ºs 10º e 81º, 1, b) do referido DL e al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL.

- 2.2. Em 19/11/02, por despacho proferido na sequência do procedimento por ajuste directo, sem prévia consulta de quaisquer outros fornecedores, o 1º demandado, no exercício de competência própria, adjudicou um contrato de prestação de serviços, cujo objectivo era a avaliação de parte do património imobiliário da autarquia, à empresa Sight Portuguesa, Consultores de Gestão, S.A., pelo montante de € 39.092,96, o qual, conforme proposta que o precedeu, foi fundamentado em motivos de aptidão técnica ou conhecimentos específicos, bem como em urgência imperiosa, ao abrigo do art.º 86º, 1, c) e d) do DL referido. O MP tem como inaceitáveis tais fundamentos, por não se haverem verificado quaisquer acontecimentos imprevisíveis ou prazos que criassem uma situação de urgência, que não é referida em concreto, porque a eventual urgência resultante do atraso no cumprimento das exigências do POCAL nunca poderia deixar de ser imputada à própria autarquia e porque, por outro lado, são inúmeras e dispersas por todo o país as empresas de consultores e avaliadores com capacidade para o desempenho da tarefa em causa, como é público e notório. E também não resulta minimamente demonstrada qualquer especificidade, exigência ou dificuldade que impusesse o recurso à empresa “SIGHT” como única capaz de prestar os serviços em causa, nem esta apresenta qualquer característica ou especialização que a distinga da generalidade das congéneres. Não tendo sido observada, designadamente, a consulta prévia de cinco fornecedores, como estipula a al. b), do nº 1, do art.º 81º do referido DL, ficou o contrato afectado de ilegalidade, bem como os pagamentos dele decorrentes, tendo o 2º demandado, que, não a desconhecendo, voluntária e conscientemente, os autorizou, no montante de € 25.792,14, incorrido em responsabilidade financeira sancionatória, p.p. pelo referido art.º 65º, 1, b), “ex vi” art.ºs 10º e 81º, 1, a), do DL referido e al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL.
- 2.3. Em 14/09/00, por ajuste directo, foi celebrado pelo 1º demandado, no uso da sua competência própria, um contrato para a elaboração do plano de urbanização de Lagoa, pelo preço de € 79.807,67, com a empresa Urbiteme, Sociedade de Consultores e Projectistas Lda., com pagamento, por conta desse contrato, de € 9.497,12, autorizado, em



24/03/2003, pelo 1º demandado. O MP dá como feridos de ilegalidade a contratação e o pagamento, uma vez que, em razão do preço ajustado, dependiam de procedimento por negociação com publicação de anúncio, nos termos do nº 3, do art.º 80º, do DL referido, procedimento obrigatório por, a excluí-lo, não haver motivos de aptidão técnica ou artística nem a protecção de direitos exclusivos ou de autor, aos quais se não reconduz o facto de a adjudicatária haver sido a autora do Plano Director de Lagoa. Tudo, diz o MP, a constituir violação dos art.ºs 10º e 86º, 1, d), do DL referido e do ponto 2.3.4.2. do POCAL, incorrendo o 1º demandado na inerente responsabilidade financeira sancionatória, p.p. pelo art.º 65º, 1, b), 2.

- 2.4. Na sequência da entrada em funcionamento das Estações elevatórias de águas residuais da Sra. da Rocha, Machica e Vila Vita, e até que se procedesse à adjudicação dos serviços de exploração do sistema no âmbito dum concurso público aberto em 13.06.2001 e publicado em 11/07/01, o 1º demandado, por despacho de 19/06/01, autorizou a contratação, por ajuste directo, da firma Hidralgar Lda, para prestar serviços de assistência, manutenção e exploração daquelas três estações, por três meses, adjudicação que importou numa despesa no montante de € 23.702,88 acrescido de IVA e ajuste que foi objecto de vários “prolongamentos” - 05/12/01, 03/06/02, 05/12/02, 29/05/03, 16/12/03 - havendo os pagamentos autorizados pelos 1º e 2º demandados ascendido, em 2003, respectivamente, a € 18.804,38 e € 75.217,52, sendo que um e outro sabiam que, em razão dos montantes envolvidos e das circunstâncias em que ocorreu, o ajuste directo não poderia ter sido autorizado. Que as razões, invocadas para o referido ajuste directo, de urgência imperiosa, não imputável à Câmara, por ter ocorrido impugnação contenciosa, no âmbito do concurso público para o mesmo fim, de aptidão técnica e sensibilidade especial da adjudicatária e de impossibilidade de outras opções, não procedem, o que ressalta quer do confronto entre as datas da abertura e publicação do concurso público - 13/06/01 e 11/07/01 -, e a data do ajuste directo - 19/06/01 -, quer de não se ter estabelecido que só a Hidralgar pudesse prestar os serviços em causa, o que a própria realização do concurso contraria. Que os demandados incorreram em responsabilidade financeira sancionatória p.p pelo art.º 65º, 1, b), 2, com referência às já citadas disposições dos art.os 10º e 81º, 1, a) do DL referido, infracções que o MP admite haverem sido praticadas sob a forma continuada, atento o quadro circunstancial que impeliu à reiteração das mesmas.



3. Pede, em consequência, o MP que o 1º demandado seja condenado nas multas parcelares de € 1.131,03, por cada uma das infracções a que se alude em 2.1, 2.3, 2.4, o que perfaz a multa única de € 3.393,09 e o 2º demandado, nas multas parcelares de € 1.052,23, por cada uma das infracções a que se alude em 2.1, 2.2, 2.4, o que perfaz a multa única de € 3.156,69.

4. Respondendo, separadamente, os demandados convergem, em síntese, no seguinte:

#### 4.1. Relativamente ao contrato com Ana Linha, e pagamentos

Em 29/04/03, o 1º demandado contratou, por ajuste directo, a jornalista Ana Linha, para prestação de serviços de assessoria na área da comunicação social, serviços que o texto do contrato concretiza, com o que deu continuidade a uma relação contratual que perdurava desde 1996, com sucessivas renovações, em 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, autorizadas, em idênticos termos, pelo então Presidente da CMLAGOA, Joaquim Carlos Piscarreta Rego, sendo que, desde 11/07/89, esse tipo de serviços vinha sendo assegurado, também por ajuste directo, pelo jornalista Manuel Neto Gomes, residente em Loulé. Em razão da experiência acumulada desde 1996 e pela competência, disponibilidade, confiança pessoal, empenho e eficácia, bem como por residir no concelho de Lagoa, conhecer a realidade municipal, estar identificada com os objectivos e propósitos da autarquia e possuir o estilo literário adequado à comunicação oficial e em que a autarquia se reveja, a dita profissional estava em condições de satisfazer em plenitude as exigências contratuais requeridas, o que, bem como a convicção de não ser plausível que outrem tão bem ou melhor as pudesse satisfazer, foi ponderado na sua contratação, tendo em consideração o previsto na al. d) do nº 1 do artº 86º do DL 197/99 e com respeito pelos princípios da concorrência e da igualdade, os quais pressupõem a possibilidade de existirem vários interessados com aptidões técnicas para prestarem o serviço, sendo que, inexistindo, a abertura de concurso, que o 1º demandado sabe ser a regra, traduzir-se-ia em preterição dos princípios da desburocratização, da simplificação de procedimentos e da economia processual. Excluem, pois, que tenha havido violação da lei e, existindo, não aceitam ter agido com culpa, o 1º, outorgando o contrato, autorizando a despesa e pagando, na convicção de que tudo estava fazendo dentro da lei, o 2º, havendo-se limitado a pagar verbas relativas a contrato em que não interveio, o que fez no convencimento de ser legal o contrato e serem as verbas devidas.



## Tribunal de Contas

---

### 4.2. Relativamente ao contrato com a Sight Portuguesa, Consultores de Gestão, Lda, e pagamentos

Em 19/11/02, sustentado por parecer dos Serviços Financeiros, o 1º demandado, atendo-se à necessidade de cumprir a exigência do POCAL, adjudicou à Sight Portuguesa um contrato de prestação de serviços tendo por objecto organizar, inventariar, classificar e avaliar os bens do património municipal. Tratando-se de tarefas de elevado grau de complexidade, exigência e dificuldade, rareavam no mercado empresas com os requisitos técnicos e conhecimentos específicos adequados, os quais a adjudicatária demonstrou possuir, em razão de múltiplas intervenções, em várias autarquias, com óptimas referências, assim logrando criar a convicção de que era a melhor colocada para dar satisfação cabal ao objecto do contrato, o que determinou o recurso ao ajuste directo, ao abrigo da al. d) do nº 1 do artº 86º do DL 197/99. Também razões de urgência no mesmo sentido impeliram, ao abrigo da al. c) do nº 1 do mesmo artº 86º, pois que, tendo a CMLAGOA iniciado, pelos seus meios, o processo com vista à inventariação, classificação e avaliação do património, constatou-se, nos finais de 2002, sem que antes isso pudesse prever-se, ou, podendo, sem que ao 1º demandado, que tomou posse como Presidente da CMLAGOA, em 24/04/02, a falta de previsão seja imputável, que só com o recurso a serviços privados seria possível concluir esse processo em termos de, na elaboração do orçamento para 2003, estarem disponibilizados os dados respectivos. Excluem, pois, que tenha havido violação da lei e, existindo, não aceitam ter agido com culpa, o 1º, anotando-se que sobre ele o MP não pede que se efectivem responsabilidades, outorgando o contrato, na convicção de estar a agir dentro da lei, o 2º, havendo-se limitado a pagar verbas relativas a contrato em que não interveio, o que fez no convencimento de ser legal o contrato e serem as verbas devidas.

### 4.3. Relativamente ao contrato com a Urbiterme, e pagamentos

A adjudicação, por ajuste directo, e o contrato, que tem por objecto a elaboração do PUL - Plano de Urbanização de Lagoa, não são, como diz o MP, da responsabilidade do 1º demandado, mas do Presidente que o precedeu, Joaquim Carlos Piscarreta Rego, o qual igualmente autorizou a despesa. Fê-lo, com base em parecer dos Serviços da CMLAGOA, tendo-se optado pelo ajuste directo, ao abrigo das al. d), e) do nº 1 do artº 86º do DL referido, por se tratar de instrumento que, num quadro de recriação e de complementaridade,



importaria compatibilizar com o Plano Director Municipal, de que a empresa Urbiterme fora autora, o que, também em razão da sua competência reconhecida e do conhecimento profundo da problemática urbanística do concelho de Lagoa, a colocava como a entidade melhor informada e tecnicamente melhor dotada para elaborar o PUL. Exclui, pois, o 1º demandado que tenha havido violação da lei no ajuste directo que, aliás, como referido, não foi por ele autorizado, o que igualmente afasta a sua responsabilidade na autorização dos pagamentos, a qual deferiu, como vereador, dentro das orientações do então Presidente e da própria CMLAGOA, convicto como estava da licitude do procedimento e de serem devidas as verbas que autorizou a dispender.

