



Tribunal de Contas

Proc° 05JRF05

Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO

- Demandados: PEDRO MIGUEL SANTANA LOPES/OUTROS

SENTENÇA n° 01/07JAN04/3ª S

I Relatório

1. O Ministério Público (MP), representado pelo Ex.mo Procurador Geral Adjunto, propõe acção de responsabilidade financeira, nos termos, entre outros, dos arts.2º, 49º, 55º, 57º, 58º, 1, b), 65º, 89º ss/ da, como quando outra se não refira, Lei n° 98/97, 26AGO, contra PEDRO MIGUEL SANTANA LOPES (D1), MARIA TERESA RODRIGUES PINTADO MAURY (D2), PEDRO AUGUSTO CUNHA PINTO (D3), MARIA MANUEL COSTA BRANDÃO PINTO BARBOSA (D4), MARIA HELENA LOPES DA COSTA (D5), MARIA EDUARDA NAPOLEÃO (D6), JOSÉ ANTÓNIO MOREIRA MARQUES (D7), PEDRO JOSÉ DEL-NEGRO FEIST (D8), PAULA CRISTINA SANTOS GOMES (D9), JOSÉ TOMÁS VASQUES (D10), ANA MARGARIDA MOREIRA MAGALHÃES VASQUES (D11), RUI PEDRO OLIVEIRA BARROSO SOARES (D12), MANUEL BAPTISTA FIGUEIREDO (D13), MANUEL ANTÓNIO DURAN DOS SANTOS CLEMENTE (D14), JOSÉ MANUEL AFONSO POSSIDÓNIO (D15), CARLOS FERNANDO MOREIRA DE CARVALHO (D16), adiante designados de demandados ou D seguido do respectivo número de ordem, na qualidade de, respectivamente, Presidente e Vereadores do executivo da Câmara Municipal de Lisboa (CML).

2. Invoca, em síntese, no requerimento inicial (RI):

2.1. Que os demandados, havendo participado na sessão da CML, de 15JUL03, aprovaram a proposta n°456/03, apresentada pela responsável do pelouro da Cultura, na qual, na sequência do encerramento dos Arquivos



Tribunal de Contas

Municipais do Alto da Eira, devido a problemas de salubridade e de saúde pública, se propunha, fosse autorizado ajuste directo para realização de obras de adaptação nas novas instalações que haviam sido destinadas a esses Arquivos, obra avaliada em € 1.584.000 (um milhão, quinhentos e oitenta e quatro mil euros), bem como a dispensa de contrato escrito.

- 2.2. Que não se verificaram as razões de urgência inadiável, determinada por acontecimentos imprevisíveis e não imputáveis à CML, fundamentos considerados pelo executivo, ao abrigo do artº 136º, 1, c) do DL 59/99, 02MAR (ajuste directo) e artº 60º, 1, b) do DL 197/99, 08JUN (dispensa de contrato escrito).
- 2.3. Que, posteriormente, na sessão da CML, de 15OUT03, foi aprovada a proposta nº 592/03, sem que no acto de votação tenham estado presentes os D1 e D10, e, de acordo com ela, autorizada a adjudicação, por ajuste directo das referidas obras, pelo montante referido, e com dispensa de contrato escrito.
- 2.4. Que a consignação da obra só teve lugar em 28/11/03, mostrando-se, também pela lentidão como tudo se processou, que não havia urgência imperiosa a justificar o recurso ao ajuste directo e a dispensa do contrato escrito.
- 2.5. Que os demandados, sendo co-autores da deliberação de escolha do tipo de procedimento pré-contratual (ajuste directo) e de dispensa de contrato escrito, e conhecendo os pressupostos dessa deliberação, sem que se tenham verificado os fundamentos em que ela se fundou, o que eles conheciam, praticaram acto ilegal, por violação dos arts 48º do DL 59/99 de 22MAR e 60º do DL 197/99 de 08JUN, como ilegal foi a despesa pública assumida pela CML, em razão do que, diz-se no RI, “cometeu, cada um dos demandados, uma infracção financeira sancionatória prevista e possível [leia-se, punível] nos termos do disposto no art. 65º, 1, b) e 2, da Lei nº 98/97, de 26/8 (ajuste



Tribunal de Contas

directo e dispensa de contrato escrito, em simultâneo)”
(sublinhado nosso).

2.6. Concluindo, o MP propõe, para cada um dos demandados, as multas de € 2 500,00 (D1), € 2 000,00 (D2 a D6), € 1 500,00 (D7, D8), € 1 000,00 (D9 a D16).

3. Respondendo, dizem, em síntese, os D1 a D12:

3.1. Que o Arquivo Municipal do Alto da Eira deixou de reunir as condições mínimas para permanecer em funcionamento sem pôr em risco a saúde dos trabalhadores que nele laboravam e dos seus utilizadores, situação que levou a CML a desenvolver as medidas que considerou adequadas para fazer face à mesma, com a celeridade que o seu conhecimento da realidade impunha.

3.2. Que, nessa medida, se começou por apurar a possibilidade de realizar uma intervenção no Arquivo do Alto da Eira que permitisse manter em funcionamento este edifício até à data em que o novo equipamento estivesse em condições de funcionamento, o que se verificou não ser exequível, e, paralelamente, diligenciou-se no sentido de encontrar um local alternativo para o qual pudesse com um mínimo de obras de adaptação, transferir provisoriamente o Arquivo do Alto da Eira, tendo sido efectuadas vistorias a diversos edifícios, mas todas elas infrutíferas.

3.3. Que só para a transferência da documentação do Arquivo Municipal de Lisboa instalado no Alto da Eira, o espaço teria de dispor de áreas significativas:

a) para os processos de obra -. 2.000 m², para uma extensão de 5.000 metros lineares de documentação;

b) para a documentação histórica — 2.332 m², para uma extensão de 3.500 metros lineares de documentos;

c) para outros conjuntos documentais, uma área adequada a receber os actuais 8.500 m² ocupados.

3.4. Que os pavimentos tinham de estar concebidos para suportar elevadas sobrecargas e, para instalação dos gabinetes técnicos para o tratamento documental, salas de



Tribunal de Contas

leitura, microfilmagem e restauro, a área total teria de ser 1.174 m².

3.5 Que, face ao teor dos vários estudos de que a CML ia tendo conhecimento, procedeu-se, em 28 de Outubro de 2002, ao encerramento das instalações do Alto da Eira.

3.6 Que, em Abril de 2003, em face do relatório da Divisão de segurança, higiene e saúde da CML., se constata definitivamente a impossibilidade de qualquer intervenção nas instalações do Alto da Eira que possibilite a sua utilização temporária.

3.7 Que o encerramento definitivo, nessa data, do Arquivo do Alto da Eira determinava a necessidade de com urgência, sendo a situação a partir daí insustentável, se providenciar por uma solução alternativa para acomodar funcionários, servir os utentes, incluindo os investigadores, assegurar as competências específicas do Arquivo, designadamente, a gestão de processos de obra e a gestão de requisições de documentação de diversas tipologias (PG, PB, OB, demolidos, petições, processos de intimação, processos individuais, e outra documentação diversa), assegurar as valências decorrentes da aplicação informática "Lis-arq", que deve ser permanentemente actualizada, prevenir o aumento desordenado do passivo documental, sob pena de a situação se vir a tornar insustentável.

