



Tribunal de Contas
Gabinete do
Procurador-Geral Adjunto

Autarquia Local
Pagamento anterior ao Visto
Responsabilidade de quem informa e de quem autoriza

- 1. Os contratos de empreitada sujeitos a fiscalização prévia cuja execução se inicie antes da concessão do Visto ou da notificação da recusa só podem ser pagos após essa concessão ou notificação, constituindo-se em responsabilidade financeira sancionatória os que, sem que esses actos ocorram, informem a induzir o pagamento ou o autorizem.*
- 2. O Director do Departamento de Obras que, sem ter indicação de ter sido concedido o Visto ao contrato, lançou a informação “sem inconveniente a liquidação da presente factura”, não incorre na infracção do nº 4 do artº 61º da Lei 98/97, provando-se que o controlo do Visto cabia a outro Departamento, que era este o incumbido de difundir pelos restantes serviços a informação de ter sido concedido o Visto, que para este foi remetida a factura, que aí lhe foi dado cabimento, que podendo aí ser travado o agendamento para a sessão camarária ou podendo aí dar-se expressa informação sobre a inexistência do Visto, nada disso foi feito, acrescendo ademais que a referida informação do Director do Departamento de Obras é compatível com a obrigação que lhe competia de conferir o auto de medição com a factura e verificar a respectiva conformidade, sendo esse o único alcance que à informação em causa o mesmo Director declara ter querido dar.*
- 3. Embora, num órgão plural, como é o executivo camarário, os seus membros estejam obrigados, antes de votar, a certificarem-se da bondade do seu voto, é sobre o membro incumbido de apresentar projecto de deliberação que recai especial responsabilidade de aferir da sua legalidade, informando os respectivos pares de dúvidas, omissões ou deficiências que possam colocar-se.*
- 4. Quando esse membro informe que o acto a praticar reúne todos os requisitos de que depende a sua conformidade legal e os factos apurados não permitam concluir que os restantes membros se poderiam ter apercebido da ilegalidade da deliberação que votaram, não é de formular, no concreto, em relação a estes, um juízo de censura.*

Sentença Nº 11/07JUL10/3ª Secção
Procº 02M/06

Conselheiro Relator: Amável Raposo



Tribunal de Contas

Gabinete do
Procurador-Geral Adjunto

Procº 02M/06/3ª S

Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO

Demandados: FERNANDO JOSÉ MARTINS DA SILVA/OUTROS

Sentença Nº 11/07JUL10/3ª S

I

Relatório

O Ministério Público (MP), representado pelo Exmo Procurador Geral Adjunto propõe, nos termos, entre outros, dos artºs. 2º, 1, c), 45º, 1, 46º, 1, b), 58º, 1, d), 5, 61º, 1, 4, 5, 65º, 1, b), 2, 89º ss/ da Lei nº 98/97, 26AGO, acção de responsabilidade financeira, em processo autónomo de multa, contra FERNANDO JOSÉ MARTINS DA SILVA, JOSÉ AUGUSTO DA CUNHA GONÇALVES, ELÍSIO MÁRIO DE ALBUQUERQUE BAPTISTA MARTINS, ANTÓNIO AUGUSTO MARQUES MOTA E MANUEL MORGADO DE ALMEIDA, a seguir designados de demandados ou D seguido do respectivo número de ordem, nas qualidades, respectivamente, de Vereadores, os D1, D3, D4, D5, e de Director do Departamento de Obras e Urbanismo (DOU), o D2, da Câmara Municipal de Oliveira do Bairro (CMOB), porquanto, em síntese, sabendo que estava em curso neste Tribunal contrato para concessão de Visto, sem que este tivesse sido concedido, o D2 deu informação de que podia proceder-se a pagamento no âmbito desse contrato, pagamento que os D1, D3, D4, D5 autorizaram, com o que, aquele e estes, incorreram em multa, nos termos, respectivamente, dos artºs 61º, 4, 45º e 65º, 1, b) e 61º, 1, 3, 45º e 65º, 1, b) da, como quando doravante outra se não mencione, Lei 98/97, 26 AGO, peticionando o MP as multas, para o D1, de € 480, para o D2, de € 1 200 e para os D3, D4, D5, por cada um, € 1000).