#### 4.4. Relativamente ao contrato com a Hidralgar, e pagamentos

Também neste caso, ao contrário do que diz o MP, a adjudicação, por ajuste directo, foi autorizada, em 19/06/01, não pelo 1º demandado, mas pelo seu antecessor então em funções, o Presidente Joaquim Piscarreta Rego. Fê-lo, num contexto de urgência e necessidade, pois que, estando a estação de Alporchinhos a ser explorada através de recursos próprios da Câmara, ocorreu um grave incidente, em 10JUN01, na estação elevatória de Vale do Olival, integrada no sistema de Alporchinhos, com avaria no sistema electromecânico e eléctrico e nos sensores, com descargas de esgoto na praia, situada em zona balnear muito frequentada, o que obrigou a uma intervenção excepcional e urgentíssima que, nomeadamente, incluiu a contratação, por ajuste directo, da Hidralgar Lda, de acordo com informação do Serviço de Obras, e enquanto decorria o concurso público, entretanto aberto, o qual, em razão de sucessivos recursos, sofreu atraso considerável, o que determinou a necessidade de prorrogar o contrato originário, sendo que a Câmara teve o cuidado de salvaguardar que a empresa adjudicatária, quer pela experiência demonstrada em prestações da mesma natureza, quer por ter sido a responsável pela empreitada de construção, fornecimento e montagem do equipamento electromecânico do sistema elevatório dos Alporchinhos, reunia a capacidade e aptidão técnicas exigidas. Excluem, pois, os demandados que tenha havido violação da lei no ajuste directo que, aliás, como referido, não foi, por eles, autorizado, inserindo-se as renovações desse ajuste na necessidade de dar continuidade aos serviços adjudicados até à conclusão do concurso, o que afasta a responsabilidade do 1º demandado em relação às renovações, bem como a de ambos nas autorizações dos pagamentos, que deferiram, dentro das orientações e obrigações contraídas pela CMLAGOA, e convictos como



# Tribunal de Contas

---

estavam da licitude do procedimento e de serem devidas as verbas cujo pagamento autorizaram.

4.5. Os demandados suscitam ainda, **relativamente a todas as actuações que lhes são imputadas**, que agiram com a diligência que, em razão das circunstâncias, lhes era exigível, a autarquia não teve prejuízos, não houve intenção de favorecer injustificadamente terceiros, conformaram-se com as informações e pareceres dos Serviços, as autorizações de pagamento, inúmeras, diariamente, são actos finais de um processo, formalizado pelos Serviços, no qual, nomeadamente, as precedentes assunção da despesa e a sua autorização, desde que praticadas pela entidade competente, criam a convicção de que o pagamento é devido por ser mera decorrência do reconhecimento de créditos contraídos e, previamente, liquidados, os demandados são primários, colaboraram com o tribunal na fase de auditoria e corrigiram, dentro do possível, as situações que consideraram irregulares em anteriores acções inspectivas e os factos ora em julgamento nunca foram objecto de reparo.

5. Por nada haver a impedi-lo, seguiu o processo para audiência de julgamento, na qual, produzidas as provas, se deu como estabelecida a matéria de facto, tudo como pode ver-se da respectiva acta.

## II

### Os factos

Ao abrigo dos artºs 80º, a) e 93º da lei 98/97, 26 AGO e 791º, 3 CPC, a matéria de facto ficou assim estabelecida:

#### 1. Factos Provados

- 1.1. Os demandados JOSÉ INÁCIO MARQUES EDUARDO e RUI MANUEL ROSA LOPES CORREIA integram, respectiva e ininterruptamente, desde 1986 e desde JAN02, o executivo camarário de Lagoa (CMLAGOA), o primeiro como Vereador até 1994, como Vice-Presidente até 24/04/02 e, a partir de então, como Presidente e o segundo como Vereador e, desde 25/04/02, como Vice-Presidente, nas últimas ditas qualidades, salvo quando diferentemente se refira, havendo praticado os factos a seguir enunciados.
- 1.2. Em 29 /04/03, o 1º demandado celebrou o contrato de prestação de serviços de assessoria, na área de comunicação social, com Ana Linha, que faz fls 118-120.



## Tribunal de Contas

---

- 1.3. Fê-lo na sequência e com base na motivação que resulta do despacho de 03/01/03, que faz fls 391, despacho que os Serviços prepararam.
- 1.4. Os documentos em que esse despacho se funda são o estatuto do gabinete de comunicação social, de fls 345-349, aprovado por deliberação da CMLAGOA, de 05/06/96, o parecer n° 1525, de 22/07/96 e despacho, da mesma data, que fazem fls 353, bem como o contrato de fls 343-344.
- 1.5. O contrato que o 1° demandado subscreveu, válido por 1 ano, desde 01/04/03, com remuneração prevista para os serviços a prestar de € 1188,80, mensais, acrescida de IVA, e encargo global de € 14 265,60 (€1188,80x12), fez-se mediante ajuste directo sem que, a precedê-lo, tenha existido procedimento prévio, nomeadamente a consulta de outros potenciais fornecedores.
- 1.6. Em execução do contrato, os 1° e 2° demandados autorizaram, em 2003, respectivamente, os pagamentos constantes das ordens que fazem fls 127, 129, 131, 133 e fls 135, 137, 139, 141 e 143.
- 1.7. A prática de, na área da comunicação social, utilizar o ajuste directo vinha, pelo menos, desde 1989, quando, por deliberação da CMLAGOA, de 11/07/89, reproduzida a fls 342, foi contratado o jornalista Manuel Joaquim Neto Gomes, contrato que faz fls 340-341.
- 1.8. Quando esse cessou funções, em 1996, na sequência e nos termos da deliberação, parecer, despacho e contrato a que se alude em 1.4, foi contratada Ana Maria Linha, de novo por ajuste directo, contrato autorizado e outorgado pelo então Presidente da CMLAGOA, Joaquim Carlos Piscarreta Rego.
- 1.9. O qual, com a mesma, sempre por ajuste directo, autorizou e celebrou novos contratos em 1997 e 1998, conforme fls 354-361 e em 1999, 2000, 2001 e 2002, conforme fls 367-387.
- 1.10. Esta sucessão de contratações, desde 1989, sempre por ajuste directo, e a confiança que lhe merecia o Serviço que preparou e colocou à sua consideração e assinatura o despacho, influíram no sentido de levar o 1° demandado a admitir que o contrato por ele autorizado e celebrado, em 2003, nos termos já referidos, se conformava com o previsto na al. d) do n° 1 do art° 86° do DL 197/99, 08JUN, na parte em que se refere aos “*motivos de aptidão técnica*”.
- 1.11. O 1° demandado, na opção que tomou, teve em consideração a necessidade de continuar a garantir o bom funcionamento do



gabinete de comunicação social, por tê-lo como determinante para a boa gestão da autarquia.

- 1.12. Bom funcionamento que a pessoa contratada - pelas qualidades que o 1º demandado lhe reconhecia da execução de contratos anteriores, pela confiança pessoal que nela depositava e pelo facto de residir no concelho de Lagoa, o que lhe dava conhecimento da sua realidade social, económica e cultural bem como disponibilidade, que pessoa, não residente no concelho, poderia não ter - estava em condições de assegurar, dessa forma satisfazendo os objectivos comunicacionais do município, que o contrato reflecte.
- 1.13. Em razão de quanto precede, o 1º demandado autorizou e outorgou a contratação, assumiu a despesa correspondente e, constatando terem sido prestados os serviços respectivos, autorizou os pagamentos já referidos.
- 1.14. Ulteriormente, alertado pela auditoria deste tribunal, à gerência de 2003, para o deficit procedimental de que a contratação enfermava, o 1º demandado acatou esse entendimento e promoveu concurso para regularizar a situação.
- 1.15. Em resultado desse concurso, a adjudicação recaiu na mesma profissional que antes havia sido contratada por ajuste directo.

\*\*\*

- 1.16. Em 19/11/02, conforme despacho de fls 177, foi determinada a adjudicação à SIGHT Portuguesa, Consultores de Gestão, S.A., de serviços que, nomeadamente, se traduziam na avaliação dos imóveis da CMLAGOA, por forma a, em sede de arrolamento, classificação e avaliação do património, dar execução ao previsto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei nº 315/2000, de 2 de Dezembro.
- 1.17. A adjudicação fez-se por ajuste directo, ao abrigo da al. d) do nº 1 do artº 86º do DL197/99, 08JUN, na parte em que se refere a “motivos de aptidão técnica”, sem prévia consulta de quaisquer outros fornecedores, com os fundamentos que se colhem da informação/parecer do chefe da Divisão Financeira que faz fls 177-178, e aderindo, no que toca aos pressupostos legais em que radicava a necessidade da aquisição em causa, e ao objecto contratado, forma de o realizar, preço e demais condições, à proposta da adjudicatária que faz fls 147-176.
- 1.18. O preço proposto e aceite era de € 39.032,96, acrescido de IVA.



## Tribunal de Contas

---

- 1.19. No âmbito deste ajuste directo, o 2º demandado autorizou, em 2003, pagamentos no montante de € 25.792,14, conforme doc.s de fls 179-186.
- 1.20. O ajuste directo inseria-se no processo a que a CMLAGOA dera início no sentido de realizar as operações de inventariação e avaliação do seu património previstas no POCAL.
- 1.21. Esse processo foi primeiro desenvolvido pelos Serviços da autarquia, mas, em data indeterminada, concluiu-se que, sem recurso a entidades externas, eles não estavam em condições de as ultimar em tempo com os padrões de qualidade exigíveis.
- 1.22. Na altura da adjudicação à SIGHT, rareavam empresas privadas com os mínimos requisitos técnicos e conhecimentos específicos para as tarefas a desenvolver.
- 1.23. Antes de propor a adjudicação, o chefe da Divisão Financeira obteve informações informais junto de algumas Câmaras do Algarve que lhe deram muito boas referências sobre a capacidade técnica da Sight, tendo igualmente sabido que empresas às quais tarefas idênticas haviam sido adjudicadas não apresentavam resultados satisfatórios, o que, bem como a experiência que a Sight mostrava possuir por ter prestado idênticos serviços a grande número de entidades da Administração Pública, conforme listagem por ela fornecida e que faz fls 394-439, o convenceu de que a SIGHT era a entidade que poderia assegurar, com a urgência e a qualidade requeridas pela CMLAGOA, a realização dos serviços que esta pretendia ver realizados.
- 1.24. A urgência a que se alude na informação/parecer que deu suporte ao despacho resultava de exigências do próprio POCAL e das sanções nele cominadas para o incumprimento delas.
- 1.25. As diligências tendo em vista a contratação da SIGHT iniciaram-se em data indeterminada de 2002, como em data indeterminada se iniciaram e concluíram os serviços contratados, sendo que entre a adjudicação e a conclusão dos trabalhos decorreram cerca de 6 meses.
- 1.26. A listagem de fls 394-439 foi pedida à Sight pelo Chefe da Divisão Financeira antes de propor a adjudicação.