3.8 Que, face às circunstâncias que se verificaram e ao conhecimento que delas se teve, a CML tomou as medidas adequadas e com a celeridade exigível, sendo a solução de optar pelo ajuste directo a que melhor servia o interesse público.

3.9 Que existiram razões quer para o tempo que decorreu entre a 1ª deliberação e a 2ª quer para o que decorreu até à consignação e que, em todo o caso, os demandados deliberaram em função do que na altura conheciam, não podendo responder pelo desenvolvimento do processo após as deliberações que tomaram.

3.10 Que, ainda que se reconheça ilegal o procedimento adoptado, o MP não mostra que os demandados, cada um



Handwritten signature or initials.

deles, tenham agido com falta de diligência perante a avaliação que na altura era possível fazer, sendo certo que entenderam ser exigível uma solução eficaz e rápida.

- 4 Também contestando, dizem, em síntese, os D13 a D16:
 - 4.1: Que votaram a proposta 456/03, na base dos pressupostos que nela se indicavam de existir urgência imperiosa motivada por acontecimentos imprevisíveis e não imputáveis à CML.
 - 4.2. Que na altura se aperceberam de que a proposta estava insuficientemente fundamentada e que os documentos que a instruíam eram insuficientes, estavam mal elaborados e não lhes haviam sido entregues no prazo devido.
 - 4.3. Que chegaram a propor que a proposta fosse retirada, do que desistiram perante a reiterada invocação de urgência pela Vereadora apresentante e pelo compromisso de ulteriormente lhes ser dada informação complementar.
 - 4.4. Que não tinham a direcção de qualquer pelouro, tendo que votar as propostas na base dos documentos que lhes eram disponibilizados e das propostas e informações presentes ou prestadas nas sessões e que, da ordem de trabalhos da sessão, constavam 84 propostas para discutir e votar.
 - 4.5. Que não estava ao seu alcance conhecer e/ou apurar as circunstâncias de facto que o Tribunal de Contas estabeleceu na auditoria, sendo que se soubessem que não estavam reunidos os pressupostos da adjudicação por ajuste directo nunca a teriam autorizado.
 - 4.6. Que agiram com a diligência que, em face das circunstâncias, lhes era exigível e que, a não se entender assim, a sanção pedida pelo MP, porque desproporcionada, deverá ser diminuída, havendo mesmo lugar a dispensa de pena, nos termos, por analogia, do artº 74º do Código Penal.
5. Resolvidas questões processuais suscitadas pelos D1 a D12, relacionadas com invocadas faltas de pressupostos, seguiu o processo para audiência de julgamento, nela se havendo apurado a factualidade relevante, como a seguir se enuncia.



II

Os factos

Factos provados:

1. PEDRO MIGUEL SANTANA LOPES (D1), MARIA TERESA RODRIGUES PINTADO MAURY (D2), PEDRO AUGUSTO CUNHA PINTO (D3), MARIA MANUEL COSTA BRANDÃO PINTO BARBOSA (D4), MARIA HELENA LOPES DA COSTA (D5), MARIA EDUARDA NAPOLEÃO (D6), JOSÉ ANTÓNIO MOREIRA MARQUES (D7), PEDRO JOSÉ DEL-NEGRO FEIST (D8), PAULA CRISTINA SANTOS GOMES (D9), JOSÉ TOMÁS VASQUES (D10), ANA MARGARIDA MOREIRA MAGALHÃES VASQUES (D11), RUI PEDRO OLIVEIRA BARROSO SOARES (D12), MANUEL BAPTISTA FIGUEIREDO (D13), MANUEL ANTÓNIO DURAN DOS SANTOS CLEMENTE (D14), JOSÉ MANUEL AFONSO POSSIDÓNIO (D15), CARLOS FERNANDO MOREIRA DE CARVALHO (D16), integravam, o D1 como Presidente e os restantes como Vereadores, o executivo da Câmara Municipal de Lisboa (CML), em exercício de funções em 30 de Julho de 2003, nessa qualidade auferindo, respectivamente, o vencimento líquido mensal de € 3 238,86, € 2 426,36, € 2 407,70, € 2 407,70, € 2 407,70, € 2 444,70, € 1 266,06, € 1 281,13, nenhum vencimento auferindo os D9 a D16.
2. Na data referida, os demandados participaram na sessão da CML, de cuja ordem de trabalhos fazia parte a proposta nº456/2003.
3. A proposta havia sido subscrita e foi apresentada pela D4, na sua qualidade de responsável pelo pelouro da Cultura.
4. O teor da proposta é o seguinte: “—*Considerando que:*



Tribunal de Contas

—Os Arquivos Municipais do Alto da Eira se encontram, como é do conhecimento público, impossibilitados de funcionar devido a problemas de salubridade e de saúde pública, conforme avaliação feita pela Divisão de Segurança, Higiene e Saúde e pelo Instituto Ricardo Jorge;

—Os serviços de medicina do trabalho verificaram haver nos funcionários sintomas compatíveis com o síndrome de edifício doente;

—O acesso dos munícipes e dos serviços municipais, nomeadamente no âmbito do urbanismo, à documentação contida nos Arquivos é essencial e não pode ser interrompida, pelo que a solução deste problema se reveste de grande urgência;

—Foram desenvolvidos todos os esforços no sentido de se encontrar um espaço camarário que provisoriamente pudesse resolver este problema, uma vez que se encontra em fase de projecto a construção de um edifício para a instalação definitiva da Biblioteca Central e dos Arquivos Municipais, cuja conclusão demorará naturalmente alguns anos;

—Na sequência da visita a cerca de 15 edifícios, foi encontrado no Bairro da Liberdade, Urbanização do Vale de Alcântara, um local com os requisitos básicos mas que necessita de obras de adaptação ao nível de construção civil, ventilação, ar condicionado, rede informática, etc., para um adequado funcionamento dos Arquivos;

—As obras irão ser executadas pela Direcção Municipal de Projectos e Obras e os custos imputados ao Pelouro da Cultura, de acordo com o caderno de encargos em anexo;

—O valor global da obra importará em 1.584.000 € (um milhão, quinhentos e oitenta e quatro mil euros), já com IVA incluído à taxa de 5%, estimando-se que seja repartido da seguinte forma: 529.000 € (quinhentos e vinte e nove mil euros) em 2003; o valor remanescente estimado em 1.055.450€ (um milhão, cinquenta e cinco mil, quatrocentos e cinquenta euros) transitará para o ano de 2004, e será contemplado aquando da adjudicação, em alteração orçamental para o efeito;

—Assim, tenho a honra de propor que a Câmara delibere:

—Autorizar a aplicação dos artigos 136º, n.º 1 alínea c) do Decreto-Lei 59/99, de 2 de Março com as alterações introduzidas pelo D.L.159/2000 de 27 de Julho;

—Autorizar a dispensa de audiência prévia dos interessados nos termos da alínea a) do n.º 1 do Art.º 103 do CPA aplicável por força do n.º 3 do Art.º 101º do D.L. 59/99 de 2 de Março;



Tribunal de Contas

—Autorizar a dispensa de celebração do contrato escrito nos termos da alínea b) do n.º 1 do Art.º 60.º do D.L. 197/99 DE 8 DE Junho conjugado com o disposto no Regulamento do Orçamento para 2003 Art.º 10.º, 2.2 alínea b).

