



Sentença 4/2008 – 3ª Secção Sumário

1. Os Demandados integravam, o Executivo Camarário de um Município, tendo-lhes sido imputada uma infracção financeira, de natureza sancionatória, nos termos do artigo 65º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, pela realização de contratações de pessoal e consequentes autorizações de despesas e pagamentos em violação das normas contidas nas disposições conjugadas dos artigos 7º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro; 7º, 8º, 9º, 10º, 85º e 86º, n.º 1, alíneas c) e d), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, bem como a alínea d) do Ponto 2.3.4.2. do POCAL.
2. Os procedimentos foram todos por ajuste directo, sem qualquer consulta prévia, pelo que se deu como verificada a ilicitude do facto, por inobservância do preceituado no artigo 81º, n.º 1, alíneas a, b) e c), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, postergando-se o princípio da concorrência (artigo 10º da Lei n.º 197/99) e inviabilizando-se a possibilidade de a Autarquia encontrar prestadores dos serviços a melhor preço, e, logo, com menor dispêndio de despesa, ilícito que integrava a infracção financeira prevista no artigo 65º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
3. Com a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, passou a permitir-se o ajuste directo na celebração de contratos de locação ou de aquisição de bens imóveis e de contratos de aquisição de serviços de valor inferior a € 75 000 (alínea a) do n.º 1 do artigo 20º).
4. Todos os contratos referidos nos autos têm valores aquém do montante de € 75 000, pelo que, por força do disposto no n.º 2 do artigo 2º do Código Penal, o ilícito imputado aos Demandados à luz do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, deixou de ser punível, face ao regime consagrado no Código dos Contratos Públicos, o que envolve a extinção da responsabilidade dos Demandados.

Conselheiro Relator: Manuel Mota Botelho



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

SENTENÇA Nº 4/2008

(Processo nº 1 JC/2007)

I – RELATÓRIO

1. O Exmo. Magistrado do Ministério Público requereu, ao abrigo do disposto nos artigos nos artigos 57º, n.º1, 58º, nºs 1 e 2, e 89º nº 1, al. a), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, em processo de julgamento de contas, o julgamento dos Demandados Maria da Luz Rosinha e Francisco do Vale Antunes imputando-lhes a prática de uma infracção financeira prevista na al. b) do nº 1 do artigo 65º da ainda Lei n.º 98/97 e punível nos termos do nº 2 da citada norma.

Articulou, para tal, e em síntese que:

- O Ministério Público nada tem a obstar à “aprovação do saldo de encerramento do respectivo relatório”.
- Ficaram evidenciados no Relatório de Auditoria nº 7/2006, da 2ª Secção do Tribunal de Contas, os seguintes factos:
- Ambos os requeridos pertenciam à vereação que governava o Município de Vila Franca de Xira no ano de 2002, tendo decidido proceder à contratação de vários tipos de prestação de serviços para áreas funcionais da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, no âmbito da assessoria no Gabinete de Apoio à Presidência, na Divisão de Gestão Financeira e Gabinete de Apoio ao



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Vereador da Área, que se traduziam em apoio administrativo à presidência, assessoria nas áreas da Cultura, dos Equipamentos Desportivos e Lazer, do Turismo e Financeira, bem como, gestão da carteira de seguros; contratos que a seguir se especificam e descrevem.