\*\*\*

- 1.27. Em 14/09/00, o então Presidente da CMLAGOA, Joaquim Carlos Piscarreta Rego, celebrou o contrato para a elaboração do plano de urbanização de Lagoa, que faz fls 187-189, pelo preço de 16 000



## Tribunal de Contas

---

- 000\$00 (= € 79.807,67), acrescidos de IVA, com a empresa “Urbiteme – Sociedade de Consultores e Projectistas Lda.”.
- 1.28. Fê-lo, por ajuste directo, ao abrigo da al. d) do nº 1 do artº 86º do DL 197/99, 08JUN, na sequência e em conformidade com informação/parecer, de 15/05/00, do Chefe da Divisão de Urbanismo, e despacho, de 08/06/00, que fazem fls 191-193.
- 1.29. O executivo da CMLAGOA, conforme exarado na acta de 14/06/2000, de que há extracto a fls 194, tomou conhecimento da autorização do ajuste directo e dos fundamentos que o suportaram e nada observou.
- 1.30. Em execução do contrato, o 1º demandado, em 24/03/03, perante factura com o montante a pagar e informação de que os serviços facturados haviam sido devidamente executados, autorizou que se pagassem à Urbiteme € 9.497,12, conforme ordem de pagamento e doc.s de fls 196-199.
- 1.31. Fê-lo, por ter constatado que os serviços a pagar haviam sido realizados, sabendo que o seu antecessor autorizara a adjudicação, por ajuste directo, e a assunção da despesa, que o fizera mediante proposta dos Serviços e que o executivo camarário, disso havendo tomado conhecimento, nada observara, tudo o induzindo na convicção, com que actuou, de estar a agir de acordo com a lei.
- 1.32. A elaboração de um plano de urbanização pressupõe, nomeadamente:
- A capacidade técnica da empresa responsável pela sua elaboração;
  - A inventariação e o tratamento da informação de base;
  - A compatibilização entre o Plano a criar e o quadro que lhe serve de referência, nomeadamente, o PDM;
  - A coordenação dos valores, intenções e normas a que o Plano deve obedecer com os factos e a realidade que ele há-de enquadrar;
  - A valoração da perspectiva sócio-económica;
  - O respeito pelas opções de política geral do município.
- 1.33. Por saber isso e porque a empresa Urbiteme havia sido a autora do Plano Director Municipal de Lagoa (PDM), trabalho iniciado em 1988 e concluído em 1994, o Director do Departamento de Urbanismo, havendo ponderado a situação com o Presidente, reconhecendo a qualidade desse trabalho, bem como a experiência e qualidade da equipa pluridisciplinar que o levava a cabo e a elevada sensibilidade que ao longo de cerca de 10 anos a empresa foi adquirindo para as questões que se connexionam com



## Tribunal de Contas

---

o plano de urbanização de Lagoa e para as especificidades que a situação concreta de Lagoa oferecia, analisada a relação qualidade expectável/preço, chegou-se à conclusão que não era previsível mediante consulta ao mercado encontrar outra empresa que pudesse corresponder à natureza e às exigências dos trabalhos a realizar.

- 1.34. À data em que decidiu preparar o PDM, a CM LAGOA admitiu que ulteriormente poderia haver necessidade de o completar com outros instrumentos, nomeadamente, com o plano de urbanização, como veio a suceder.

\*\*\*

- 1.35. Por despacho de 19/06/01, que faz fls 200, e em conformidade com informação/parecer do Chefe de Divisão de Obras, também aí vertida, o então Presidente da CMLAGOA Joaquim Carlos Piscarreta Rego, ao abrigo das al. c) e d) do nº 1 do artº 86º do DL 197/99, autorizou a contratação, através de ajuste directo, por um período de 3 meses, ao preço de 1 584 000\$00/mês (=€ 7 901/mês), da empresa HIDRALGAR - Equipamentos Electromecânicos, Lda, para prestar serviços de assistência, manutenção e exploração das estações elevatórias de águas residuais da Senhora da Rocha, Marbica e Vila Vita, integrantes do Sistema Elevatório de Alporchinhos.
- 1.36. Tal ajuste foi posteriormente renovado, por despachos do 1º demandado, sempre por mais 5 meses, como Vice-Presidente e substituto do Presidente, em 05/12/01, e, como Presidente, em 03/06/02, 05/12/02, 29/05/03 e 16/12/03, constando os despachos e respectivas informações/pareceres de suporte de fls 202, 207, 235, 255, 258.
- 1.37. No âmbito do ajuste directo e suas renovações, o 1º e o 2º demandados autorizaram pagamentos, à Hidralgar, em 2003, de € 18.804,38 e € 75.217,52, respectivamente, conforme ordens de pagamento que fazem fls 661, 662 e 658, 659, 660, 663, 664, 665, 666.
- 1.38. Ao autorizar tais pagamentos, o 1º demandado agiu convicto de estar a cumprir a lei, sabendo que os serviços haviam sido adquiridos mediante ajustes directos, autorizados pelo Presidente ou por ele próprio, sabendo as circunstâncias em que esses ajustes haviam sido autorizados e após constatar que os serviços haviam sido efectivamente prestados.



## Tribunal de Contas

---

- 1.39. Os ajustes foram autorizados até que se procedesse à adjudicação dos serviços que deles são objecto mediante o concurso público aberto em 13.06.01.
- 1.40. Existiram circunstâncias, adiante descritas, que, não sendo explicitadas na informação que deu suporte aos despachos, o chefe de Divisão de Obras conhecia e tomou em conta para invocar a urgência nas informações referidas.
- 1.41. Em 04/11/98, a CMLAGOA contratou o Consórcio Manuel Joaquim Pinto, S.A./Hidralgar – Equipamentos Electromecânicos, Lda para a execução da empreitada do “Sistema Intermunicipal de Tratamento de Águas Residuais dos Concelhos de Silves, Lagoa e Albufeira – 3ª fase, pelo valor de 169 890 000\$00, que, nomeadamente, incluía as referidas estações elevatórias do sistema de Alporchinhos.
- 1.42. Concluída a empreitada, em data indeterminada, por volta de Outubro de 2000, iniciou-se um período de testes levados a efeito pela Hidralgar, no âmbito das suas obrigações como firma fornecedora dos equipamentos, com a participação dos Serviços camarários.
- 1.43. A intenção, que chegou a ser concretizada nas estações referidas, era a de os Serviços da Câmara assegurarem o funcionamento enquanto decorresse o processo de lançamento e de ultimação do concurso público através do qual se seleccionaria a empresa que as iria explorar e garantir o seu funcionamento.
- 1.44. Essa estratégia alterou-se na sequência de alguns incidentes de descarga de esgotos, ocorridos em datas e estações indeterminadas, tendo o mais grave ocorrido no dia 10 de Junho de 2001 na nova estação elevatória de Vale do Olival, cuja manutenção os Serviços da Câmara estavam a explorar, situada a jusante das estações referidas.
- 1.45. O incidente, com causas e características que não ficaram estabelecidas, teve um impacto muito negativo em razão das descargas de esgoto na praia de Vale do Olival, impacto que não foi maior por ter sido detectado a tempo.
- 1.46. Aproximando-se a época de veraneio com a inevitável potenciação de sobrecargas de produção de esgoto, o funcionamento das estações em causa assegurado por empresa que propiciasse condições técnicas no sentido de evitar tais ocorrências. ajudaria a estabilizar todo o sistema.



## Tribunal de Contas

---

- 1.47. O concurso público decorreu normalmente mas houve recurso da adjudicação por parte de um concorrente até ao Tribunal Constitucional.
- 1.48. Em razão desse atraso, o 1º demandado autorizou as sucessivas e já referidas renovações do ajuste directo.
- 1.49. Ao contratar com Hidralgar, o 1º demandado assegurou-se quanto à sua capacidade e à aptidão técnica, não só pela competência demonstrada em prestações da mesma natureza, mas fundamentalmente por ter sido co-responsável pela empreitada de construção, fornecimento e montagem do equipamento electromecânico do Sistema Elevatório dos Alporchinhos, detendo, por essa razão, perfeito conhecimento daquele equipamento e a sensibilização exigida para desempenhar a função, de modo eficaz, até à conclusão do concurso.

\*\*\*

- 1.50. Os demandados conheciam a lei aplicável à contratação pública e sabiam que o procedimento a utilizar é, por regra, o concurso, como forma de universalizar a oferta e garantir a concorrência, sendo o recurso ao ajuste directo apenas permitido nas situações e com base nos fundamentos que a lei contempla.
- 1.51. Nas adjudicações de serviços por ajuste directo que o 1º demandado ou o seu antecessor autorizaram, fundadas na aptidão técnica do adjudicatário, ao abrigo da al. d) do nº 1 do artº 86º do DL 197/99, 08JUN, conforme factos dados como provados, eles desinteressaram-se de estabelecer a existência de outras empresas tecnicamente aptas a realizarem esses serviços, quer por confiarem nos dirigentes que lhes sugeriram os procedimentos, quer por, além do que a propósito de cada ajuste directo se refere, terem considerado, de acordo com as informações daqueles, que, em razão da experiência e capacidade técnica que, na respectiva área, reconheciam a cada uma das adjudicatárias, elas ofereciam a garantia de prestarem os serviços pretendidos com a qualidade requerida, com o que entenderam poderem bastar-se para autorizarem os ajustes directos de acordo com a norma referida.
- 1.52. O 2º demandado detinha delegação de competências para autorizar pagamentos.