—Considerando a adjudicação por ajuste directo, independentemente do valor em questão, dada a urgência imperiosa em ter instalações, mesmo que provisórias, para os Arquivos, situação que advém de acontecimentos imprevisíveis e não imputáveis à Câmara Municipal de Lisboa.

—Esta despesa, no montante de 529.000 € (quinhentos e vinte e nove mil euros), tem cabimento na orgânica 13.02 Departamento de Bibliotecas e Arquivos; económica 07.01.03.01.01; código do plano 40348 05/01/A 101/05 do plano de actividades”.

5. O D13, embora convencido de que, na base de considerações de ordem política, se justificava que as obras de adaptação em causa se realizassem com a maior urgência, para estabilizar a situação dos Arquivos e dos funcionários a eles afectos e para serem disponibilizadas à população as inerentes utilidades, tendo dúvidas sobre a fundamentação técnico-jurídica da proposta de ajuste directo, chegou a suscitar, por si e pelos D14, D15, D16, membros da mesma força política representada no executivo municipal, que a proposta fosse retirada e reformulada, mas, tudo como a acta mais detalhadamente reflecte, perante a invocada, pela D4, urgência em aprová-la e o compromisso de lhes serem ulteriormente facultados elementos complementares esclarecedores sobre a suficiência e motivação da mesma, o D13 aceitou votar a proposta assegurando que iria obter (não “fornecer”, como, por lapso, consta da acta) os elementos que considerava úteis ao seu aperfeiçoamento.
6. Posta à votação, a proposta foi aprovada, por unanimidade, por todos os demandados.
7. Em 15 de Outubro de 2003, em sessão da CML, foi apresentada, para discussão e votação, a proposta n.º 592/03, subscrita pelos D3 e D4.
8. A proposta é do seguinte teor: “—Considerando que os Arquivos Municipais do Alto da Eira se encontram, como é do conhecimento público, impossibilitados de funcionar devido a problemas de



Tribunal de Contas

Handwritten signature

salubridade e de saúde pública, conforme avaliação feita pela Divisão de Segurança, Higiene e Saúde e pelo Instituto Ricardo Jorge;

—Considerando que, na sequência de visita a cerca de quinze edifícios, foi encontrado, no Bairro da Liberdade - Urbanização do Vale de Alcântara, um local com os requisitos básicos, necessitando, porém, para um adequado funcionamento dos Arquivos Municipais, de intervenção ao nível, nomeadamente, de construção civil, ventilação, ar condicionado e rede informática;

—Considerando que, por Deliberação da Câmara Municipal de Lisboa, datada de 30 de Julho do corrente ano, sob Proposta n.º 456/2003, foi aprovado o lançamento do Ajuste Directo para a Empreitada n.º 23/DEOME/03 - «Instalação do Arquivo de Obras Particulares sito no Bairro da Liberdade - Vale de Alcântara», nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 136º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, procedimento este, adoptado independentemente do valor, dada a urgência imperiosa de dotar os Arquivos Municipais de instalações;

—Considerando que o critério de apreciação das propostas, para adjudicação do procedimento, foi o do mais baixo preço, e que se concluiu, nos termos do relatório de apreciação das propostas, que a obra deverá ser adjudicada à empresa EDIFER- Construções Pires Coelho, S.A.;

—Considerando que, nos termos da Proposta n.º 456/2003, foi autorizada a dispensa de celebração de contrato escrito, em conformidade com o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 60º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, conjugado com o disposto na alínea b) do n.º 2.2 do artigo 10º do Regulamento do Orçamento de 2003;

—Temos a honra de propor que a Câmara Municipal delibere:

—1. Adjudicar a Empreitada n.º 23/DEOME/03 - «Instalação do Arquivo de Obras Particulares sito no Bairro da Liberdade - Vale de Alcântara» à empresa EDIFER- Construções Pires Coelho, S.A., com o prazo de execução de 20 semanas, e autorizar a despesa resultante, no valor de € 1.484.904,16 (um milhão e quatrocentos e oitenta e quatro mil e novecentos e quatro euros e dezasseis cêntimos), acrescido de IVA à taxa de 5%, no valor de € 72.245,21, o que totaliza o montante de € 1.559.149,37.



—2. Autorizar, nos termos da alínea c) do n.º 5 do artigo 9.º do Regulamento do Orçamento de 2003, uma repartição de encargos relativa à Empreitada indicada em 1, com incidência nos anos económicos de 2003 e 2004, conforme abaixo se indica:

—2003- € 529.000,00

—2004 - €1 030.149,37.

—O encargo relativo ao ano de 2003 tem cabimento na rubrica 13.02 / 07.01.03.01.01 do Orçamento em vigor, no âmbito da acção “Bibliotecas Municipais Locais”, código 05/01/A 101/05 do Plano de Actividades.

—Quanto à restante verba, a despendida em 2004, foi implementado procedimento de modificação do Plano Plurianual de Investimentos 2003-2006, nos termos do n.º 8.3.2 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), anexo ao Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, por forma a que aquela esteja prevista neste documento previsional, nos códigos do Plano e do Orçamento indicados no parágrafo anterior, previamente à apreciação da presente Proposta pelo órgão executivo do Município”.

9. A proposta foi aprovada, por unanimidade, pelos D2, D3, D4, D5, D6, D7, D11, D12, D14, sem que a este houvessem sido disponibilizados os elementos complementares a que se alude em 5, e por mais 4 membros do executivo, não demandados.

10. O processo, para efeitos de fiscalização prévia, referente à empreitada nº 23/DEOME/DCCE/03, adjudicada de acordo com o referido nos números antecedentes, deu entrada em 12 de Novembro de 2003 na Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

11. Tal empreitada havia sido adjudicada, pelo valor de 1 484 904,16 Euros, mediante ajuste directo, com consulta a 3 empresas, à “EDIFER – Construções Pires Coelho e Fernandes S.A.”, não tendo o contrato sido reduzido a escrito.

12. Em sessão diária de “visto”, de 17 de Dezembro de 2003, a 1ª Secção decidiu devolver o referido processo, por não se encontrar sujeito a fiscalização prévia, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 46º, uma vez que tinha sido dispensada a celebração de contrato escrito.



13. As circunstâncias que precederam a aprovação das 2 propostas referidas foram as seguintes:
- 13.1. O Arquivo Municipal de Obras Particulares estava sediado num edifício camarário, no Alto da Eira, em Lisboa.
 - 13.2. Esse edifício apresentava problemas de salubridade, pelo menos desde 2001, o que era do conhecimento da CML, tendo os Serviços de Segurança, Higiene e Saúde efectuado a análise dos mesmos em Novembro desse ano.
 - 13.3. A 25 de Fevereiro de 2002, a CML solicitou a intervenção do Instituto Nacional de Saúde Pública Dr. Ricardo Jorge, através do respectivo Laboratório de Saúde Ocupacional, tendo em vista o estudo da qualidade do ar interior naqueles Arquivos e suas possíveis consequências para a saúde dos funcionários.
 - 13.4. A 29 de Julho de 2002 foi entregue na CML o Relatório do Instituto Dr. Ricardo Jorge onde, na base da análise das causas, das deficiências detectadas e dos riscos, para a saúde dos funcionários e utentes, inerentes às observações e exames laboratoriais realizados, se propunham as medidas a tomar para melhorar a situação existente, quais eram o isolamento do terraço onde era feita a tomada de ar por forma a evitar infiltrações para as instalações dos arquivos e a colocação da tomada de ar noutra local afastada de qualquer tipo de contaminação e o mais elevada possível, para captar o ar em zona mais limpa, recomendando-se no relatório a mudança dos funcionários para outro local enquanto essas medidas não fossem tomadas.
 - 13.5. A 17 de Outubro de 2002, ocorreu uma reunião alargada de técnicos da CML e de representantes dos trabalhadores com a Vereadora do Pelouro da Cultura, a D4, para debater as questões ligadas à falta de salubridade das instalações do Alto da Eira.
 - 13.6. A análise feita nessa reunião e as conclusões e resultados a que nela se chegou são os que constam do memorando de fls 135-142.
 - 13.7. Concluiu-se, designadamente, conforme síntese da referida Vereadora, que as instalações do Alto da Eira não reuniam as condições mínimas