- Antes de proceder às referidas contratações a primeira requerida solicitou e obteve Informações do Departamento Administração Geral (DAG) que, em geral, asseguravam que a «realização destes contratos só poderá ter lugar quando não existam funcionários com as qualificações exigidas para o desempenho das funções objecto da avença».
- Em nenhuma informação posterior ficou demonstrada e comprovada pelos serviços da Câmara Municipal de V. F. de Xira a objectiva inexistência, no quadro de funcionários, de elementos com as qualificações necessárias e suficientes para o desempenho das funções relativas aos contratos de prestação de serviços.
- Constata-se das Informações de Serviço da DAG do DGRH daquele Município que os despachos da primeira requerida que autorizam as contratações e a despesa foram proferidos independentemente de qualquer informação fundamentada sobre a existência ou inexistência de funcionários de quadro da Câmara Municipal, aptos ao desempenho de tais funções.
- Ciente daquela exigência legal, a primeira requerida autorizou a despesa desses vários contratos de prestação de serviços cujo valor global orçou em € 129.127,89.
- Todos os contratos resultaram de ajustes directos.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Em nenhuma das informações de serviço se demonstra que as funções a desempenhar apenas pudessem ser executadas pelo respectivo contratado.
- Nenhuma das funções previstas nos referidos contratos pode ser considerada urgente, limitada no tempo, resultante de circunstâncias imprevistas.
- O segundo Demandado, apesar de ter tomado conhecimento das Informações de Serviço e das condicionantes legais que aquelas colocavam às contratações e despesas antes referidas, autorizou também o seu pagamento.
- Tais contratações e consequentes autorizações de despesas e pagamentos violaram as normas contidas nas disposições conjugadas dos artigos 7º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro; 7º, 8º, 9º, 10º, 85º e 86º, n.º 1, als. c) e d), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, bem como a al. d) do Ponto 2.3.4.2. do Pocal.
- Ambos os requeridos agiram voluntária e conscientemente, bem sabendo que aquelas contratações eram ilegais, e que, por isso, a autorização das respectivas despesas e pagamentos também o eram.

Concluiu peticionando a condenação dos demandados a pagar cada um, uma multa de:

-A primeira demandada: € 2.670,00

-O segundo demandado: € 2.225,00



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

2. Citados, os Demandados contestaram o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando, em síntese, que:

- **Aceita-se, por corresponderem à verdade, os factos constantes dos nºs. 4 (excepto a expressão “que se traduziam em apoio administrativo à presidência”), 5, 14, 15 (excepto a expressão “sem objecto definido, firmado em 23/2/2003”) a 20 e 25 do Requerimento.**

- **Não corresponde à verdade o que se afirma no art. 28 do mesmo requerimento.**

- **Os Demandados, ao autorizarem as despesas e pagamentos em causa, agiram que na firme convicção de que o estavam a fazer de acordo com a lei.**

- **Em todos os casos referidos nos autos, a contratação das pessoas e os subsequentes pagamentos foram autorizados após informação dos Serviços Camarários donde constavam que os mesmos eram legais.**

- **Todos os contratados visavam satisfazer reais necessidades da Câmara, tinham o perfil adequado para as funções contratadas, vieram desempenhar funções para as quais a Câmara não tinha funcionários com habilitações nem experiência.**

- **Joaquim Brás de Moura foi contratado para “fazer a gestão” da carteira de seguros da Câmara.**

- **A Câmara não tinha nenhum funcionário com experiência nessa área.**

- **Tendo a Câmara Municipal como objectivo primordial diminuir as despesas correntes, designadamente com os seguros, sendo este um valor avultado.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Relativamente a José Jorge Letria, pretendendo a Câmara desenvolver a área da cultura, foi necessário recorrer temporariamente a um técnico especialista que implementasse novas orientações nesta área.
- Por outro lado, estando a decorrer as obras de um edifício setecentista para adaptar o Museu Municipal, houve necessidade de recorrer a este técnico considerando a sua vasta experiência nesta área, uma vez que no quadro de pessoal da Câmara não existiam.
- Em relação a Jorge Zacarias, a Câmara tinha para inaugurar o complexo das piscinas municipais, sendo o contratado um técnico especializado na gestão de equipamentos de desporto e lazer e a Câmara não tinha no seu quadro de pessoal nenhum funcionário com os conhecimentos exigidos.
- Quanto ao caso de Carlos Vieira da Silva, a Câmara pretendia a implementação de projectos turísticos no Município e necessitava de assessoria de um técnico da área já que nos seus quadros não tinha ninguém com habilitações ou experiência para o efeito.
- Quanto a Manuel Martins, a celebração deste contrato de prestação de serviços surge da necessidade de dar cumprimento ao legalmente estabelecido quanto à implementação do POCAL em 2002, não havendo no quadro da Câmara nenhum técnico na área financeira detentor de conhecimentos aprofundados nesta área devido, essencialmente, à sua elevada juventude.
- Quanto ao caso de Cláudio Lotra, a Câmara tem funcionários com habilitações e experiência na área da comunicação social, mas não tinha nenhum que pudesse destacar ou que tivesse experiência no



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

acompanhamento da organização e apresentação de eventos e projectos organizados pela Autarquia.