# Tribunal de Contas

---

- 1.53. Ao autorizar os pagamentos, conforme factos dados como provados, o 2º demandado agiu na convicção de estar a cumprir a lei, sabendo que os serviços haviam sido adjudicados por ajuste directo e que os mesmos bem como a despesa haviam sido autorizados pelo presidente da autarquia ou pelo seu substituto e que haviam sido prestados pela adjudicatária e credora em conformidade com o que havia sido contratado e na quantidade a que se reportavam os pagamentos por ele autorizados.
- 1.54. Ao praticarem os factos dados como provados, não se apurou que os demandados tenham tido intenção de favorecer as entidades privadas destinatárias dos seus actos.
- 1.55. Em razão dos actos dos demandados, não se apurou que tenham sido causados prejuízos patrimoniais à autarquia.
- 1.56. Antes da auditoria da 2ª Secção, a CMLAGOA teve, pelo menos, uma auditoria da 1ª Secção (Pº 9/99 Audit, relatório 9/00), de cujo relatório se extraíram os doc.s a que se reporta o desp. de fls 687, e uma inspecção da IGAT, em 1996 ou 1997, cujo objecto e conclusões não se apuraram.
- 1.57. No âmbito da auditoria da 2ª Secção, o 1º demandado colaborou no que foi solicitado e, relativamente às situações havidas no relatório como desconformes à lei, informou e tomou providências, de acordo com o que ressalta do of. nº 4931, de 18/03/05, que faz fls 650-652.
- 1.58. As contas de gerência da CMLAGOA dos 5 anos anteriores a 2003 tiveram neste tribunal o tratamento de que dá nota o doc. de fls 649.
- 1.59. O 1º demandado é licenciado em Letras e era professor e o 2º tem o 12º ano e era bancário.
- 1.60. Os 1º e 2º demandados auferiam, em 2003, os vencimentos líquidos que constam de fls 17.
- 1.61. Dão-se aqui como reproduzidos os doc.s a que se alude nos pontos anteriores, bem como o relatório de auditoria nº 02/05/2ª S/procº 19/04.

## 2. Factos não provados

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



- 2.1. A submissão a concurso da aquisição dos serviços de comunicação social adjudicados por ajuste directo representava vultuosos e inaceitáveis encargos para a CMLAGOA e era desproporcionada em termos da prontidão e economia que, em face das circunstâncias, importava garantir.
- 2.2. São inúmeras e dispersas por todo o país as empresas de consultores e avaliadores com capacidade para realizar os serviços adjudicados, em 2002, pela CMLAGOA, à SIGHT Portuguesa.
- 2.3. A CMLAGOA era alheia e não poderia ter previsto e prevenido ou dado tratamento diverso às circunstâncias a que se alude em 1.24 e 1.44.
- 2.4. Nas datas em que, de acordo com os factos provados, a CMLAGOA adjudicou, por ajuste directo, serviços a Ana Linha, à SIGHT Portuguesa, à Urbiterme, Lda e à Hidralgar, Lda, inexistiam outras pessoas, entidades ou empresas com a aptidão técnica requerida para os realizarem.

### III

#### O Direito

1. Ao 1º demandado vem imputada a prática de 3 infracções relacionadas, uma com a contratação por ajuste directo de Ana Linha e com a autorização de pagamentos no seu âmbito, outra com pagamentos que autorizou no âmbito do contrato com a Urbiterme e a terceira com a contratação por ajuste directo da Hidralgar e pagamentos autorizados no seu âmbito.

Três infracções são também imputadas ao 2º demandado, mas neste caso, apenas em razão de pagamentos que autorizou no âmbito dos contratos com Ana Linha, com a SIGHT Portuguesa e com a Hidralgar.

2. As ilegalidades que o MP invoca em relação às autorizações de pagamentos não residem em aspectos que a elas sejam intrínsecos, mas nos vícios que, tendo alegadamente afectado os ajustes directos e a assunção da despesa, naquelas autorizações repercutem. Digamos que situando-se a fonte do vício a montante, a água que dela jorra terá inquinado também os actos que se situam a jusante.



# Tribunal de Contas

---

Assim postas as questões, há que examinar primeiro todos os ajustes directos de que decorreram pagamentos, daí partindo para a análise das autorizações de pagamento, legais se os ajustes o forem e, não o sendo, logo veremos se essa ilegalidade contamina as autorizações de pagamentos.

## A – OS AJUSTES DIRECTOS

3. Está provado (supra, II, 1.2-1.5, 1.17, 1.26, 1.33-1.34):

- Que as 4 contratações em exame (Ana Linha, Sight, Urbiteme, Hidralgar) foram todas autorizadas por ajuste directo, ao abrigo da al. d) do nº 1 do artº 86º do DL 197/99, na parte em que alude a motivos de *aptidão técnica*”, doravante referida como al. d);
- Que numa delas (Hidralgar), os despachos autorizadores se firmaram também em razões de urgência, ao abrigo da al. c) do mesmo diploma, doravante referida como al. c);
- E que noutra (Sight), a informação em que se baseou o ajuste directo alude a razões de urgência, que o despacho não acolhe.

4. Vejamos, primeiro, quais os procedimentos que, em razão do valor dos serviços contratados, seriam exigíveis.

Os valores, € 14 265,60 (Ana Linha), € 39 032,96 (Sight), €16 000 000\$ (Urbiteme) e 7 920 000\$ (Hidralgar) - supra, II, 1.5, 1.18, 1.27, 1.36 - , determinariam, respectivamente, consulta prévia a 3 e 5 fornecedores, negociação com publicação prévia de anúncio e consulta prévia a 5 fornecedores (artºs 81º, 1, a), b) e 80º, 3 do DL 197/99).

Como tais procedimentos não foram observados, antes, como se referiu, houve nos 4 casos recurso ao ajuste directo, veremos, a seguir, se os pressupostos de direito e de facto que, nesse sentido, as entidades autorizadas invocaram, se verificavam.

5. Eis o teor das normas invocadas:

*“1 – O ajuste directo pode ter lugar, independentemente do valor, quando:*

*c) Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, resultante de acontecimentos imprevisíveis, não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstos para os restantes*



## Tribunal de Contas

---

*procedimentos, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes;*

*d) Por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado”.*

6. A preceder a análise mais específica de cada uma das contratações, refira-se:

- *Primo*, o tribunal é chamado a apreciar a legalidade financeira de actos concretos que foram praticados e deve, por isso, fazê-lo à luz dos factos em que se baseou o agente financeiro para decidir e não em função de factos que, anteriores ou posteriores à decisão, não foram tomados em consideração. Por isso, decisivo para apreciar da legalidade do acto é o exame dos documentos que o corporizam incluindo o enquadramento que lhe é dado pelas informações e pareceres respectivos.
- *Secundo*, como com muita pertinência suscitam os demandados, a entidade que pratica o acto tem o dever de o fundamentar, dever, acrescenta-se, que flui, com conteúdo preciso, do nº 1 do artº 79º do DL 197/99 - “*A escolha prévia do tipo de procedimento, de acordo com os critérios fixados no presente diploma, deve ser fundamentada e cabe à entidade competente para autorizar a respectiva despesa*” -, do artº 123º, 1, c) do CPA - “*1 (...) devem sempre constar do acto: c) a enunciação dos factos ou actos que lhe deram origem, quando relevantes*” - e do artº 124º, 1 do CPA.

**Ao decidir pelos ajustes directos, o agente financeiro tem, pois, de estabelecer, as normas que entende aplicar bem como os factos ou pressupostos de que depende a sua boa aplicação.**

7. É o que a seguir veremos, primeiro, das razões de urgência (al. c)), depois das razões de aptidão técnica (al. d)).

Na contratação da Sight, como se referiu, só na proposta do Chefe da Divisão Financeira, que não no despacho que sobre ela incidiu, se invocam razões de urgência. Aí se diz tão só (supra, II, 1-17 e fls 177), e mais laconicamente seria impossível, que se trata de um trabalho que “*urge realizar o mais urgentemente possível*”.



## Tribunal de Contas

---

Na audiência apurou-se que a urgência resultava de exigências do POCAL relativamente ao prazo em que deveriam estar concluídas as operações de inventariação e avaliação do património (supra, II, 1.24), prazo que, pelo artº 11º do diploma que o aprova, o DL 54-A/99, 22FEV, foi fixado em 01/01/00, depois, pela Lei 162/99,14SET, em 01/01/01 e, por fim, pelo DL 315/00, 02DEZ, em 01JAN02.

Ou seja: é depois de passada a data em que essas operações deveriam estar concluídas que a CMLAGOA iniciou diligências para contratar a Sight (supra, II, 1.25), vindo a contratá-la em 19/11/02 (supra, II, 1.16).

Razão teve, por isso, o 1º demandado em desconhecer as inexplicitadas e inexistentes razões de urgência, como tal dadas por não provadas (supra, II, 2.3), não se abrigando, portanto, para fundar o ajuste directo, na al. c).

8. Na contratação da Hidralgar, foi diferente: aqui, como se vê das propostas e despachos de fls 200 (supra I, 1.35, 1ª contratação) e das sucessivas renovações (supra, I, 1.36), invoca-se a al. c) a fundar o ajuste directo. Mas, porque se omitem quaisquer factos susceptíveis de substanciar a urgência, temos, nessa parte, as decisões como destituídas de fundamentação, de acordo com as normas e entendimento referidos, o que bastaria para, também neste caso, não poder dar como bem fundada a legalidade do ajuste directo, ao abrigo da al. c).

Entendeu-se, apesar disso, à cautela, invocados que foram nas contestações factos que os responsáveis conheceriam ao decidir, apurá-los em audiência (supra, II, 1.40-1.46).

Só que eles não configuram uma situação de urgência imperiosa, de acordo com os requisitos tão apertados que resultam da transcrita al. c).

As causas dos invocados incidentes de descargas de esgotos não foram caracterizadas, o que não nos permite tê-los como “acontecimentos imprevísiveis” ou “não imputáveis às entidades adjudicantes”, requisitos que igualmente não podem dar-se como assentes por ser a entidade adjudicante que fazia a manutenção da estação do Vale do Olival, onde ocorreu o incidente mais grave e, alegadamente, determinante do ajuste directo; não foi estabelecida a relação causal entre o mau funcionamento das estações objecto de ajuste directo e a avaria ocorrida na estação de Vale do Olival, a qual, aliás, terá ficado excluída desse ajuste (ver propostas dos Serviços), o que não



## Tribunal de Contas

---

permite dar como verificado que a Câmara tenha agido “*na medida do estritamente necessário*”; não se alcança porque é que o concurso público para exploração das estações só é aberto em JUN01 quando a empreitada de construção terminara em 2000; e se era necessário que após a construção das estações fosse a entidade construtora ou fornecedora dos equipamentos a fazer a sua manutenção por algum tempo não se vê porque não foram esses serviços incluídos na respectiva empreitada, o que de novo coloca a questão da imputação dos factos à entidade adjudicante.