Tribunal de Contas

Gabinete do
Procurador-Geral Adjunto

Contestando, diz, em síntese, o D2: que a intervenção que teve nos factos foi apenas, como lhe competia, na qualidade de Director do DOU, a de verificar e medir os trabalhos já realizados e de informar que, desse ponto de vista, nada obstava ao pagamento, sendo porém certo que o controlo das demais formalidades, nomeadamente, as relacionadas com a concessão do Visto e com a preparação do dossier para autorização do executivo municipal não cabiam ao DOU, mas ao Departamento Administrativo e Financeiro (DAF), para o qual fez seguir o expediente preparado no DOU.

Dizem, por seu turno, em síntese, os D1, D3, D4, D5: que aprovaram o pagamento na sessão camarária convencidos que estavam cumpridas todas as formalidades legais de que essa aprovação dependia, nomeadamente, a concessão do Visto ao contrato pelo Tribunal de Contas, pois que, nem o membro do executivo que tinha a seu cargo a matéria e que a mandou inscrever na agenda da sessão camarária, nem o Director do DAF que a secretariou, deram qualquer informação de que ainda não houvesse sido concedido o Visto. Entendem todos que agiram sem culpa e que devem ser absolvidos.

O processo seguiu para audiência de julgamento que se realizou com as formalidades legais, como consta da acta, nela se tendo apurado os factos que a seguir se enunciam.

II Os Factos

Factos provados

1. FERNANDO JOSÉ MARTINS DA SILVA, JOSÉ AUGUSTO DA CUNHA GONÇALVES, ELÍSIO MÁRIO DE ALBUQUERQUE BAPTISTA MARTINS, ANTÓNIO AUGUSTO MARQUES MOTA E MANUEL MORGADO DE ALMEIDA,



Tribunal de Contas

Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

detinham, no período a que respeitam os factos subsequentes, as qualidades, respectivamente, de Vereadores, os D1, D3, D4, D5, e de Director do Departamento de Obras e Urbanismo (DOU), o D2, da Câmara Municipal de Oliveira do Bairro (CMOB), tendo os vencimentos que se indicam na pi.

2. O Presidente da CMOB. remeteu, em 30 de Maio de 2005, ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, o contrato de fls 56-58 (empregada para "Execução do Pavilhão do Parque de Feiras e Exposições de Vila Verde – 1ª Fase" celebrado entre a CMOB e a empresa "Vidal Pereira e Gomes, Lda").
3. O contrato foi visado em sessão diária de Visto de 02DEZ05.
4. Por deliberação da CMOB, de 12JUL05, foi determinado o pagamento à adjudicatária do montante de € 159.684,76, acrescido de IVA, referente à factura nº 181, de 30/06/05, que cobria todos os trabalhos até então efectuados, segundo auto de medição nº 1.
5. O executivo camarário, com a participação e os votos favoráveis, além de outros, dos D1, D3, D4, D5, tomou a deliberação referida perante a informação dada pelo Presidente do executivo de que estavam verificadas as condições para poder ser autorizado o pagamento, o que correspondia ao procedimento normalmente seguido.
6. Por força de tal deliberação, foi emitida, em 04/08/05, a ordem de pagamento nº 3197, no montante de € 158.886,34, para ser pago, como foi, à adjudicatária.
7. Os restantes membros do executivo camarário que tomaram a deliberação já referida pagaram voluntariamente as multas peticionadas pelo MP.