- Agiram na convicção de que estavam a fazer legalmente, e quando se entendesse que havia falta só a título de negligência ela lhes poderia ser imputável.
- Sendo que nunca antes houve recomendação deste Tribunal ou de qualquer órgão de controlo interno para correcção do procedimento adoptado.

Terminam, pedindo que a acção seja julgada improcedente, absolvendo-se os Demandados ou relevando-se-lhes eventual responsabilidade.

3. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção ao prosseguimento dos autos, procedeu-se subsequentemente a julgamento com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação.

II – OS FACTOS

São os seguintes os factos dados como provados nos termos do n.º 3 do artigo 791º do Código do Processo Civil:

FACTOS PROVADOS:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

1. Nos anos económicos de 2002 e 2003, os Demandados Maria da Luz Rosinha e Francisco do Vale Antunes integraram o Executivo Camarário de Vila Franca de Xira, a primeira como Presidente e o segundo como Vereador.
2. Os Demandados auferiram, pelo exercício das respectivas funções, no ano de 2003, os vencimentos líquidos mensais de € 3.082,73 e € 2.200,74, respectivamente.
3. A primeira Demandada, em representação da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, celebrou, e autorizou a respectiva despesa, no que respeita aos seguintes contratos de prestação de serviços:
 - a) Em 15 de Fevereiro de 2002, com Cláudio Alexandre Pereira Lotra, que teve como objecto a prestação de serviços de apoio ao Gabinete de Apoio à Presidência, nomeadamente no apoio técnico-administrativo à realização de projectos e eventos organizados pela autarquia, com início em 1 de Fevereiro de 2002 e duração de um ano, podendo ser prorrogado por iguais períodos, e remuneração mensal de € 698,32, acrescida de IVA;
 - b) Em 15 de Fevereiro de 2002, com José Jorge Alves Letria, que teve como objecto a prestação de serviços de apoio ao Gabinete de apoio à Presidência, nomeadamente em assessoria na área da Cultura, com início em 15 de Janeiro de 2002 e duração de um ano, podendo ser prorrogado por iguais períodos, e remuneração mensal de € 1.745,79, acrescida de IVA, contrato que foi alterado em 20 de Maio de 2002, no que respeita à remuneração mensal, que passou a ser de € 2.092,77, acrescida de IVA, com efeitos a partir de Abril de 2002;
 - c) Em 23 de Janeiro de 2003, com Joaquim Augusto Nunes Brás de Moura, que teve como objecto a prestação de serviços de Gestão da Carteira de Seguros, com início em 4 de Novembro de 2002 e



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

duração de um ano, podendo ser prorrogado por iguais períodos, e remuneração mensal de € 1.250,00, acrescida de IVA, no primeiro semestre, e de € 625,00, acrescida de IVA, nos meses seguintes;

- d) Em 8 de Abril de 2002, com Jorge Manuel Nunes Zacarias, que teve como objecto a prestação de serviços de assessoria nas áreas dos equipamentos desportivos e do lazer, com início em 1 de Março de 2002 e duração de dois anos, e remuneração mensal de € 2.041,67, acrescida de IVA;
- e) Em 15 de Fevereiro de 2002, com Carlos Manuel Quaresma Vieira da Silva, que teve como objecto a prestação de serviços de apoio ao Gabinete de Apoio à Presidência, nomeadamente em assessoria na área do Turismo, com início em 1 de Fevereiro de 2002 e duração de um ano, podendo ser prorrogado por iguais períodos, e remuneração mensal de € 2.244,59, acrescida de IVA;
- f) Em 29 de Abril de 2002, com Manuel Eduardo Martins, que teve como objecto a prestação de serviços de apoio ao Gabinete de Apoio à Presidência, nomeadamente em assessoria na área financeira, com início em 1 de Abril de 2002 e duração de um ano, podendo ser prorrogado por iguais períodos, e remuneração mensal de € 1.280,00, acrescida de IVA.