Em suma: se analisarmos os despachos à luz da al. c), é manifesto que eles não estabelecem os pressupostos de facto em que se poderia ter fundado o ajuste directo. E não há elementos que agora pudéssemos considerar a dar como suprida a existência e consideração desses pressupostos.

9. Analisemos agora as contratações à luz da al. d).

Os ajustes directos podem nela fundar-se quando “*por motivos de aptidão técnica (...), o fornecimento (...) dos serviços apenas possa ser executado por um (...) fornecedor determinado*”.

As decisões que autorizaram as contratações, vistas à luz das informações/pareceres dos Serviços, de outros documentos que lhes dão suporte, conforme factos provados e dos restantes factos apurados em audiência, mostram que houve em todos os casos a preocupação de estabelecer que a pessoa/empresa contratada reunisse os requisitos de aptidão técnica indispensáveis a poder prestar os serviços contratados na quantidade e qualidade requeridas (supra, II, 1.2-1.4 e 1.11-1.13; II, 1.16-1.17 e 1.23; II, 1.27 e 1.32-1.33; II, 1.35, 1.36 e 1.49; II, 1.51) e foi na convicção de tal estar assegurado que se fizeram as adjudicações por ajuste directo, ao abrigo da al. d).

Todavia, e daí o facto não provado 2.4, nem nas decisões nem nos elementos em que elas se fundam se detecta qualquer preocupação ou propósito de estabelecer que apenas as pessoas/empresas contratadas reuniam os requisitos de aptidão técnica para fornecerem os serviços requeridos.

Os demandados alegam que, em razão dos serviços a contratar e das qualidades que reuniam as pessoas/empresas adjudicatárias, estas se perfilavam como “*as determinadas*” não sendo previsível ou plausível que outra entidade pudesse prestar os mesmos serviços com igual ou superior excelência.



## Tribunal de Contas

---

Não é, todavia, esse juízo que, nos termos da al. d), importa ser feito para optar pelo ajuste directo.

**O que o decisor financeiro tem de estabelecer, em termos de fundamentação de facto, para se valer dessa norma a fundar o ajuste directo, é que apenas existe um fornecedor com aptidão técnica para fornecer os serviços.**

Faz, por isso, sentido que o ajuste directo, por razões de aptidão técnica, seja tratado na mesma alínea que regula os motivos de aptidão artística ou os relacionados com direitos exclusivos ou direitos de autor. Em todos esses casos, a lei permite o ajuste directo porque apenas um fornecedor pode prestar os serviços e, sendo assim, supérflua seria a consulta do mercado.

O que não faz sentido é, com base no mero reconhecimento da aptidão técnica de uma entidade e de garantias de qualidade que ela ofereça, em razão do conhecimento propiciado por contratos anteriores com igual objecto (Ana Linha), em razão da multiplicidade de intervenções similares, com boas referências, noutras Instituições (Sight), em razão de antes ter sido adjudicatária de serviços cujos resultados devam ser tidos em conta na execução do novo contrato (Urbiteme), ou em razão de ter fornecido equipamentos cuja exploração e manutenção agora haja que assegurar (Hidralgar), formular juízos de previsibilidade mais ou menos falíveis sobre se outros fornecedores estarão em condições de prestar os serviços requeridos com igual ou superior desempenho e com preços tão ou mais competitivos.

**Estes são juízos que só é lícito formular em presença dos concorrentes que se mostrem interessados na adjudicação e que nesse sentido submetam as respectivas propostas ao exame da entidade adjudicante.**

A capacidade técnica dos interessados, como as habilitações profissionais, quando exigidas, ou a capacidade financeira são requisitos de que a entidade adjudicante tem o poder-dever de se certificar, prevendo-se isso mesmo nos artºs 34º, 35º e 36º do DL 197/99, normas que pressupõem que a entidade adjudicante pode não conhecer essas entidades, o que não significa que elas não estejam em condições de demonstrar que podem prestar os serviços requeridos com melhor qualidade/preço que entidades já conhecidas e valorizadas em razão de experiências anteriores.



10. Objectar-se-á que, nesta interpretação, é quase impossível fundar o ajuste directo em razões de aptidão técnica, pois que, no mercado, é normal existirem vários fornecedores que dela são detentores, sendo, outrossim, extremamente difícil estabelecer que, para determinados serviços, só haja um fornecedor com a requerida aptidão técnica. De facto, assim é. Mas foi esta excepcionalidade a raiar a impossibilidade que o legislador pretendeu, quer por exigência de normas comunitárias, quer em nome de princípios constitucionais da contratação pública, como são os da legalidade, da transparência e publicidade, da igualdade e da concorrência, com o conteúdo que lhes é dado nos artºs 7º, 8º, 9º, 10º do DL 197/99. A inobservância desses princípios põe, outrossim, em risco o princípio da economia, pois se é certo que não se apuraram prejuízos em razão dos ajustes directos, isso não significa que entidade diversa das adjudicatárias não pudesse ter oferecido melhores qualidade/preço.

**A interpretação que os demandados sustentam, podendo favorecer a agilidade e a eficácia da gestão, tende a converter em regra o que deveria ser excepção e despreza aqueles impreteríveis princípios.**

Não podemos, em consequência, sufragá-la.

**Assim, na linha da avaliação feita no relatório de auditoria da 2ª Secção, a que o MP deu guarida, temos como ilícitos os ajustes directos, nos termos das normas já referidas do DL 197/99 e artº 65º, 1, b) da Lei 98/97, na parte em que alude à assunção da despesa <sup>1</sup>.**

11. Estabelecida a ilicitude, porque não há responsabilidade financeira sem culpa (artº 61º, 5 da lei 98/97), desta cumpre agora indagar.

---

<sup>1</sup> Da 1ª Secção há um acordão, nos autos de reclamação 51/96, invocado pelos demandados, que, numa situação com contornos idênticos à de Ana Linha, deu como fundamentado o recurso ao ajuste directo. Houve, então, motivação cuidadosa e expressiva da entidade adjudicante, aquando da prática do acto, situação, ainda assim, dificilmente visada à luz da jurisprudência prevalecente da 1ª Secção, que vem sendo particularmente exigente na avaliação dos pressupostos do ajuste directo fundado em razões de aptidão técnica, de que é exemplo o acórdão de 04ABR06/1ªS-PL, tirado no Rec. 18/06, onde se observa que a existência de uma única entidade não pode dar-se como assente quando é a Administração a favorecer ou a criar, mediante contratação anterior, as circunstâncias fácticas depois invocadas para justificar o ajuste directo, ao abrigo da al. d) do nº 1 do artº 86º do DL 197/99.



## Tribunal de Contas

---

O MP, imputando os 4 ajustes directos ao 1º demandado, apenas requer a efectivação de responsabilidades nos casos em que, além do ajuste directo, ao 1º demandado também imputa pagamentos (casos Ana Linha, Urbiteme, Hidralgar). No caso Sight, o MP imputa o ajuste directo ao 1º demandado, mas apenas pede que se efectivem as responsabilidades de quem autorizou os pagamentos, ou seja, o 2º demandado.

**Nestes termos, por falta de pedido, fica excluído o conhecimento de responsabilidades do 1º demandado em relação à Sight. E, por não se ter provado, contra o que o MP invocava, que tenha sido o 1º demandado a autorizar o ajuste directo com a Urbiteme (supra, II, 1.27-1.28), nesta parte vai absolvido, mais adiante havendo que conhecer da responsabilidade pelos pagamentos que nesse âmbito autorizou.**

Relativamente a Ana Linha e à Hidralgar estão provados, no 1º caso, as autorizações do ajuste directo e de pagamentos, por parte do 1º demandado e, apenas de pagamentos, pelo 2º demandado (supra II, 1.2-1.6) e, no 2º caso, embora não se tendo provado, ao contrário do que o MP invocava, que tenha sido o 1º demandado a autorizar o ajuste directo de 19/06/01 (supra, II, 1.35), ele autorizou as renovações dadas como provadas em II, 1.36 e os 1º e 2º demandados autorizaram, nesse âmbito, pagamentos, como decorre de II, 1.37.

Desses 2 ajustes e pagamentos respectivos feitos pelo 1º demandado se conhecerá de seguida, ulteriormente se conhecendo das responsabilidades exclusivamente relacionadas com as autorizações de pagamento.

O 1º demandado autorizou a contratação dos serviços de Ana Linha e da Hidralgar, conhecendo a lei aplicável e sabendo que, em razão do valor dos contratos, não era admissível o ajuste directo. Admitiu, todavia, que estavam reunidos os pressupostos de facto, para, de acordo com a al. d), caso Ana Linha, e al. c) e d), caso Hidralgar, autorizar os ajustes directos. Fê-lo, tomando como idóneos, a preencherem a previsão dessas normas, factos que são insusceptíveis de a preencherem. Acolheu, portanto, interpretação que essas normas, como se referiu, não comportam. Incorreu em erro de direito na avaliação das situações de facto que lhe foram presentes e de que tomou conhecimento.

É erro que exclui o dolo, mas que, se não for desculpável, é compatível com a existência de culpa (artºs 16º, 3 e 15º CP).



## Tribunal de Contas

---

No caso Hidralgar, o 1º demandado era Vice-Presidente quando renovou pela 1ª vez, em 05/12/01, o ajuste directo que o então Presidente, antes, em 19/06/01, havia autorizado. Estava em andamento o concurso público para definitivamente regularizar a situação. A Hidralgar, por ter fornecido os equipamentos e por ter cumprido bem o anterior contrato, dava garantias de adequada manutenção. Substituí-la depois de o Presidente a ter posto no terreno e sob pressão do risco de novas descargas de esgotos terá inibido o Vice-Presidente de encarar actuação diversa e, feita a 1ª renovação, na espera, incerta, da conclusão do concurso, outras depois tiveram lugar nos mesmos termos, sempre conformando-se às informações/pareceres do Serviço responsável, em que o acento é posto na necessidade de manter a contratação até à conclusão do concurso pendente.