Tribunal de Contas

Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

8. O D1 era, à data dos factos que antecedem, vereador a tempo parcial, tendo a seu cargo a autorização e licenciamento de obras particulares e respectivas contra-ordenações e o mais que consta do despacho de fls 196-197.
9. À data dos factos, a CMOB regia-se pelo Regulamento publicado no DR II S, de 03/08/04, junto a fls 198 ss/, nele se especificando a organização dos Serviços da Câmara e respectivas competências.
10. O acompanhamento das empreitadas de obras públicas e a obtenção de Visto do Tribunal de Contas, não estavam sob a alçada do D1.
11. O D2, na qualidade já referida, elaborou e subscreveu o auto de medição nº 1 que faz fls 79, com base no qual veio a ser dada a autorização de pagamento já referida.
12. O D2 apusera, em 04JUL05, a seguinte menção na factura cujo pagamento o executivo ordenou, como já referido: “informação: sem inconveniente a liquidação da presente factura”.
13. Por vezes, quando os responsáveis ou técnicos do DOU tinham conhecimento da situação, além de menção, como a referida, destinada, em princípio, a significar que as verbas constantes da factura respectiva podiam ser pagas, por terem sido executados os trabalhos a que a mesma se referia, de acordo com o auto de medição respectivo, era também indicado se já havia ou não havia sido concedido o Visto do Tribunal de Contas.



Tribunal de Contas

Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

14. Os autos de medição, depois de conferidos pelo Departamento de Obras e Urbanismo (DOU), eram, normalmente, remetidos ao departamento administrativo e financeiro (DAF) para se providenciar pelos demais condicionalismos legais de que dependia a concretização da despesa e os pagamentos e, mostrando-se tais condicionalismos verificados, o assunto era agendado para sessão do executivo a fim de ser autorizada a despesa ou o pagamento com vista à ulterior concretização deste.
15. Assim aconteceu com o auto de medição nº 1 que, tal como a factura, depois de nesta ser aposta pelo D2 a informação já referida, passaram ao DAF, para efeitos de controle da autorização de pagamento, agendamento para deliberação do executivo e, depois, pagamento.
16. No auto de medição, foi aposta, pelos serviços competentes do DAF, a indicação de que a verba a pagar tinha cabimento orçamental.
17. Os D3, D4 e D5 eram, à data dos factos, Vereadores sem pelouro.
18. O despacho de 7/7/2005, vertido no canto superior direito do auto de medição a mandar agendar o assunto para sessão camarária foi exarado pelo Presidente do executivo.
19. O Presidente do executivo não informou os Vereadores ora demandados da inexistência do Visto, por parte do Tribunal de Contas.
20. A reunião do executivo municipal do dia 12JUL05 foi secretariada pelo Director do DAF, o qual também não informou de que, nessa data, o contrato ainda não recebera o Visto.



Tribunal de Contas

Gabinete do
Procurador-Geral Adjunto

21. Quando a factura foi levada à reunião do executivo a obra estava quase concluída.
22. Em razão de quanto antecede, os D1, D3, D4, D5 quando autorizaram o pagamento fizeram-no convencidos de que já se havia obtido o Visto.
23. As comunicações com o Tribunal, para efeitos de concessão do Visto, incluindo esclarecimentos adicionais, eram na CMOB processadas através do DAF, sendo o Presidente a assinar os ofícios e as comunicações do Tribunal relativas ao Visto eram recebidas pelo Presidente que as encaminhava para o DAF, deste sendo remetidas cópias a outros serviços interessados.
24. Dão-se como reproduzidos, além dos já referidos, os doc.s de fls 116-130, 18-20, 61, 14-17, 55, 143-146, 78, 85, e o desp. fls 290.

Factos não provados

Todos os que, invocados pelo MP ou pelos demandados, contrariam ou exorbitam dos factos provados e, nomeadamente, nada se apurou sobre as intenções do D2, ao lançar na factura a informação a que se alude em 12, como não foi provado que o D2, quando assim informou e os D1, D3, D4, D5 quando autorizaram o pagamento, como referido em 4 e 5, sabiam que o contrato ainda não havia recebido o Visto do Tribunal de Contas.