4. Antes de proceder às referidas contratações, o Departamento de Administração Geral da Câmara Municipal apresentou informação à primeira Demandada na qual era, designadamente, referido, no seu ponto 2, que **“A realização desses contratos só poderá ter lugar quando não existam funcionários com as qualificações exigidas para o desempenho das funções objecto da avença”**, tendo a mesma Demandada autorizado todas as contratações.

5. Autorizações que ocorreram nas seguintes datas:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Em 28/01/2002, no que respeita à contratação de Cláudio Alexandre Pereira Lotra;
 - Em 14/01/2002, no que respeita à contratação de José Jorge Alves Letria;
 - Em 31/10/2002, no que respeita à contratação de Joaquim Augusto Nunes Brás de Moura;
 - Em 28/02/2002, no que respeita à contratação de Jorge Manuel Nunes Zacarias;
 - Em 28/01/2002, no que respeita à contratação de Carlos Quaresma Vieira da Silva;
 - Em 14/03/2002, no que respeita à contratação de Manuel Eduardo Martins.
6. Relativamente à exigência legal de a realização dos contratos só poder ter lugar quando não existam funcionários com as qualificações necessárias para o desempenho das funções objecto dos contratos, apenas é referido nas informações que antecederam as contratações que **“verificadas as condições estabelecidas no ponto 2 desta Informação, e de acordo com os n.ºs 1 e 3 do artº 7º do referido D.L. 409/91, poderá proceder-se à celebração de um contrato de prestação de serviços por avença”**.
7. Os contratos referidos no facto 3, no que toca ao ano de 2003, envolveram a despesa global de € 129.127,89, cuja execução se processou nos seguintes termos:
- Cláudio Alexandre Pereira Lotra: prestação de serviços decorreu de 01/01/2003 a 18/12/2003, tendo sido pago o montante de € 8.495,01;
 - José Jorge Alves Letria: prestação de serviços decorreu de 24/01/2003 a 19/12/2003, tendo sido pago o montante de € 29.884,80;
 - Joaquim Augusto Nunes Brás de Moura: prestação de serviços decorreu de 24/01/2003 a 17/12/2003, tendo sido pago o montante de € 11.261,88;



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Jorge Manuel Nunes Zacarias: prestação de serviços decorreu de 24/01/2003 a 17/12/2003, tendo sido pago o montante de € 29.155,08;
- Carlos Quaresma Vieira da Silva: prestação de serviços decorreu de 23/01/2003 a 18/12/2003, tendo sido pago o montante de € 32.052,72;
- Manuel Eduardo Martins: prestação de serviços decorreu de 24/01/2003 a 19/12/2003, tendo sido pago o montante de € 18.278,40.

8. Todas as contratações resultaram de ajustes directos, sem consulta, em conformidade com o estipulado no ponto 4 das Informações que precederam a celebração dos contratos, e que diz que **“Considerando a especificidade das funções e a necessidade de confiança técnica para o seu desempenho, deverá o contrato ser celebrado ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artº 86 do D.L. 197/99, de 08 de Junho”**, com excepção da Informação relativa à contratação de Jorge Manuel Nunes Zacarias, cujo ponto 4 diz que **“Considerando a especificidade das funções e a aptidão técnica do prestador em causa, designadamente a sua experiência na coordenação de gestão de equipamentos desportivos e de lazer, deverá o contrato ser celebrado ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artº 86º do D.L. 197/99, de 08 de Junho”**.

9. Embora nada conste por escrito que os serviços da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira tenham averiguado sobre a inexistência no quadro dos seus funcionários de elementos com as qualificações necessárias e suficientes para o desempenho das funções relativas aos contratos de prestação de serviços, foi feita essa análise tendo os serviços concluído pela sua inexistência.

10. Em nenhuma das informações dos serviços da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira constam quaisquer elementos justificativos de que somente



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

os contratados indicados no facto 3 podiam executar os serviços para os quais foram contratados.