Neste contexto, abstemo-nos de formular juízo de censura relativamente às renovações com a Hidralgar, bem como às autorizações de pagamento, que nesse âmbito fez o 1º demandado.

12. No caso Ana Linha, o 1º demandado agiu também influenciado pela opção que o anterior Presidente tomara em 1996. Mas, sendo ele o novo Presidente e não estando em curso outro procedimento tendente a regularizar o precedente, ele estava em posição de reexaminar toda a situação que havia sido criada. Absteve-se, porém, de o fazer, limitando-se a invocar em favor da nova contratação, a informação-parecer de fls 353 em que se baseara o seu antecessor.

Ora, dela, a fundar o ajuste directo, apenas se diz que “a prestação de serviços que se pretende contratar exige requisitos específicos, nomeadamente de capacidade, aptidão, experiência no âmbito da actividade a exercer, proximidade funcional, disponibilidade e conhecimento da realidade autárquica”.

Isto, interpretado, como há-de ser, no quadro da proibição legal de “*cláusula que vise favorecer ou prejudicar interessados em contratar*” (artº 11º, 2 do DL 197/99), é insuficiente para fundar o ajuste directo ao abrigo da al. d) do nº 1 do artº 86º do DL 197/99, pois não foi minimamente estabelecido que apenas uma pessoa/entidade reunisse a aptidão técnica para prestar os serviços requeridos. Aliás, é o próprio contrato a prever que outras pessoas poderiam realizar os objectivos previstos quando indica que Ana Linha é contratada na qualidade de “empresária da comunicação social” e que ela “disponibilizará, sempre que necessário, um jornalista para a execução das tarefas na área da



## Tribunal de Contas

---

comunicação social, nos termos dos objectivos definidos (...)” (ver proémio do contrato e cláusulas 4ª e 2ª). O 1º demandado, sendo a lei clara e em razão da sua já longa experiência como autarca, Vereador desde 1986 e Vice-Presidente desde 1994, não deveria desconhecer que estava obrigado a abrir o contrato à concorrência. E, em vez de acrítica e comodamente repousar no precedente e na posição dos Serviços, que lhe cabe controlar, deveria agir por forma a, corrigindo-os, pôr termo àquele.

O demandado tinha, ademais, boas razões para admitir a ilegalidade da contratação que autorizou em 2003, pois que, ouvido em contraditório, na auditoria realizada pela 1ª Secção, em 1999, sabia dos reparos às contratações de serviços por ajuste directo, a que o tribunal teve então acesso (fls 690 ss/), conforme lista de fls 692, da qual, por razões que nos escapam, não consta o contrato com Ana Linha que faz fls 368-369, celebrado naquele ano, embora a ele de pleno se aplique o juízo de desconformidade formulado nessa auditoria (vide, último parágrafo de fls 695), bem como, ressalvadas as normas jurídicas, que passaram a constar do DL 197/99, a conclusão 14 (vide, fls 697) que assim reza: “todos os contratos de prestação de serviços foram formalizados sem precedência de qualquer procedimento prévio, o que viola o disposto no nº 7 do artº 31º do DL nº 55/95, de 29 de Março com a redacção dada pelo DL 80/96, de 21JUN” (sublinhado nosso). O demandado, porém, em vez de, à luz das conclusões dessa auditoria, tomar maior precaução, decidiu, em 2003, já como Presidente, reiterar, nos termos em que havia sido feita em 1996, a contratação com Ana Linha. A ideia que, aliás, ressalta das 2 auditorias é que, na CMLAGOA, há uma certa predisposição para apostar nos ajustes directos, com recurso às al. c) e d), sem adequada ponderação dos respectivos pressupostos.

Em favor do demandado, depõe, todavia, não ter formação jurídica, ter agido sob informação dos Serviços e sob influência do precedente e ter aberto concurso, mas só após a auditoria da 2ª Secção.

Além de autorizar o ajuste directo, o 1º demandado autorizou pagamentos. Mas porque o vício que repercute nestes é o deficit procedimental da contratação, aderindo à posição do MP, e tendo em conta o que de seguida se explanará, damos a toda a factualidade tratamento unitário, não reconhecendo mais que uma infracção.

### B – AS AUTORIZAÇÕES DE PAGAMENTO



## Tribunal de Contas

---

13. Vejamos agora as 3 autorizações de pagamentos do 2º demandado (Ana Linha, Sight, Hidralgar), bem como a autorização de pagamentos do 1º demandado à Urbiteme.

As ilegalidades dos ajustes directos, que já reconhecemos existirem, repercutindo sobre os pagamentos, determinariam, segundo o MP, a ilegalidade destes e, em consequência, a responsabilidade financeira dos dirigentes que, conhecendo tais ilegalidades, os autorizaram.

Os demandados sustentam, ao contrário, que, tendo autorizado pagamentos de serviços cuja contratação havia sido autorizada por quem de direito, serviços que verificaram terem sido prestados, tendo agido na convicção de serem legais os processos de despesa, não incorreram em responsabilidade financeira.

14. Antes de vermos as autorizações de pagamento, no seu elemento subjectivo, há que minimamente as enquadrar, na sua materialidade, em termos de direito administrativo e financeiro, pois é sabido que a responsabilidade financeira tem, em regra, como substrato, e no caso assim é, a prática de actos administrativos ou a celebração de contratos administrativos com violação de lei. E embora o direito administrativo assente numa lógica interna pré-ordenada a prover as relações jurídicas que os particulares e a Administração estabelecem, enquanto que, parafraseando JEAN-CLAUDE MARTINEZ, a lógica do direito orçamental e da contabilidade pública é “il y a des dépenses, il faut les couvrir”, as interações recíprocas entre o direito financeiro e o direito administrativo, este, segundo alguns, a árvore de que aquele é ramo (apud FREITAS DO AMARAL) e a coerência da ordem jurídica no seu todo postulam que se avalie de como se harmonizam as soluções que esses 2 corpos de normas oferecem. Sem esquecer que, de acordo com o previsto nos artºs 185º, 2, 3, b) e 186º, 2, do CPA, também o código civil pode ser chamado a fundar a validade/invalidade dos contratos administrativos.

Partimos de 2 actos, um, antecedente e que é ilegal (o ajuste directo), o outro, consequente (a autorização de pagamento). Temos as autorizações de pagamento, por referência aos ajustes directos e à assunção e autorização da despesa, como actos consequentes por serem “actos administrativos



## Tribunal de Contas

---

praticados, ou dotados de certo conteúdo, em virtude da prática de um acto administrativo anterior”<sup>2</sup>.

15. Na perspectiva do direito administrativo, quando, num processo, é praticado acto desconforme à lei, a influência desse acto nos termos posteriores do processo é diversa conforme a desconformidade constitua nulidade ou anulabilidade.

Se o acto é nulo, ele “*não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade*” (artº 134º, 1 do CPA).

Desta norma, FREITAS DO AMARAL e outros retiram como consequência terem os particulares e funcionários o “direito a desobedecerem a quaisquer ordens que constem de um acto nulo”, solução que alguma doutrina não acompanha<sup>3</sup>.

Se, porém, o acto é anulável, e a 1ª Secção vem entendendo que, a nível da omissão do procedimento adjudicatório devido, assim é quando não for exigível concurso público ou concurso limitado com publicação de anúncio<sup>4</sup>, a doutrina e a jurisprudência são pacíficas: enquanto não for anulado, revogado ou suspenso, o acto produz efeitos jurídicos como se fosse válido (artº 127º, 2, do CPA, a contrario), e, se não for revogado ou impugnado em certo prazo, ele consolida-se juridicamente (artºs 136º, 1 e 141º, 1, CPA).

---

<sup>2</sup> MARCELO CAETANO, Manual de Direito Administrativo, Almedina, 1994, Vol. II, pág. 1217.

<sup>3</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Almedina, 2002, Vol. II, pág. 405. Na nota de rodapé que aí insere, o autor refere PAULO OTERO e JOÃO CAUPERS, como sufragando a mesma tese e, em sentido contrário, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, VIEIRA DE ANDRADE e ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/PACHECO DE AMORIM. Estes, no Código do Procedimento Administrativo Comentado, Almedina, 2ª ed, a propósito do artº 134º, acordam que o acto nulo, porque “*é juridicamente impotente, ab initio, para produzir efeitos jurídicos*”, não vincula ninguém, incluindo “os próprios órgãos da pessoa colectiva, que não estejam em relação hierárquica com o autor do acto”, mas, além dos efeitos putativos a que alude o nº 3 do artº 134º, tais autores entendem que os actos nulos “projectam efeitos no seio da própria Administração, entre os órgãos que os praticam e aqueles que são chamados subordinadamente a dar-lhes sequência (publicitária) ou executiva”, com o que, na linha de GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, dão prevalência ao dever de obediência hierárquica sobre o princípio da legalidade, salvo se aquele importar a prática de um crime.

<sup>4</sup> Ver acórdão08/04JUN08, do plenário da 1ª Secção.



**Se o acto antecedente, anulável, deve ser tratado como se fosse válido, isso significa que os actos consequentes devem normalmente seguir-se-lhe.**

Relativamente à influência que a extinção dos actos antecedentes tem sobre os consequentes, o artº 133º, 2, i) do CPA, inovando no que era o entendimento na vigência do Código Administrativo e da Lei Orgânica e Regulamento do STA, qualifica de actos nulos *“os actos consequentes de actos administrativos anteriormente anulados ou revogados, desde que não haja contra-interessados com interesse legítimo na manutenção do acto consequente”* (sublinhado nosso).<sup>5</sup>

Temos de convir que a solução anterior de, ope legis ou ope judicis, dar como destruída sem ressalvas a eficácia dos actos consequentes era mais conforme ao princípio da reintegração da ordem jurídica violada, que regia na determinação dos actos a praticar na sequência da declaração de nulidade ou anulação. Mas a protecção dos direitos e expectativas legítimas de terceiros inspirou a flexibilidade que se entendeu introduzir nessa lógica.

**Na óptica administrativa, parece, pois, de concluir que:**

**a) Aos ajustes directos, apesar de ilegais, após prestados os serviços ajustados, seguir-se-iam normalmente as autorizações de pagamento e os pagamentos,** conclusão que deve ser temperada com a possibilidade de ratificação, reforma e conversão, prevista no artº 137º, do CPA, com a susceptibilidade de revogação, nos limites e requisitos constantes dos artºs 138º, ss/ do CPA e com o uso possível dos poderes que a Administração Pública detem em relação aos contratos administrativos, nomeadamente, o de *“rescindir unilateralmente os contratos por imperativo de interesse público devidamente fundamentado, sem prejuízo de pagamento de justa indemnização* (artº 180º, c) do CPA).