III O Direito

Começamos pelos factos imputados ao D2.



Tribunal de Contas

Gabinete do
Procurador-Geral Adjunto

Ele, segundo o MP, informando que não havia inconveniente na liquidação da factura n° 181 e sabendo que o contrato ainda não produzira efeitos financeiros por não ter recebido o Visto do Tribunal de Contas (art° 45°, 1), omitiu o dever legal de, perante os gerentes ou dirigentes a que reportava, esclarecer os assuntos da sua competência em conformidade com a lei, vindo tais pagamentos a ser autorizados, nessas circunstâncias, pelos restantes demandados, membros do executivo.

Está provada a intervenção que o D2, como Director do DOU, teve na matéria: ele subscreveu o auto de medição n° 1 e, depois de conferir esse auto com a factura n° 181 lançou nela a seguinte informação: “sem inconveniente a liquidação da presente factura” (supra, II, fp 11-12).

O D2 diz que, com essa informação, quis apenas significar que a verba facturada à CMOB conferia com os trabalhos dados como realizados pela adjudicatária, conforme auto de medição n° 1. O MP diz, todavia, que ao informar assim, o D2, sabendo que o contrato não tinha recebido o Visto, omitiu informar isso, do que viria, depois, a resultar que o executivo desse a autorização de pagamento sem que essa formalidade estivesse verificada.

É necessário percorrer outros factos para sobre isso algo poder concluir.

Não ficou estabelecido que o D2 soubesse que ainda não tinha sido dado o Visto (supra, II, fnp). Sabemos outrossim que as relações da CMOB com o Tribunal, em sede de pedido e concessão de Visto, não se processavam pelo DOU, mas pelo DAF e que, quando o Visto era concedido a informação seguia do Tribunal para o Presidente da Autarquia, que a fazia seguir para o DAF que, por sua vez, enviava cópia aos serviços interessados (supra II, 23).



Tribunal de Contas

Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

Disto é lícito depreender que quando o D2 deu a informação referida ele nenhuma indicação possuía de ter sido concedido o Visto pela razão simples de que, nessa altura, o Visto inexistia. Como é lícito, por isso, inferir, salvo admitindo ter havido, o que não se prova, negligência grosseira do D2 ou mesmo o propósito deliberado de induzir em erro o executivo e/ou o DAF, que quando deu essa informação não tinha em mente pronunciar-se sobre a concessão do Visto, mas apenas, como sustentou na sua defesa, estabelecer que a factura conferia com o auto de medição que ele subscrevera e verificara.

Mas há outros factos que depõem no mesmo sentido: está provado que por vezes os técnicos ou dirigentes do DOU, quando dispunham de elementos, davam indicação de o Visto ter sido ou não concedido (supra, II, fp 13). Neste caso, em que essa indicação inexistia, nada permite concluir que o D2 estivesse a dar o Visto como concedido ou a dá-lo como irrelevante para o efeito de serem autorizados os pagamentos.

Tem, porém, de reconhecer-se que é ambígua a fórmula utilizada pelo D2, podendo sugerir que estavam cumpridas todas as formalidades de que dependia a autorização de pagamento, faltando apenas esta. Ele, sabendo que havia outras formalidades a dar como cumpridas que extravasavam da sua alçada, deveria limitar-se a lançar que os trabalhos facturados conferiam com o que o auto de medição nº 1 dava como realizados.

Não tendo o D2 feito isso, ainda assim se não compreende como é que a montante pôde ser dado à sua informação o tratamento que ela veio a ter.