de segurança e saúde para os funcionários nem era possível criá-las e que, até ser construído um edifício de raiz para o arquivo municipal, era urgente encontrar um espaço alternativo, garantindo a Vereadora que estavam a ser feitos esforços para dentro de um mês o obter.

- 13.8. A 28 de Outubro de 2002 a mesma Vereadora, na qualidade de responsável pelo Pelouro da Cultura emitiu o Comunicado de fls 143, onde dá conta do encerramento do Arquivo do Alto da Eira, para salvaguardar a saúde dos funcionários e das demais medidas que a partir de então passariam a vigorar para assegurar a continuidade dos serviços indispensáveis, tendo-se, nomeadamente, estabelecido a existência de dois pequenos núcleos de atendimento, ficando um a funcionar no Arquivo Fotográfico, à Rua da Palma (chefia, contabilidade e secretariado) e o outro no Arquivo Municipal do Arco do Cego (atendimento e informação) e que os restantes funcionários permaneceriam nos seus domicílios em regime de prevenção até ser encontrada uma solução alternativa para a instalação dos Arquivos na sua totalidade.
- 13.9. No Arquivo do Alto da Eira prestavam serviço 72 funcionários e contratados, 4 trabalhadores de uma empresa de limpeza e 4 trabalhadores de uma empresa de segurança.
- 13.10. Resolvido assim transitoriamente o problema, os Serviços da CML desenvolveram diligências no sentido de localizar instalações onde fosse possível repôr em funcionamento os serviços dos arquivos do Alto da Eira, as quais teriam de corresponder ao número de funcionários a instalar, à elevada dimensão e peso dos arquivos a transferir e a outras características ligadas às várias funcionalidades que os arquivos asseguravam, aspectos que dificultavam a descoberta e a selecção da alternativa a reter.
- 13.11. Havendo-se concluído pela inviabilidade de ocupar outras instalações vistoriadas, a opção recaiu nas do Bairro da Liberdade, Vale de Alcântara, solução a que se reportam os documentos camarários de fls 149-167, os quais, além do mais, dão conta da complexidade das operações de transferência dos arquivos e dos funcionários, das características e exigências que era necessário assegurar nas novas instalações e das obras de recuperação e de adaptação que seria necessário empreender.



- 13.12. A decisão de reter essa opção foi tomada em Março de 2003.
- 13.13. Escolhido o novo espaço, os Serviços da CML prepararam o projecto e o caderno de encargos tendo em vista as referidas obras de adaptação e recuperação, tendo o Director Municipal de Projectos e Obras, em 22/07/03, considerado que o projecto, carecendo normalmente de 12 meses para uma correcta preparação, havia sido ultimado em 3 meses, o que colocava a necessidade de porventura se virem a detectar erros carecidos de correcção, o que, todavia, não prejudicava o lançamento imediato do concurso, para o que, naquele dia, se remetia o projecto ao Departamento competente.
- 13.14. Nos meses de Abril, Maio e Junho de 2003, decorreram também algumas intervenções pontuais naqueles espaços e a transferência de alguns arquivos para as novas instalações, muito embora se tivesse reconhecido, desde logo, que elas careciam de diversas outras obras de adaptação, nomeadamente, dos gabinetes, do espaço de arquivo, da rede de esgotos, das instalações eléctricas e telefónicas, do ar condicionado e de ventilação e da detecção e extinção de incêndios, o que resultava, além do mais, do facto de se tratar de instalações originariamente destinadas a lojas e garagens.
- 13.15. Ainda em Abril de 2003 foi conhecido o relatório da Divisão de Segurança, Higiene e Saúde da CML, de cujas conclusões se dá conta no ponto 1.1.2. do Relatório de Auditoria.
- 13.16. A 23 de Julho de 2003 foi entregue à D4 pelos competentes serviços camarários, o caderno de encargos e o projecto de arquitectura, referentes às obras de adaptação, na sequência vindo a ser preparada a proposta aprovada na sessão da CML de 30 de Julho, após o que se detectou a necessidade de corrigir discrepâncias nas plantas de arquitectura, o que foi feito, depois tendo sido feitos convites a 3 empresas e por fim vindo a adjudicação a ser feita, conforme já referido.
14. Após a adjudicação, detectou-se, a 21/10/03, um problema nos esgotos das novas instalações, o que obrigou a intervenção da CML antes de consignar a obra, intervenção que, concluída a 25/11/03,



não prejudicou a realização de algumas actividades preparatórias à execução da obra.

15. A 28 de Novembro de 2003 foi lavrado o auto de consignação de obra dando-se, então, início aos trabalhos.
16. Cerca de 8 semanas após a consignação, a equipa de auditoria fez uma visita às novas instalações do Bairro da Liberdade, tendo constatado as características delas bem como as obras que estavam aí a ser realizadas, no âmbito do ajuste directo e o seu estado, tendo na altura constatado que alguns arquivos já aí se encontravam, no piso 01, onde na altura não estavam a decorrer trabalhos, tudo como melhor pode ver-se no ponto 2 do relatório de auditoria, sob a epígrafe “execução da obra”.
17. O encerramento dos Arquivos do Alto da Eira determinou perturbações na satisfação dos serviços que eles permitiam prestar aos munícipes, afectando, nomeadamente, a gestão dos processos de obras, a actividade de pesquisa e de investigação, o atendimento dos utentes, a gestão e actualização documentais, perturbações que a CML procurou minorar, com as medidas já referidas, no período que mediou entre o encerramento do Alto da Eira e a entrada em pleno funcionamento das instalações alternativas.
18. Os D9 a D16, não dirigiam, nas datas em que participaram no deliberado, nenhum pelouro da CML, do que resultavam naturais restrições a um acompanhamento, por dentro e em profundidade, dos assuntos levados à apreciação do executivo camarário.
19. Os D13 a D16, nos votos que emitiram sobre a proposta 456/03, tomaram em conta o teor dela e os documentos, não determinados, que lhes foram entregues e fizeram confiança na Vereadora proponente que, a solicitação do D13, insistiu que existiam razões de urgência a permitirem fundar o ajuste directo.
20. A D4 tinha conhecimento das circunstâncias, dadas como provadas nos números anteriores, relacionadas com a falta de salubridade das instalações dos Arquivos sitas no Alto da Eira, incluindo os passos que a partir do encerramento dessas instalações foram dados até



culminarem com a consignação das obras de adaptação das novas instalações sitas no Bairro da Liberdade, Vale de Alcântara.