---

<sup>5</sup> No domínio da legislação anterior ao CPA (Código Administrativo e Lei Orgânica e Regulamento do STA), MARCELO CAETANO punha a questão como hoje se põe, mas a resposta já não é agora a mesma: “A Administração praticou um acto no qual se alicerçaram outros: anulado o primeiro, qual a sorte dos seguintes? A resposta não pode ser senão uma: a anulação do acto antecedente implica a eliminação dos actos consequentes e dos respectivos efeitos, pois sem ela não ficará perfeita a reintegração da ordem jurídica violada, não terão sido apagados todos os vestígios da ilegalidade cometida” (ibidem, supra 2).



## Tribunal de Contas

---

**b) Vindo a ser declarados nulos ou anulados os ajustes directos, daí não decorreria necessariamente a anulação das autorizações de pagamento e dos pagamentos.**

16. Veremos de seguida que acolhimento dá a ordem jurídica financeira aos interesses dos particulares constituídos à sombra de ilegalidades administrativas ou financeiras a que eles sejam estranhos, sendo certo que é esta ordem a decisiva a estabelecer se as autorizações de pagamento, nas circunstâncias em que ocorreram, são ou não passíveis de responsabilidade financeira.

As autorizações tiveram lugar em 2003, indicando o MP como seu único vício terem incidido sobre serviços que haviam sido contratados mediante ajuste directo sem que os respectivos pressupostos se houvessem verificado.

Tendo em conta a data dos factos e a entidade em representação da qual os demandados agiram (CMLAGOA), as normas, em primeira linha a observar, são, como o MP indica:

- A al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL, aprovado pelo DL 54-A/99, 22FEV, *“As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento ou ao compromisso, respectivamente”*.
- A al. b) do nº 1 do artº 65º da Lei 98/97, que comina com multa a *“violação (...) da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”*.

A norma do POCAL, aludindo a despesas cativadas, assumidas, autorizadas e pagas, bem como a transcrita norma sancionatória, têm ínsita a ideia, já presente na lei 86/89, de que o processo da realização da despesa é constituído por uma sequência ordenada de fases e actos, que em cada uma dessas fases e actos há requisitos específicos de legalidade a observar e que quem pratica o acto naturalmente se assume como guardião da observância desses requisitos e, portanto, sujeito de responsabilidade directa como *“agente da acção”*, nos termos do artº 62º, 2 da Lei 98/97.

Postulando o princípio da segregação de funções constante do artº 39º, 1 da Lei 91/01, 20 AGO, que sejam entidades diversas a autorizar a despesa, a autorizar os pagamentos e a realizar estes, são necessariamente vários os actores que



## Tribunal de Contas

---

intervêm no processo de realização da despesa e a responsabilidade que a cada um deles cabe não pode enjeitar o princípio segundo o qual para alguém responder por um facto é necessário que tenha a possibilidade e esteja obrigado a evitá-lo.

Quem autoriza pagamentos tem, seguramente, de verificar se a despesa foi autorizada por quem de direito e, não tendo sido, providenciar que o seja, se há dotação para fazer face à despesa e, não havendo, suprir a falta e se os serviços/obras/bens a pagar foram prestados na qualidade/quantidade pretendida e facturada e, não tendo sido, recusar a autorização.

Nada disso está aqui em causa. Sucede, apenas, que os serviços foram adjudicados por quem de direito, o presidente, mediante procedimento, o ajuste directo, que, no caso, não era o devido, nos termos da lei.

É fora de dúvida que essa ilegalidade, ocorrida na fase de assunção da despesa, se inclui entre as que determinam responsabilidade financeira, nos termos das transcritas normas do POCAL e da Lei 98/97: a legalidade da despesa tem, como é sabido, uma vertente substantiva, na qual importa considerar se ela se inclui nas atribuições e competências da entidade que a realiza e autoriza, se está inscrita no orçamento, se tem cabimento, e uma vertente adjectiva ou procedimental, na qual se incluem os formalismos que hão-de ser seguidos na realização da despesa, nomeadamente a consulta, a negociação, o concurso público <sup>6</sup>. É assim ao nível da Administração Local e também da Administração Central, como pode ver-se do DL 155/92, 28JUL que, além dos requisitos gerais (*conformidade legal, regularidade financeira, economia, eficiência e eficácia*) obriga a conferir a autorização da despesa “*com as normas legais especialmente aplicáveis a cada tipo de despesa*” (artºs 21º, 22º) e da Lei 91/01, 20AGO que, no artº 39º, 6, a), designadamente, condiciona a autorização e o pagamento das despesas ao respeito das normas legais aplicáveis relativamente ao facto gerador da despesa.

Havendo a infracção ocorrido na fase de assunção da despesa ela é de imputar, em termos de responsabilidade directa, ao presidente da autarquia que autorizou os ajustes directos e/ou outorgou nos contratos.

---

<sup>6</sup> JOÃO BAPTISTA DA COSTA CARVALHO/OUTROS, POCAL COMENTADO, Rei dos Livros, pág.77.



## Tribunal de Contas

---

17. O problema que o processo coloca é se quem autoriza os pagamentos igualmente responde por esse facto, ou melhor, porque só nessa medida poderia, se responde por, estando obrigado a conhecer e a controlar os requisitos de que dependia a assunção legal da despesa, ter autorizado pagamentos sem que tais requisitos se mostrassem observados.

Na vigência do decreto com força de lei nº 18381, de 24MAI30, concentrando-se na autorização de pagamento a verificação do cumprimento dos preceitos legais, posta a especial cargo do director de serviços da respectiva repartição da Direcção Geral da Contabilidade Pública e dos funcionários intervenientes no processo (artº 22º) ou dos chefes e demais funcionários dos serviços autónomos incumbidos da contabilidade, a obrigação de controlo sobre todo o processo de despesa era inquestionável e, detectada ilegalidade, a autorização não seria, em princípio, deferida <sup>7</sup>.

Já na vigência da lei 86/89, estivessem ou não os actos sujeitos a Visto, prevalecia o entendimento de que, ocorrendo violação da lei, numa das fases do processo de despesa, essa violação repercutia sobre as fases e actos ulteriores, não podendo ser paga a correspondente despesa, sob pena de, além de multa, poderem incorrer os responsáveis em “*pagamentos indevidos*”, nos termos do artº 49º, havidos estes como actos ilegais traduzidos em dispêndio de dinheiros públicos e “quer esses actos se reportem directamente à fase do pagamento ou se situem em alguma fase anterior” <sup>8</sup>.

Para os actos submetidos a Visto, sendo este pressuposto de eficácia, o início de execução e o pagamento só podiam ter lugar depois do Visto.

E, sendo recusado o Visto, a jurisprudência do tribunal, ao abrigo do nº 2 do artº 4º do DL 146-C/80, 22MAI, era no sentido de que não poderiam processar-se os pagamentos, mesmo que se houvesse iniciado a execução do

---

<sup>7</sup> TEIXEIRA RIBEIRO, comentando essas normas, escrevia: “por conseguinte, se for autorizado o pagamento de despesas ilegais ou carecentes de cabimento, ficam responsáveis pelas importâncias pagas, o Chefe da Delegação da Direcção Geral da Contabilidade Pública, ou o chefe do serviço autónomo, e os demais funcionários que intervierem no processamento e verificação das folhas das despesas” (Lições de Finanças Públicas, Coimbra Editora, 3ª ed. pág. 119).

<sup>8</sup> LÍDIO DE MAGALHÃES e JOSÉ TAVARES, Tribunal de Contas, Legislação Anotada, Coimbra, 1990, pág. 135.



## Tribunal de Contas

---

contrato, nos casos excepcionais em que a lei o permitia, e que obras ou serviços houvessem sido realizadas ou fornecidos <sup>9</sup>.

18. A situação está hoje profundamente alterada:

- a) O decreto com força de lei n° 18381, bem como outros diplomas, onde se compendiava o essencial do regime da contabilidade pública do Estado Novo, foram revogados pelo art° 57° do DL 155/92, emitido na sequência da Lei 8/90, 20FEV (Bases da Contabilidade Pública);
- b) O DL 146-C/80, a Lei 86/89, bem como outros diplomas que no domínio dessa Lei subsistiam a inspirar a referida noção de pagamentos indevidos, foram revogados pelo art° 115°, g) e l) da Lei 98/97;
- c) O art° 45° da Lei 98/97, nos actos/contratos sujeitos a Visto, veio permitir que, salvo quanto aos pagamentos, possam produzir todos os seus efeitos antes do Visto e que as prestações realizadas até à notificação da recusa do Visto, no que se contenha na programação contratualizada, poderão, após essa notificação, ser pagas;
- d) O art° 44°, 3, c) da Lei 98/97, nos casos de mera anulabilidade, apesar de, em razão dela, se ter alterado ou poder alterar o resultado financeiro, veio permitir ao Tribunal a convalidação do processo de despesa, mediante a concessão do Visto e recomendações;
- e) As al. h) e i) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, estipulam que os Serviços, *“no prazo improrrogável de 3 anos, a contar de 31 de Dezembro do ano a que respeita o crédito”, “devem tomar a iniciativa de satisfazer os encargos, assumidos e não pagos, sempre que não seja imputável ao credor a razão do não pagamento”* (sublinhado nosso).

19. Pedra angular da velha contabilidade pública, a interdição de pagar despesas ilegais ruiu, por fim: **nos actos sujeitos a Visto, mesmo que a recusa de Visto tenha por fundamento nulidade (vg falta de concurso público) ou violação de norma financeira (vg falta de inscrição no orçamento, falta de cabimento), há que pagar o que tenha sido prestado.**

---

<sup>9</sup> Por todos, o acórdão n° 61/97, de 17/04/97, do plenário da 2ª Secção, onde, depois de se referir que não era uniforme a jurisprudência do tribunal sobre o alcance do n° 2 do art° 4° do DL 146-C/80, na parte em que permite o início de execução dos contratos aí referidos, antes de obterem o Visto, se escreve que “dúvidas não se suscitam em relação a que tal preceito, bem como o art° 20° também do DL n° 140-C/80, proíbem qualquer pagamento feito depois da recusa do Visto”, a seguir se qualificando tal pagamento como indevido, nos termos dos art°s 48°, 1, b) e 49° da Lei n° 86/89.



## Tribunal de Contas

---

**Como, quando não haja lugar a Visto, hão-de satisfazer-se os encargos assumidos, salvo se ao credor for imputável a razão do não pagamento** <sup>10</sup>.