11. Nem nenhuma das contratações se revestiu de carácter urgente.
12. O segundo Demandado, tendo tomado conhecimento das Informações que precederam as contratações das pessoas indicadas no facto 3, e dos respectivos contratos, autorizou o pagamento da despesa referida no facto 7.
13. As Informações que precederam as contratações foram elaboradas pelo Técnico Superior Paulo Luís da Piedade Alenquer e obtiveram a concordância do Chefe de Divisão do Departamento de Administração Geral da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira.
14. Na contratação de Cláudio Lotra, não obstante a Câmara possuir funcionários com experiência na área da comunicação social, não tinha nenhum que se pudesse destacar no acompanhamento da organização e apresentação de eventos e projectos organizados pela Autarquia, necessidade que, na altura, se mostrou particularmente premente porque se pretendia organizar e apresentar o Plano Estratégico Concelhio.
15. Na contratação de José Jorge Letria, pretendendo a Câmara desenvolver a área da cultura, foi necessário recorrer temporariamente a um técnico especialista que implementasse novas orientações esta área, nomeadamente na organização de palestras e espectáculos.
16. E, estando a decorrer as obras de um edifício setecentista para adaptar a Museu Municipal, houve necessidade de recorrer a este técnico considerando a sua vasta experiência nesta área, uma vez que no quadro de



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

peçoal da Câmara não existiam funcionários com os conhecimentos adequados.

17. Na contratação de Joaquim Brás de Moura a Câmara não tinha nenhum funcionário com experiência na área de gestão da carteira de seguros, tendo a Câmara como objectivo primordial diminuir as despesas correntes, designadamente com os seguros, que tinham um valor avultado, pelo que foi necessário recorrer a um técnico especialista nesta área, nomeadamente no levantamento e análise da carteira de seguros, reformulação de algumas coberturas, riscos e garantias enquadrando-as em modalidades mais actualizadas, reestruturação dos circuitos existentes, de forma a otimizar a sua funcionalidade face aos interesses e necessidades da Câmara e, ainda, formação e acompanhamento de novos funcionários que viessem integrar a estrutura responsável pela área dos seguros.
18. Na contratação de Jorge Zacarias a Câmara tinha para inaugurar o complexo das Piscinas Municipais e não tinha no seu quadro de pessoal nenhum funcionário com os conhecimentos exigidos para acompanhar a gestão de equipamentos de desporto e lazer.
19. Na contratação de Carlos Vieira da Silva a Câmara pretendia a implementação de projectos turísticos no Município e necessitava de um técnico da área já que no seu quadro não tinha ninguém com experiência para o efeito, sendo o contratado um técnico reputado na área, tendo sido, durante anos, Director do Departamento de Economia e Turismo da Câmara, tendo o mesmo colaborado no Plano de Desenvolvimento Turístico do Concelho e representado o Município em várias iniciativas de promoção turística do Concelho.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

20. Na contratação de Manuel Martins a Câmara teve necessidade de dar cumprimento ao legalmente estabelecido quanto à implementação do POCAL em 2002, não havendo no quadro da Câmara nenhum técnico na área financeira detentor de conhecimentos aprofundados nesta área, competindo ainda ao mesmo dar acções de formação interna.
21. O saldo de encerramento da conta de gerência da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira de 2003 é o que consta do ajustamento de fls. 54 do Relatório de Auditoria n.º 7/2006, aprovado em sessão da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, de 2 de Março de 2006.
22. O Ministério Público manifestou nada ter a objectar à aprovação do saldo de encerramento do respectivo Relatório.
23. A conta de gerência da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira de 2002 não foi objecto de inclusão no Plano de Fiscalização do Departamento de Verificação Interna de Contas deste Tribunal, tendo sido apenas objecto da operação de validação de montantes e de verificação da existência dos diversos documentos instrutórios.
24. A primeira Demandada autorizou as contratações indicadas no facto 3, celebrou os contratos e autorizou a respectiva despesa, convicta da legalidade dos procedimentos.
25. O segundo Demandado autorizou o pagamento da despesa referida no facto 7 convicto da sua legalidade.
26. A primeira Demandada iniciou funções como Presidente da Câmara de Vila Franca de Xira em 6 de Janeiro de 1998, e desde então mantém-se ininterruptamente no exercício do cargo.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

27. O segundo Demandado iniciou funções como Vereador da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira em Janeiro de 2001, e desde então mantém-se ininterruptamente no exercício do cargo.