21. A 1ª Secção realizou uma acção de fiscalização concomitante, tendo por objecto o procedimento relativo a esta empreitada, a qual é objecto do processo nº 1/2004 – AUDIT, e que culminou no Relatório de Auditoria nº 10/2004, aprovado em sessão de Subsecção, de 14 de Dezembro de 2004.

22. Dão-se como reproduzidos os doc.s de fls 13 a 168, os relatórios de auditoria da 1ª Secção, a fls 171-180 e fls 290-301 e os doc.s de fls 412-424.

Factos não provados

1. Não se dá como provado que cada um dos demandados agiu bem sabendo que as suas condutas não eram legalmente permitidas.
2. Não se dá como provado que os D1 a D3 e D5 a D16 tinham ou tomaram consciência das circunstâncias, a que se alude no facto provado 20, no que excede o que consta das propostas que lhes foram presentes que todos, incluindo a D4, conscientemente aprovaram.
3. Relativamente à invocada transferência dos arquivos e funcionários do Alto da Eira, nos meses de Abril, Maio e Junho de 2003, para as novas instalações do Bairro da Liberdade, nada mais se provou além do que está dado como assente nos factos provados.
4. Relativamente à data Abril 03, em que, alegadamente, a CML se viu confrontada com a necessidade de ter de encontrar urgentemente um local para o funcionamento dos Arquivos, antes sediados no Alto da Eira, bem como que era insustentável, desde aquela data, manter a situação nos termos em que vinha a ser gerida após o encerramento decidido em Outubro de 2002, nada mais se provou além do que está dado como assente nos factos provados.
5. Relativamente às medidas que a CML tomou para fazer face ao encerramento dos Arquivos do Alto da Eira e à alegada adequação e celeridade das mesmas em razão do conhecimento dos factos, nada mais se provou além do que está dado como assente nos factos provados.



III

O direito

Fixados os factos, vejamos cada uma das questões que o processo coloca: (a) se os factos constituem infracção financeira e qual; (b) constituindo, se ela é de imputar a todos ou a alguns dos demandados e quais; (c) sendo, se agiram com culpa; (d) agindo, e não havendo motivos para os dispensar de sanção, a graduação desta.

Segundo o MP, “cometeu cada um dos demandados uma infracção financeira sancionatória prevista e punível nos termos do disposto no artº 65º, 1, b) e 2 da Lei 98/97 (...)”.

É a existência dessa infracção que, à luz dos factos provados, importa estabelecer.

O artº 65º, 1, b) permite sancionar com multa, nos limites que o nº 2 prevê, a “violação (...) da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”.

No caso em apreço está em causa, não a autorização ou o pagamento de despesa, mas a sua assunção.

Que existiu assunção da despesa está adquirido (supra II, 8-11): ela concretizou-se com a adjudicação, “a decisão pela qual o dono da obra aceita a proposta do concorrente preferido” (artº 110º, 1 do DL 59/99, 02MAR).

A adjudicação representa, como ESTEVES DE OLIVEIRA observa, “o compromisso legal da entidade adjudicante de contratar” (in Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa, Almedina 1998, pg 547-549).

Trata-se de acto administrativo-financeiro que projecta efeitos para o exterior da Administração traduzidos numa vinculação jurídica de que emergem para as partes os correspondentes direitos e obrigações.



Tribunal de Contas

Veamos se houve violação da assunção da despesa, que o mesmo é dizer se essa assunção foi ilícita.

Está adquirido que a adjudicação das obras, no montante de € 1.484.904,16, mais IVA, foi autorizada por ajuste directo e com dispensa de contrato escrito.

É a legalidade daquele ajuste e desta dispensa que está posta em causa.

O ajuste e a dispensa foram autorizados com invocação, respectivamente, dos artºs 136º, 1, c) do DL 59/99 e 60º, 1, b) do DL 197/99, 08JUN.

O procedimento que, em função do valor do contrato, caberia seria o concurso público ou limitado com publicação de anúncio (artº 48º, 2 do DL 59/99, 02MAR) e, também em função do valor, o contrato deveria ser reduzido a escrito (artºs 115º-120º do mesmo DL e artº 59º do DL 197/99).

A CML entendeu, todavia, que existiam fundamentos para dispensar, quer o concurso, substituído por ajuste directo, quer o contrato escrito.

O artº 136º, 1, c) do DL 59/99, suporte invocado para o ajuste directo, dá-o como *“admissível, seja qual for o valor estimado do contrato”, “na medida do estritamente necessário quando, por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra, não possam ser cumpridos os prazos exigidos pelos concursos público, limitado ou por negociação, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis ao dono da obra”.*

Como se lê, o legislador, condicionou a autorização do ajuste directo a pressupostos muito apertados:

- A urgência há-de resultar de acontecimentos imprevisíveis, para o dono da obra, ou seja, acontecimentos que o dono da obra não previu e que, agindo com a diligência de que era capaz, não poderia prever;
- Os factos de que a urgência emerge não hão-de poder imputar-se a acto ou omissão do dono da obra.



- A urgência há-de ser imperiosa, no sentido de forte, premente, o que significa que nem todos os casos qualificáveis como urgentes dão fundamento ao ajuste directo;
- A resposta ou solução que a urgência reclama há-de ser tão rápida que não pudesse ser dada observando os prazos legalmente estabelecidos para o procedimento que, em razão do valor, seria devido, o que obriga a entidade pública a uma prognose no sentido de determinar com probabilidade esses prazos e que do cumprimento deles adviriam inconvenientes incompatíveis com a salvaguarda do interesse público, matéria em que importaria considerar o princípio da proporcionalidade, como formulado no arº 12º, 1 do DL 197/99.

E, verificados todos esses pressupostos, o ajuste directo só cabe, como substitutivo do procedimento que, em razão do valor, seria normalmente devido, *“na medida do estritamente necessário”*, o que significa que, por exemplo, se a urgência for compatível com o ajuste directo de apenas parte da obra, a parte restante deverá ser submetida ao procedimento mais exigente que couber em função do seu valor.

Os pressupostos para a dispensa do contrato escrito são ainda mais estritos, pois que, além do que se enunciou para o ajuste directo, a dispensa só é de considerar quando *“seja necessário dar execução imediata às relações contratuais”* (artº 60º, 1, b) do DL 197/99).

Dir-se-á que esta é uma interpretação muito exigente dos pressupostos do ajuste directo e da dispensa de contrato escrito.

Mas, fixando-nos agora no ajuste directo, é a letra da lei que, para preservar a regra do concurso e os valores que a ele associa, de transparência, de objectividade, de igualdade dos cidadãos no direito à contratação pública, da concorrência, de



economia e eficiência da despesa, declaradamente rejeita leitura mais flexível.

É, pois, à luz destes pressupostos e princípios que cumpre examinar a adjudicação, analisando quais foram os acontecimentos que produziram a urgência, se eles eram imprevisíveis para o dono da obra, sendo, se não são de imputar a acto ou omissão da CML, não sendo, se é imperiosa a urgência e, nomeadamente, incompatível com a realização de concurso.

O contexto fáctico em que ocorreram os actos cuja ilicitude se invoca consta de II, 13.1 a 13.16.

Preenchem esses factos os pressupostos legais do ajuste directo e da dispensa de contrato escrito?