A regra tradicional, de as relações jurídico administrativas definitivamente constituídas e geradoras de obrigações em boa parte regidas pelo direito civil deverem ceder vergadas à prevalência absoluta dos imperativos da contabilidade pública, está, passo a passo, a ser substituída em nome de um novo equilíbrio no qual aquelas e estes coexistam <sup>11</sup>.

Há nas 3 normas (artºs 44º, 3, c) e 45º da Lei 98/97 e al. h), i) do ponto 2.3.4.2 do POCAL) uma **clara acomodação do princípio da legalidade da despesa em nome da honorabilidade do Estado face a interesses legítimos dos particulares que, havendo de boa fé contratado com entidades públicas, e tendo nesse âmbito prestado os serviços a que estavam obrigados, era excessivo penalizar em razão de ilegalidades só imputáveis aos dirigentes e gestores públicos** <sup>12</sup>.

Mas há uma diferença. Os pagamentos ao abrigo dos artºs 44º e 45º supõem uma intervenção prévia do Tribunal de Contas a reconhecer a ilegalidade, só depois disso podendo ter lugar. Os pagamentos ao abrigo do POCAL têm lugar sem que tenha de haver qualquer intervenção do Tribunal. Ou sequer, comunicação ao Tribunal, a qual, sendo ilegais os pagamentos, se justificaria para efeitos de eventual responsabilização financeira.

---

<sup>10</sup> GILBERT ORSONI qualifica a ordem de pagamento (“l’ordonnancement de la dépense”, que define como “l’ordre de payer la dette de l’organisme public”), tal como a assunção da despesa (“l’engagement de la dépense”), como acto discricionário, embora com limites, e faz notar que “cette liberté de ne pas ordonnancer alors qu’il y a déjà eu engagement et liquidation paraît se faire contre toute logique et toute crédibilité de la puissance publique” (*Sciences et Législation Financières*, Economica, 1999, pág. 401).

<sup>11</sup> M. S. GIANNINI, apelando para a necessidade de harmonizar a aplicação dos diferentes normativos, considera que “não se pode aceitar a premissa de que as normas da contabilidade condicionam as normas reguladoras das relações intersubjectivas regidas pelo direito privado, assim como não pode aceitar-se a premissa contrária” (*Le Obligazioni Pubbliche*, Roma, Jandi Sapi, 1964, pág. 87).

<sup>12</sup> A lei italiana coloca como elemento essencial da assunção da despesa (“impegno di spesa), a par da autorização da despesa (“l’aspetto contabile”), o que designa de “obbligazione giuridicamente perfezionata” (“l’aspetto giuridico”), sendo esta a permitir determinar em definitivo a soma a pagar, o credor e a razão da despesa (ver artº 31º de *II Regolamento sull’Amministrazione et la Contabilità degli Enti Pubblici*, de 27FEV03).



## Tribunal de Contas

---

20. À luz desta evolução legislativa, que tratamento há-de dar-se aos factos provados relativos às autorizações de pagamentos subscritas pelos 1º e 2º demandados (supra, II, 1.29-1.31 e 1.53)?

Os demandados, embora sabendo que tinha havido ajuste directo, agiram convencidos da legalidade do processo de despesa que correu a montante dos actos que praticaram, convencimento que lhes advinha de o ajuste directo, ao abrigo das invocadas al. c) e/ou d), poder ser legalmente admitido, de ter sido o presidente da autarquia a controlar, sob informação dos Serviços, a aplicação desses dispositivos e de, por parte dos serviços de contabilidade, não ter sido anotada qualquer ilegalidade relacionada com os ajustes directos, a qual, se dela se apercebessem teriam o dever de levar ao conhecimento do ordenador por representar a autorização de pagamento o último controlo que a autoridade financeira estaria em condições de exercer <sup>13</sup>.

Como se referiu, a infracção não incidiu sobre aspectos directamente ligados ao pagamento, mas sobre uma escolha, cometida ao Presidente da autarquia e situada na fase da adjudicação e assunção da despesa, escolha que, embora vinculada, supõe uma margem de apreciação que àquele está reservada, e que é normal presumirem correcta as entidades funcional ou hierarquicamente colocadas abaixo dele não sendo, por outro lado, de fácil percepção a ilegalidade cometida para quem não tivesse tido a oportunidade de, sob a informação dos serviços, fazer uma análise cuidada dos factos e da sua subsunção à lei.

Mantendo o entendimento, por nós expresso logo após a publicação da Lei 98/97, de que se há vários intervenientes no processo de despesa, **“importa determinar, caso a caso, onde se situa o facto que determina a ilegalidade da despesa e quem tinha o dever de o verificar e de obstar à assunção, à**

---

<sup>13</sup> TEIXEIRA RIBEIRO (ibidem, supra 8, pág. 115-116) dá a seguinte sequência ao processo de despesa: a) autorização da despesa, b) realização da despesa, c) processamento, d) verificação da folha de despesa, e) liquidação, f) autorização do pagamento, g) pagamento. É na verificação da folha, acrescenta, a cargo, nos serviços administrativa ou financeiramente autónomos, da repartição de contabilidade, que é feita a fiscalização da legalidade e cabimento da despesa. GILBERT ORSONI (ibidem 10, pág 398-402) identifica na lei francesa uma distinção clara entre as fases da despesa que competem ao ordonnateur (l’engagement de la dépense, la liquidation de la dépense et l’ordonnancement de la dépense) e ao comptable (le paiement). Em Portugal, nas Câmaras Municipais, a autorização e a assunção da despesa competem à Câmara ou ao Presidente e, a este, a autorização de pagamentos, com os poderes de delegação e subdelegação que a lei prevê (artºs 64º, 65º, 68º, 70º da Lei nº 5-A/02, 11JAN).



## Tribunal de Contas

---

**autorização ou ao pagamento da despesa”** <sup>14</sup>, admitimos, ainda assim, que, dentro do dever geral de garantir a legalidade e do dever de lealdade em relação ao presidente, os autorizadores do pagamento, apercebendo-se da ilegalidade, deveriam colocar o problema àquele para, querendo, exercitar os poderes que, como autor do acto, lhe caberiam, de acordo com as normas do CPA já referidas (supra, 15, a)), embora, se nos afigure que, no caso concreto, dada a natureza da ilegalidade em causa, geradora de mera anulabilidade, como tal sanável, sendo o prestador dos serviços a ela alheio, estando com ele consolidada uma relação jurídico-administrativa e havendo os serviços sido prestados, a autarquia não deveria eximir-se aos pagamentos, asserção que tem em conta a necessidade de, nestas situações, caso a caso, deverem ser ponderados os interesses em presença, ponderação susceptível de, em relação aos autorizadores dos pagamentos, bastar a excluir a ilicitude ao abrigo dos artºs 31º, 1, 2, c) e 36º, 1, CP.

21. A solução para que, com pioneirismo, aponta o POCAL de deverem pagar-se as obras ou os serviços quando o credor seja alheio a ilegalidade ocorrida no processo de despesa, ao contrário do que possa aparecer, não é verdadeiramente gravosa para os interesses públicos: por um lado, a não deverem processar-se os pagamentos, nem por isso a entidade pública que, entretanto, já beneficiou dos serviços prestados, ficaria desonerada de, pela via indemnizatória ou do enriquecimento sem causa, satisfazer os interesses particulares, eventualmente por valores superiores aos da despesa realizada, por outro, não cessa, por se efectuarem os pagamentos, a responsabilidade daquele que, tendo autorizado o ajuste directo, é o verdadeiro “*agente da acção*”, em termos de responsabilidade directa, ao abrigo do já referido artº 62º, 2 da Lei 98/97.

**Vista esta norma e as que enunciam as várias fases da despesa, se é certo que estas sugerem ser desejável que vícios a montante sejam corrigidos mesmo quando apenas detectados forem a jusante, delas igualmente ressalta que havendo em cada fase da despesa normas específicas a respeitar, pelo seu não cumprimento responde quem tenha o poder e o dever de as aplicar.**

Nesta matéria, a legislação anterior, sendo aparentemente, muito mais estrita e exigente, não conduzia, em termos financeiros, a melhores resultados e,

---

<sup>14</sup> A Nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas e a Responsabilidade Financeira, ed. IGAT, 1999, pág. 32.



metendo no mesmo saco todos os intervenientes no processo de realização da despesa, tendia a diluir as responsabilidades quando **o que importa é que, no quadro de divisão de funções que é próprio da complexidade dos actuais organismos públicos, cada um responda pelos actos que tem a possibilidade e o dever de controlar.**

Se quanto antecede não permite dar as autorizações de pagamentos como lícitas, em razão de, como actos consequentes, terem sido inquinados pelo vício de que enfermam os actos antecedentes, os factos provados não permitem estabelecer que tenha havido falta de diligência censurável por parte dos demandados.

## IV Decisão

**NESTES TERMOS, julgo a acção do Ministério Público parcialmente procedente e provada e, em conformidade:**

- 1. Absolvo o demandado RUI MANUEL ROSA LOPES CORREIA das infracções relacionadas com as autorizações de pagamento no âmbito dos ajustes directos com Ana Linha, com a Sight Portuguesa, Consultores de Gestão, SA e com a Hidralgar, Equipamentos Electromecânicos, Ltda.*
- 2. Absolvo o demandado JOSÉ INÁCIO MARQUES EDUARDO da infracção relacionada com a contratação da Hidralgar, Equipamentos Electromecânicos, Ltda e pagamentos nesse âmbito autorizados, bem como da infracção relacionada com a contratação da Urbiterme, Sociedade de Consultores e Projectistas, Ltda e pagamentos nesse âmbito autorizados.*
- 3. Condeno o demandado JOSÉ INÁCIO MARQUES EDUARDO na multa mínima de € 1 131,03, conforme pedido pelo Ministério Público, pelos factos relacionados com a autorização de ajuste directo dos serviços de Ana Linha, conforme despacho de 03/01/03, contrato que o mesmo*



## Tribunal de Contas

---

*outorgou em representação da CMLAGOA, em 29/04/03, serviços que foram prestados e pagos, infracção pp nos artºs 81º, 1, b) e 86º, 1, d) do DL 197/99, 08JUN, al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, e 65º, 1, b),2, 61º, 1, 5, 62º, 1, 2 e 67º da Lei 98/97, 26AGO.*

*Emolumentos legais.*

*Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.*

11JUL06

Amável Raposo

(Juiz Conselheiro)