FACTOS NÃO PROVADOS:

Todos os que foram articulados e que directa ou indirectamente contradigam com a factualidade dada como provada, e que designadamente que os Demandados tenham agido voluntária e conscientemente bem sabendo que as contratações eram ilegais e que, por isso, a autorização das respectivas despesas e pagamentos também o eram.

III – O DIREITO

Aos Demandados vem imputada uma infracção financeira, de natureza sancionatória, p. e p. nos termos do artigo 65º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, pelo facto de as contratações e consequentes autorizações de despesas (da responsabilidade da primeira Demandada) e pagamentos (da responsabilidade do segundo Demandado) terem violado as normas contidas nas disposições conjugadas dos artigos 7º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro; 7º, 8º, 9º, 10º, 85º e 86º, n.º 1, alíneas c) e d), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, bem como a alínea d) do Ponto 2.3.4.2. do POCAL.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Começaremos por analisar a situação face ao regime estatuído pelo artigo 7º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 409/91, e, de seguida, o mesmo se fará relativamente ao Decreto-Lei n.º 197/99.

Dispunha o n.º 2 do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro (diploma entretanto revogado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro) que **“O contrato de tarefa caracteriza-se por ter como objectivo a execução de trabalhos específicos, de natureza excepcional, sem subordinação hierárquica, não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido, apenas se admitindo recorrer a este tipo de contrato quando não existam funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto da tarefa e a celebração de contrato de trabalho a termo certo for desadequada”**.

Na petição inicial, o Ministério Público alegou que, não obstante a primeira requerida ter solicitado e obtido informações do Departamento de Administração Geral que, em geral, asseguravam que «A realização destes contratos só poderá ter lugar quando não existam funcionários com as qualificações exigidas para o desempenho das funções objecto da avença», em nenhuma informação posterior ficou demonstrada e comprovada pelos serviços da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira a objectiva inexistência, no quadro de funcionários da mesma Câmara, de elementos com as qualificações necessárias e suficientes para o desempenho das funções relativas aos contratos de prestação de serviços.

Acrescenta o Ministério Público que, nas Informações de Serviço da DAG do DGRH daquele Município, apenas se refere, em termos suficientemente equívocos e não conclusivos, que «verificadas as condições estabelecidas no ponto 2 desta informação, poderá proceder-se à celebração de um contrato...», e, assim, destas afirmações não resultava e não podia inferir-se, com segurança, que as referidas



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

condições estabelecidas no ponto 2 estavam já verificadas, e que se impunha uma informação detalhada e documentação concreta para que a contratação fosse legal.

Ou seja, no que toca ao artigo 7º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro, o Ministério Público assenta o pedido com base no segmento que diz que **“apenas se admitindo recorrer a este tipo de contrato quando não existam funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto da tarefa”**.

Verifica-se que, realizado o julgamento, os Demandados lograram fazer prova de que, embora nada conste por escrito que os serviços da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira tenham averiguado sobre a inexistência no quadro dos seus funcionários de elementos com as qualificações necessárias e suficientes para o desempenho das funções relativas aos contratos de prestação de serviços, foi feita essa análise, tendo os serviços concluído pela sua inexistência (cfr. facto provado 9).

Mais resulta da prova produzida (factos provados 14 a 20) que todas as contratações se mostraram justificadas, pois inexistia no quadro do pessoal da Câmara funcionários com os conhecimentos adequados para o desempenho das funções para as quais foram feitas as contratações.

Nestas circunstâncias, considera-se, à luz do segmento da norma do artigo 7º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 409/91 equacionado pelo Ministério Público, que as contratações realizadas preenchem a respectiva estatuição legal, não se configurando, nesta parte, qualquer ilícito, improcedendo, pois, o correspondente pedido.