A prática na CMOB era a de, conferida pelo DOU a factura com o auto de medição, esses documentos passarem ao DAF, a fim de serem verificadas as demais formalidades, a este cometidas, de que dependia o agendamento em sessão camarária para aí ser dada a autorização de pagamento, o que parece ser o caso, de



Tribunal de Contas

Gabinete do
Procurador-Geral Adjunto

acordo com o previsto no Regulamento camarário em vigor, das formalidades relacionadas com o Visto (artºs 7º, e) – *“preparar o expediente e as informações necessárias para a resolução dos órgãos municipais competentes”* - e 19º, h) – *“elaborar os processos de empreitadas e de fornecimentos a fim de os remeter a Visto do Tribunal de Contas”* -, não sendo, portanto, esgotante a competência que em matéria de empreitadas o DOU pareceria deter nos termos da al. a) do artº 32º - *“assegurar a gestão técnica e administrativa das empreitadas desde a fase de elaboração do projecto até à sua conclusão”*).

Neste caso, sabemos que os documentos passaram ao DAF, que lançou, como lhe competia, a nota de cabimento na factura, mas, apesar de não ter recebido a indicação de ter sido dado o Visto, sendo o DAF, como se disse, a ter o controlo dessa informação, nada disse sobre isso, não travou o agendamento, o Director do DAF nada informou na sessão camarária em que esteve presente e o Presidente, devendo pessoalmente saber que o Visto ainda não tinha sido dado, agendou o assunto para a sessão camarária de 12/07/05 e aí nada igualmente informou sobre a não concessão do Visto, antes indicou que estavam reunidas as condições para ser autorizado o pagamento (supra II, fp 14, 15, 16, 18, 19, 20).

Sendo estes os factos e a interpretação que eles autorizam, não dando como adquirido, face ao Regulamento em vigor, que fosse da competência do D2 (ver artº 61º, 4 e normas regulamentares citadas), como Director do DOU, informar sobre a concessão do Visto, havendo, por outro lado, a latere ou acima dele, quem, detendo conhecimento mais directo e imediato da situação em que se encontrava o processo de Visto no Tribunal de Contas, entendida que fosse a informação desse Director a dar por adquirida a concessão do Visto, facilmente poderia corrigir o lapso, vai o D2 absolvido.



Tribunal de Contas

Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

Vejam os agora a situação dos Vereadores que o MP acusa por terem autorizado o pagamento sem que o contrato tivesse obtido o Visto, os D1, D3, D4, D5.

Eles praticaram os factos de que vêm acusados (supra, II, fp 2, 3, 4), e incorreram, em razão disso, no ilícito que o MP também indica (supra, I): com efeito, estando a eficácia financeira do contrato, de acordo com o n.º 1 do art.º 45.º, dependente da concessão do Visto, pelo Tribunal de Contas, sem prejuízo de, em caso de recusa de Visto, os pagamentos poderem ser feitos ao abrigo do n.º 3, os demandados, autorizando os pagamentos antes do Visto, anteciparam essa eficácia, arrogando-se uma competência que por lei não detinham.

Não se provou que tenham agido com dolo. Ao contrário, os factos provados mostram que agiram não apenas desconhecendo que o contrato ainda não havia recebido o Visto, como convencidos de que estavam reunidas todas as condições para poderem autorizar o pagamento, por disso haverem sido informados pelo membro do executivo que, havendo agendado o assunto, tinha a responsabilidade de fazer o seu acompanhamento por ser, para efeitos da obtenção do Visto, o directo interlocutor do Tribunal de Contas.

O que nos remete para a questão de saber se podemos dar como verificada a culpa dos D1, D3, D4, D5 (art.ºs 61.º, 5.º e, do Código Penal, 16.º, 15.º).

Quem pratica um acto administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão colectivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o acto seja juridicamente perfeito, ou seja, destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia.



Tribunal de Contas

Gabinete do Procurador-Geral Adjunto

E quando, como é o caso, esse resultado não é conseguido, e se trata de um órgão colectivo ou plural, é normal que se indiciem como responsáveis todos os que praticaram o acto.