A sucessão de acontecimentos diversos que ocorreram entre o conhecimento dos problemas de salubridade (NOV01) e a adjudicação por ajuste directo (15OUT03), coloca o problema de determinar qual ou quais são os acontecimentos que os demandados tiveram como imprevisíveis e geradores da urgência.

Essa determinação, que as propostas submetidas ao executivo se dispensaram de, com precisão, concretizar, é essencial quer para ajuizar da imprevisibilidade do acontecimento, quer dos demais requisitos, nomeadamente, se o acontecimento é ou não de imputar à CML.

O acontecimento não é o acto de encerramento do Alto da Eira, ocorrido a 28/10/02, pois que esse é um acto que se tornou previsível desde que foi conhecida a insalubridade do Alto da Eira e é um acto que foi voluntariamente assumido pela CML, a qual entendeu praticá-lo quando se convenceu de que não valia a pena recuperar o edifício do Alto da Eira, tornando-se inevitável a procura de instalações alternativas para albergar os arquivos.

O acontecimento, não querido pela CML, se imprevisível e a ela não imputável, logo veremos, só pode ter sido o facto



al

que, anterior ao encerramento, esteve na causa deste, ou seja, a insalubridade das instalações dos Arquivos do Alto da Eira.

Essa degradação, como os factos mostram, foi fenómeno de que a CML tomou conhecimento ao longo do tempo, pelo menos desde Novembro de 2001 e, em 29/07/02, reconhecida pelo Instituto Ricardo Jorge (IRJ) como incompatível com a presença dos trabalhadores. Este reconhecimento, embora, como a CML alegou, outros factores possam no mesmo sentido ter contribuído, foi determinante para a decisão de encerramento, a qual, apenas dada como inevitável na reunião de 17/10/02 (supra II, 13.5-13.7), só se concretizou em 28/10/02, ou seja, 3 meses após o relatório do IRJ.

O problema detectado pelo IRJ, tendo essencialmente a ver com a qualidade do ar nas instalações do Alto da Eira, foi considerado passível de solução, embora devessem os trabalhadores ser retirados até que as medidas preconizadas fossem tomadas (supra II, 13.3-13.4), tendo, porém, a CML optado pelo fecho definitivo e a busca de outro espaço, a qual, prevista para se concluir em 1 mês, se prolongou por cerca de 5 meses, após o que se fez o projecto que foi apresentado à D4 em 23/07/03, após o que a Vereadora preparou a proposta 456/03, que foi aprovada em 30/07/03, após o que em 15/10/03 se adjudicou, após o que em 28/11/03 se fez a consignação da obra. E, entre o encerramento do Alto da Eira e o termo da obra, vigorou uma solução de serviços mínimos para garantir a continuidade do acesso aos arquivos.

A doença do edifício do Alto da Eira não surge inopinadamente, mas de forma gradual, essa degradação esteve associada às características do edifício, mas também, quer à utilização dele como depósito de objectos (inumeráveis documentos), degradáveis e dificilmente passíveis de desinfecção e desinfestação, quer às condições em que era captado o ar exterior, como o relatório do IRJ descreve ("a tomada de ar novo para as instalações era feita num terraço, situado na base de um edifício que servia praticamente de lixeira aos moradores do mesmo. Este terraço constituía também a cobertura da biblioteca e nele eram visíveis para além do lixo grandes



fissuras e resíduos de água estagnada”), e daí as medidas correctivas recomendadas (supra II, 13.4).

Tudo sugere, na verdade, que se tratou de uma doença com causas conhecidas ou cognoscíveis e com sintomas que ao longo do tempo naturalmente foram sendo cada vez mais evidentes.

Não foi, pois, imprevisível o acontecimento que esteve na origem do encerramento do Alto da Eira.

Que doutro modo se entenda, porque a CML, conhecendo a essencialidade dos arquivos e as condições potenciadoras da degradação das instalações, por sua natureza, gradativa e não instantânea, não interveio atempadamente, como lhe competia, sobre as variáveis em presença, para atenuar ou evitar o desenvolvimento da doença, havendo-se limitado a actuar por forma a fazer o seu diagnóstico, **o encerramento do Alto da Eira, desenlace da doença diagnosticada, é, pelo menos em parte, imputável a essa omissão.**

E, porque o encerramento do Alto da Eira só teve lugar 3 meses depois de estar tecnicamente reconhecido que os trabalhadores daí deveriam ser retirados **também não se vê que estejamos perante urgência imperiosa, requisito com que também não é compatível o ritmo lento com que tudo se processou após esse encerramento.** Lentidão que igualmente persistiu após a aprovação do ajuste directo e após a adjudicação, embora neste ponto tenham razão os demandados quando observam que os condicionalismos que lhes cabe verificar e controlar são os que existiam à data das respectivas deliberações.

Resulta também dos factos provados que, encerrados os Arquivos em Outubro de 2002, foi possível encontrar uma solução que preservasse, em regime de serviços mínimos, o acesso à respectiva documentação, regime esse que, se pôde vigorar durante o período em que se procuraram novas instalações e em que se preparou o projecto e o caderno de encargos para as obras de adaptação das novas instalações e até estas serem executadas, não se alcança porque não poderia vigorar até as executar mediante concurso público.

Os passos lentamente percorridos até ao encerramento do Alto da Eira, depois, até se encontrarem as instalações do Vale de



Tribunal de Contas

Alcântara, depois, até à autorização do ajuste directo, depois, até à adjudicação, depois, até à consignação e, até ser executada a obra, execução que, como se vê da auditoria da 1ª Secção, sofreu atrasos, inculcam a **ideia de que a invocada urgência, ao invés de romper com a normal lentidão burocrática, como se impunha, se fosse imperiosa, coexistiu com ela. E só com o concurso público a urgência foi declarada incompatível, apesar de, como se disse, mediante serviços mínimos, a continuidade do acesso aos arquivos estar assegurada.**

Assim, na linha do que a 1ª Secção concluiu, **tenho como ilícita a adjudicação por ajuste directo. E ilícita é a dispensa do contrato escrito**, não só porque não se verificavam os pressupostos do ajuste directo, que a al. b) do nº 1 do artº 60º do DL 197/99, 08JUN igualmente contempla a fundar tal dispensa, como porque, presentes que fossem aqueles pressupostos, a redução a escrito era compatível com a execução (que não foi imediata) das relações contratuais, o que bastaria para dar a dispensa de contrato escrito como ilícita.

Vejamos, seguidamente, a quem podem imputar-se os factos.

Tendo havido 2 deliberações camarárias – a 1ª, que incidiu sobre a proposta 456/03 (autorização de abertura do procedimento para adjudicação por ajuste directo e dispensa de contrato escrito) e a 2ª, que incidiu sobre a proposta 592/03 (adjudicação por ajuste directo e dispensa do contrato escrito), o MP, a firmar a responsabilidade dos demandados, não deixando de referir esta, é na aprovação da proposta 456/03 que parece situar o núcleo da acção punível, ou seja, da infracção financeira.

Isso resulta de terem sido submetidos a julgamento os demandados que votaram a 1ª deliberação, mesmo que não tenham votado a 2ª, e de não terem sido demandados Vereadores que só votaram a 2ª; entendimento que coerentemente se confirma, no ponto 5 do RI, sob a epígrafe “fundamentos do pedido”, onde o enfoque é posto no factô de que “os ora demandados foram co-autores da deliberação colectiva pela escolha do tipo de procedimento pré-contratual que foi adoptado pela CML nesta empreitada (ajuste directo) e pela dispensa de contrato escrito”.