No que concerne à inobservância de normas do Decreto-Lei 197/99, de 8 de Junho, considerou o Ministério Público, na petição inicial, que todos os contratos



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

resultaram de ajustes directos quando, em nenhuma das informações de serviço, se demonstra que as funções a desempenhar apenas pudessem ser executadas pelo respectivo contratado (alínea d) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei 197/99), nem as funções previstas nos contratos podem ser consideradas urgentes, resultantes de circunstâncias imprevistas e incluídas a qualquer título nas circunstâncias previstas para os procedimentos previstos nos artigos 83º a 87º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Ora, ficou provado que a primeira Demandada celebrou, em representação da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, e autorizou a respectiva despesa, seis contratos de prestação de serviços (facto provado 3), tendo todas as contratações resultado de ajustes directos, sem consulta (facto provado 8).

Mais se provou que nas informações que precederam as contratações se invocou a alínea d) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho (diploma entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, com excepção dos artigos 16º a 22º e 29º), que dispunha que **“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”**.

As diversas alíneas do ainda n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei 197/99 elencavam os casos em que era possível escolher o tipo de procedimento na modalidade de ajuste directo, independentemente do valor estimado da despesa pública.

O Ministério Público, na petição inicial, referencia também a alínea c) do n.º 1 do referido artigo 86º (motivos de urgência), para defender que nenhuma das contratações poderia ser considerada urgente, fundamento esse que, aliás, nunca foi invocado pelos Demandados.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

No entanto, há que realçar que ficou dado como provado que nenhuma das contratações se revestiu de carácter urgente (facto provado 11).

Há sim que concentrar a nossa análise sobre a alínea d) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei n.º 197/99, que serviu de fundamento para as contratações.

Ficou provado que em nenhuma das informações dos serviços da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira constam quaisquer elementos justificativos de que somente os contratados indicados no facto 3 podiam executar os serviços para os quais foram contratados (facto provado 10).

E percebe-se que assim tenha acontecido, pois é manifesto que os serviços a prestar (Cláudio Lotra, na área da comunicação social; José Letria, na área da cultura; Joaquim Moura, na área de gestão de seguros; Jorge Zacarias na área de equipamentos desportivos e lazer; Carlos da Silva, na área do turismo, e Manuel Martins, na área financeira), não se revelando de particular complexidade, eram de molde a poderem ser prestados por outros fornecedores com qualificação e experiência em tais áreas, havendo certamente no País um alargado universo de pessoas com a aptidão técnica para o exercício das funções objecto dos contratos celebrados.

Assim, mostra-se, de todo, injustificado o fundamento invocado pela Autarquia assente no requisito de que os serviços apenas podiam ser executados por um fornecedor determinado.

Falecendo o fundamento utilizado para os procedimentos adoptados (ajuste directo), há que definir qual seria, à data dos factos, o procedimento legalmente adequado.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

E aqui impõe-se a aplicação do artigo 81º da Lei n.º 197/99, enquadrando as diferentes contratações nas diferentes alíneas do seu n.º 1 em função dos valores dos contratos, a calcular nos termos do artigo 24º.

Assim, nas contratações de Jorge Zacarias e de Carlos Silva exigia-se a consulta prévia a pelo menos cinco fornecedores (alínea a), nas de José Letria e Manuel Martins a consulta prévia a pelo menos três fornecedores (alínea b), e nas de Cláudio Lotra e Joaquim Moura a consulta prévia a pelo menos dois fornecedores (alínea c).

Como atrás se referiu, os procedimentos foram todos por ajuste directo, sem qualquer consulta prévia, pelo que resulta claro que há que dar como verificada a ilicitude do facto, por inobservância do preceituado no artigo 81º, n.º 1, alíneas a, b) e c), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, postergando-se o princípio da concorrência (artigo 10º da Lei n.º 197/99) e inviabilizando-se a possibilidade de a Autarquia encontrar prestadores dos serviços a melhor preço, e, logo, com menor dispêndio de despesa, ilícito que integra a infracção financeira prevista no artigo 65º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que se imputa à primeira Demandada, na medida em que autorizou as contratações, celebrou os contratos e autorizou a respectiva despesa (factos provados 3, 4 e 5), e ao segundo Demandado que autorizou o pagamento da respectiva despesa (facto provado 12).