Mas sendo a culpa individual, ela tem de apurar-se à luz das circunstâncias que rodearam a prática do acto, incluindo o cabal conhecimento, que ao membro do órgão deve ser facultado, dos trâmites seguidos na fase instrutória, informação normalmente levada aos seus pares pelo membro do executivo que agenda o assunto ou que tem a responsabilidade de o acompanhar no seio dos serviços, em razão disso e das respectivas condições pessoais, havendo que aferir se cada membro do órgão observou os cuidados a que estava concretamente vinculado.

O D1 era um Vereador a tempo parcial o que lhe não permitia um acompanhamento cabal dos assuntos camarários, não tinha o pelouro das obras municipais nem o pelouro financeiro, não lhe cabia por isso acompanhar e dirigir ou superintender nas diligências relacionadas com o pedido de fiscalização prévia, e não foi ele que o agendou ou apresentou aos restantes membros do executivo.

Os D3, D4, D5, sendo vereadores sem pelouro, sem prejuízo das iniciativas de busca de informação junto dos Serviços que podem desenvolver, é normal dependerem em boa parte da correcta informação que lhes é prestada nas sessões camarárias e da documentação que lhes haja sido facultada relativamente aos pontos em agenda.

Neste caso, nada se apurou relativamente à documentação facultada aos Vereadores, salvo o auto de medição e a factura com as anotações nela inseridas. Sabemos que o assunto foi agendado e apresentado pelo Presidente, o qual informou os Vereadores de que estavam reunidas as condições legais de que dependia a autorização de pagamento.



Tribunal de Contas

Gabinete do
Procurador-Geral Adjunto

Nada, outrossim, se invocou ou provou que, podendo induzir os demandados a porem em dúvida a informação que lhes estava a ser dada, os colocasse na posição de deverem obter melhores esclarecimentos.

Ao contrário, somou-se um conjunto de circunstâncias que razoavelmente os pode ter induzido a não suspeitar sequer da inexistência do Visto: a ambígua informação do Director do DOU de que não havia inconveniente na liquidação da factura, o conhecimento que tinham de que a obra estava quase terminada, a informação de cabimento, que é normal dar-se quando as demais condições estão cumpridas, a presença do Director do DAF que, devendo ter conhecimento cabal do assunto, nada observou quando o Presidente informou nada obstar ao pagamento, o facto de essa ser matéria de que o próprio Presidente tinha conhecimento pessoal e directo.

Os demandados estavam obrigados, como se disse, a certificarem-se, antes de votar, da bondade do seu voto.

Mas também é normal que num órgão plural, a pessoa directamente incumbida de apresentar projecto de deliberação se certifique da sua legalidade e informe os seus pares de dúvidas, deficiências, ou ilegalidades de que ele enferme. Quando isso não é feito, como foi o caso, dependendo da maior ou menor confiança que se deposite no apresentante, aspecto que não ficou esclarecido, qualquer ligeiro afrouxamento da capacidade de verificação e controle por parte de quem tem de votar pode propiciar a aprovação de actos desconformes à lei. Os factos não nos permitem, todavia, concluir que os demandados se poderiam ter apercebido da ilegalidade da deliberação que votaram. Daí que se nos afigure temerário formular, no concreto, um claro juízo de censura relativamente aos mesmos.



Tribunal de Contas
Gabinete do
Procurador-Geral Adjunto

Decisão

NESTES TERMOS, julgando improcedente a acção, absolvo os demandados FERNANDO JOSÉ MARTINS DA SILVA, JOSÉ AUGUSTO DA CUNHA GONÇALVES, ELÍSIO MÁRIO DE ALBUQUERQUE BAPTISTA MARTINS, ANTÓNIO AUGUSTO MARQUES MOTA E MANUEL MORGADO DE ALMEIDA.

Sem emolumentos.

Notifique e cumpra o mais aplicável.

Lisboa, 09JUL07

Amável Raposo

Juiz Conselheiro