Tribunal de Contas

O facto ilícito punível, como o MP também refere, e já se disse, é a “violação (...) da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”.

Porque esse é o facto, a mera violação das normas procedimentais de que depende a assunção da despesa, se esta não ocorrer, não é punida.

E se ocorrer a assunção? (a) Respondem os que, antes dela, autorizaram os procedimentos? (b) Respondem os que, conformando-se com a falta dos procedimentos, adjudicaram? (c) Respondem tanto os que autorizaram (a) como os que adjudicaram (b)? (d) Respondem apenas os que autorizaram (a) e também adjudicaram (b)?

Como se disse, o MP segue a solução (a).

A favor dela, dir-se-á que como a violação de que enferma a assunção da despesa se traduz nos indevidos ajuste directo e dispensa do contrato escrito, a infracção é de imputar aos demandados que aprovaram a proposta 456/03.

Já a 1ª Secção, no 1º relatório, parece adoptar a solução (b) quando indica como “eventuais responsáveis” os votantes da proposta 592/03, mesmo que, o que ocorre com 3 Vereadores, por isso não demandados pelo MP, não tenham votado a 456/03. Mas a indicação, também, dos D1, D10, D13, que não votaram a proposta 592/03, mas haviam votado a 456/03, parece sugerir preferência pela solução (c), solução, todavia, não seguida em relação aos D9, D15, D16, os quais, havendo apenas aprovado a proposta 456/03, não são indicados como responsáveis no relatório da 1ª Secção.

Em que ficamos?

O ilícito é, seguramente, de imputar aos demandados que acompanharam todo o processo deliberativo, ou seja, os que, havendo aprovado a proposta 456/03 igualmente aprovaram depois a proposta 592/03 (solução (d)).



São eles os D2, D3, D4, D5, D6, D7, D11, D12, D14.

Com a 1ª deliberação, a autorizar o ajuste directo e a dispensa de contrato escrito, eles prepararam ou abriram caminho à subsequente 2ª deliberação de adjudicação por ajuste directo e consequente assunção ilegal da despesa, acto com relevância financeira sancionável, igualmente havendo incorporado nesta a dispensa do contrato escrito.

Igualmente parece, em tese, pois não foram demandados, que o ilícito poderia imputar-se, como o relatório da 1ª Secção admite, aos 3 Vereadores que apenas aprovaram a proposta 592/03 (solução (b)), pois que foram eles que assumiram a despesa e, embora influenciados pelo facto de ter sido antes aprovada a proposta 456/03, o que poderia relevar na apreciação da culpa, não estavam, em razão do que antes fora decidido, obrigados a autorizar, como autorizaram, a adjudicação por ajuste directo, e consequente assunção ilícita de despesa, também ilícita por terem dispensado a redução a escrito do contrato.

Quid juris, porém, relativamente aos demandados que, apenas tendo aprovado a proposta 456/03, não assumiram a despesa?

São eles, como o MP bem refere, os D1 e D10, que, presentes na sessão em que a obra foi adjudicada, não votaram essa deliberação, e - o que o MP parece não ter considerado (ver RI, nºs 2.10, 2.12, 2.13) - também os que não estiveram presentes na sessão de 15/10/03, os D8, D9, D13, D15, D16.

A questão não será pacífica. O que acima se disse a propósito da solução (a) parece depor no sentido de também a estes imputar o ilícito.

Mas há fortes argumentos em sentido contrário: como se disse, sem assunção da despesa, acto que eles não praticaram, não há ilícito; os actos que precederam a assunção da despesa, a tê-los como preparatórios, não são puníveis; nem parece que devam sê-lo, a configurá-los como actos de execução, pois que o tipo de ilícito sancionatório em presença tem em vista punir a violação das disposições preventivas e não o pô-la em perigo, e a ilicitude desses actos só contamina a despesa quando, em momento



Tribunal de Contas

ulterior, eles são incorporados no acto de assunção da mesma; assunção que é acto voluntário e autónomo e não evento, “*resultado típico*”, que necessariamente decorra da prática de actos anteriores; imputar aos demandados, que esses actos praticaram, responsabilidades financeiras que a lei faz decorrer da prática de actos posteriores em que eles não intervieram é pô-los na contingência de responder por actos que terceiros eventualmente venham a praticar.

Em suma: **porque a lei pune a assunção da despesa e esta só ocorre com a adjudicação, acto a que esses demandados são alheios, inclinamo-nos para não lhes imputar o ilícito** ¹.

Solução que, neste caso, coloca estes demandados em pé de igualdade com os membros do executivo que, só por meras razões processuais, não foram demandados, apesar de, com a aprovação da proposta 592/03, estes sim, terem assumido despesa ilegal.

Na análise da culpa, a que de seguida procederemos – o dolo que o MP invocava está excluído (supra, facto não provado 1), **importa tomar em consideração o teor das propostas que os demandados foram chamados a aprovar.**

A proposta para a adjudicação, a nº 592/03, relativamente ao ajuste directo, em parte reitera, em parte remete para a proposta

¹ O regime do ilícito financeiro sancionatório, naquilo que não decorre da Lei 98/97, será diverso conforme se preencha, subsidiariamente, por recurso ao regime do Código Penal hoje em vigor ou do direito contraordenacional, o que, no 1º caso, inexistindo fonte subsidiária mais directa, pode aceitar-se no que esteja de acordo com a natureza daquele ilícito, no 2º, não, por esse ilícito não ter sido convertido pela lei em contraordenação. Plausível é o recurso ao direito das contravenções, constante, na parte substantiva, do Código Penal de 1886, mantido residualmente em vigor pelo artº 7º do DL 400/82, de 23 de Setembro, enquanto se mantenham ilícitos com aquela natureza ou a eles assimiláveis. EDUARDO CORREIA, atendo-se a este regime e observando que nas contravenções a tentativa e a frustração não são punidas, escreve: “A razão lógica disto é que seria ir muito longe punir-se um pôr-se em perigo a lesão de interesses previstos em disposições que, elas mesmas (como são as que regulam as contravenções) já procuram prevenir um perigo longínquo e indeterminado de ofensas de interesses” (sublinhado nosso). E invoca, a propósito, a norma do artº 3º do Código Penal de 1886 que diz ser a contravenção unicamente a violação ou falta de observância das disposições preventivas, “o que exclui o pôr em perigo essa violação ou falta de observância” (Direito Criminal I, Almedina, 1971, pag. 223-224). A análise que no texto desta sentença se acolhe releva não apenas para o efeito da imputação do ilícito, mas também para o efeito de determinar a data da prática do ilícito, aspecto necessariamente presente na apreciação, por exemplo, da prescrição ou da amnistia, como pode ver-se da sentença nº 11/03JUL02/3ªS.



456/03, desse modo incorporando e dando guarida aos fundamentos que desta constavam.

Quais são esses fundamentos?

Diz-se na proposta que estando impossibilitados de funcionar, por razões de salubridade e saúde pública, os Arquivos do Alto da Eira e sendo essencial garantir a continuidade do acesso dos serviços municipais e dos munícipes a esses Arquivos, é de imperiosa urgência realizar as obras de adaptação das novas instalações do Vale de Alcântara, situação que advem de acontecimentos imprevisíveis e não imputáveis à CML.

A proposta não indica os factos ou acontecimentos que determinaram a insalubridade das instalações do Alto da Eira, não indica quando a insalubridade foi tecnicamente reconhecida nem quando foi decidido o encerramento dos Arquivos e, por ela, não se alcança quando é que para a CML se colocou a situação de urgência imperiosa. Não enunciando aqueles acontecimentos e não temporalizando os factos essenciais que a partir deles ocorreram, não era possível aferir nem da imprevisibilidade dos acontecimentos, nem da não imputação deles à CML nem se o processo decorreu com a celeridade compatível com uma situação de urgência imperiosa. A proposta refere a necessária continuidade de acesso aos arquivos mas omite que a partir do encerramento do Alto da Eira esse acesso estava a ser garantido em regime de serviços mínimos e não explica porque é que essa solução, que durava há cerca de 1 ano (OUT02-OUT03) - e que se terá prolongado até ao termo das obras feitas por ajuste directo - já não poderia manter-se até ao termo das obras feitas mediante concurso.

Em suma: foi afirmada a presença dos requisitos do ajuste directo (a urgência imperiosa, os acontecimentos imprevisíveis e não imputáveis à CML que a geraram, a necessidade de garantir a continuidade de acesso aos arquivos), mas não foram dados os elementos de facto por forma a que os membros do executivo pudessem dar aqueles requisitos como verificados.

A não enunciação nas propostas dos factos, relevantes, que hão-de dar origem ao acto proposto, tratando-se de matéria que afecta os direitos ou interesses de quantos poderiam aceder à



Tribunal de Contas

contratação de acordo com o princípio da concorrência, inquina de falta de fundamentação os actos praticados, mediante a aprovação das propostas 456/03 e 592/03 (artºs 123º, 1, c), d), 124º, 1 e 125º, 1, 2, CPA e artºs 4º, 1, a), 7º, 9º, 10º do DL 197/99, bem como as normas já referidas reguladoras do concurso, do ajuste directo e do contrato escrito), observando-se, em relação à dispensa de contrato escrito, que o admitir-se o ajuste directo por urgência inadiável não significa que daí necessariamente decorra a dispensa do contrato escrito. É que esta, como se disse, só é admitida se, em razão da execução imediata das relações contratuais, isso for “*estritamente necessário*”, o que, no caso, também não foi invocado nas propostas. E os factos ulteriores à adjudicação mostram que sobrou tempo para celebrar o contrato por escrito e, então sim, trazê-lo à fiscalização prévia deste tribunal. O tempo que houve para o que não tinha que ser feito (remessa a Visto de contrato não escrito) faltou para o que deveria fazer-se (redução do contrato a escrito).

Os demandados têm razão quando alegam que não têm que responder por actos que não estiveram sob seu controlo.

Estava, porém, no seu controlo exigir que lhes fossem presentes propostas devidamente fundamentadas. Não as tendo exigido, ficaram sem condições de aferir, com conhecimento de causa, da legalidade dos actos que praticaram, actos que assumiram confiando no cabal conhecimento dos factos e na correcta avaliação deles por parte dos proponentes, os quais, note-se, também não fizeram constar das propostas a análise que na matéria os Serviços ofereceram.

Como estão formuladas, as proposta 456/03 e 592/03 são um pedido de cheque em branco ao executivo, pedido reforçado na sessão camarária quando, perante dúvidas aí suscitadas, a Vereadora proponente insistiu que havia urgência imperiosa e que a demonstração dela seria ulteriormente facultada, o que tão pouco se mostra que tenha acontecido, disso os membros do executivo se havendo, aparentemente, desinteressado.

Abstendo-se de exigir, ao contrário do que deveriam ter feito, propostas suficientemente fundamentadas, de facto e de direito, os demandados deliberaram com base na



Tribunal de Contas

confiança que depuseram nos subscritores das mesmas. As deliberações que tomaram, além de formalmente infundamentadas, são ilegais por não estarem reunidos os requisitos de que dependeria, quer a adjudicação por ajuste directo, quer a dispensa do contrato escrito.

Como membros do executivo e garantes da legalidade dos procedimentos inerentes à realização de despesa pública, os demandados tinham obrigação de se rodearem de melhores cuidados.

Cuidado que não tiveram apesar de um dos Vereadores ter chamado a atenção para as insuficiências da proposta 456/03. Cuidado que omitiram ao deliberarem com base em propostas infundamentadas.

Confiando, sem se assegurarem pela qualidade e suficiência das informações recebidas da bondade do que lhes era proposto, os demandados, podendo e devendo evitá-lo, deixaram-se contagiar pela inadvertência de quem preparou as propostas e as submeteu a deliberação.

Depõe a favor dos demandados o facto de, como decorre das actas, numa e na outra sessão, terem sido chamados a apreciar um elevado número de assuntos, o que, em parte, também explica que tenham confiado na bondade do que lhes foi submetido. Também depõe, a favor dos demandados que não acompanharam o processo, a circunstância de, não estando reunidos, como se concluiu, os pressupostos do ajuste directo e da dispensa de contrato escrito, terem sido confrontados com uma situação com aparência de urgente e cuja solução porventura já deveria ter sido ou estar a ser ultimada quando o assunto lhes foi presente. São aspectos que nos levam a moderar, que não a excluir, o juízo de culpa.

A culpa dos que submeteram as propostas ao executivo, o D4 (proposta 456/03), os D3, D4 (proposta 592/03), sem se terem assegurado da sua conformidade legal, é superior à dos que se limitaram a votá-las e, destes, é menor a dos que não tinham pelouro atribuído, avaliação que se reflecte nas sanções que entendemos dever aplicar as quais, a partir dos valores mínimos



Tribunal de Contas

legais, agravamos no 1º caso (proponentes) e mitigamos no último (Vereadores sem pelouro).

Das molduras previstas no artº 65º, 2 da lei 98/97, redacção originária e redacção da Lei 48/06, 29AGO, revela-se concretamente mais benigna a 1ª, a qual, por isso, retenho.

IV

Decisão

Nestes termos, julgando parcialmente procedente a presente acção, ao abrigo das normas legais referidas:

1. Absolvo os demandados PEDRO MIGUEL SANTANA LOPES, PEDRO JOSÉ DEL-NEGRO FEIST, PAULA CRISTINA SANTOS GOMES, JOSÉ TOMÁS VASQUES, MANUEL BAPTISTA FIGUEIREDO, JOSÉ MANUEL AFONSO POSSIDÓNIO e CARLOS FERNANDO MOREIRA DE CARVALHO.
2. Condeno os demandados MARIA TERESA RODRIGUES PINTADO MAURY, PEDRO AUGUSTO CUNHA PINTO, MARIA MANUEL COSTA BRANDÃO PINTO BARBOSA, MARIA HELENA LOPES DA COSTA, MARIA EDUARDA NAPOLEÃO, JOSÉ ANTÓNIO MOREIRA MARQUES, ANA MARGARIDA MOREIRA MAGALHÃES VASQUES, RUI PEDRO OLIVEIRA BARROSO SOARES, MANUEL ANTÓNIO DURAN DOS SANTOS CLEMENTE, nas multas, respectivamente, para os 6 primeiros, de € 1 213, € 1 503, € 1 803, € 1 203, € 1 222, € 633 e € 366, para cada um dos restantes.

Emolumentos legais.

4JAN07

Amável Raposo
(Juiz Conselheiro)