Importaria, de seguida, apreciar se os Demandados agiram ou não com culpa (dolo ou negligência).

Na verdade, em sede de direito financeiro, só existe responsabilidade sancionatória caso a acção ou a omissão do agente seja culposa – artigos 67º, n.ºs 2 e 3, e 61º, n.º 5, da Lei n.º 98/97 –, responsabilidade financeira sancionatória que, tendo subjacente a culpa, exige o recurso aos princípios e conceitos enformadores do direito penal.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Porém, há que ter previamente em consideração o regime consagrado no n.º 2 do artigo 2º do Código Penal, que determina que **“O facto punível segundo a lei vigente no momento da sua prática deixa de o ser se uma lei nova o eliminar do número das infracções...”**.

Daí que se imponha averiguar se o facto ilícito agora em causa continua punível após a revogação do Decreto-Lei n.º 197/99, com excepção dos artigos 16º a 22º e 29º, feita pelo artigo 14º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, tendo o n.º 1 do artigo 1º deste último diploma aprovado o Código dos Contratos Públicos (CCP), o qual passou a contemplar, mas com nova configuração, o regime da realização das despesas públicas que constava do Decreto-Lei n.º 197/99., sendo certo que, se assim acontecer, se passará à apreciação da culpa, e, no caso contrário, terá de se considerar extinta a responsabilidade dos Demandados.

O artigo 16º, n.º 1, do CCP estabelece como tipos de procedimentos para a formação dos contratos o ajuste directo, o concurso público, o concurso limitado por prévia qualificação, o procedimento de negociação e o diálogo concorrencial, verificando-se, assim, que foi eliminado o procedimento “consulta prévia” que constava do Decreto-Lei n.º 197/99.

No que toca à escolha do procedimento de formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços (situação dos autos), dispõe a alínea a) do n.º 1 do artigo 20º do CCP que a escolha do ajuste directo só permite a celebração de contratos de valor inferior a € 75 000.

Ora, neste aspecto, todos os contratos celebrados (cfr. facto provado 3 e artigo 17º do CCP) têm valores aquém desse montante, pelo que se contêm na previsão da norma que permite o ajuste directo.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A tramitação procedimental do ajuste directo está regulada nos artigos 112º a 129º do CCP, sendo aqui de relevar, em particular, o artigo 112º que diz que **“O ajuste directo é o procedimento em que a entidade adjudicante convida directamente uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar aspectos de execução do contrato a celebrar”** e o n.º 1 do artigo 114º do mesmo Código acrescenta que **“A entidade adjudicante pode, sempre que o considere conveniente, convidar a apresentar proposta mais de uma entidade”**.

Resulta claro destas normas, que reside na entidade adjudicante o poder discricionário de convidar uma ou mais entidades, podendo, logo, bastar-se pela escolha de uma única entidade.

Os procedimentos adoptados nos contratos celebrados mostram-se inteiramente compatíveis com o regime acabado de descrever, pois estão abrangidos pelo ajuste directo, não sendo exigíveis quaisquer consultas prévias (procedimento inexistente no Código), bastando-se com o convite a uma única entidade.

Nestas circunstâncias, considera-se que, por força do disposto no n.º 2 do artigo 2º do Código Penal, o facto ilícito imputado nos autos aos Demandados à luz do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, deixou de ser punível face ao regime consagrado no Código de Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, o que envolve a extinção da responsabilidade dos Demandados, nesta parte.

Por último, refira-se que, face à matéria vertida nos factos provados 21 a 23, impõe-se homologar o saldo de encerramento da conta de gerência de 2003 da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira.

IV-DECISÃO



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Pelo exposto, decide-se:

- Homologar, nos termos do artigo 94º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o saldo de encerramento da conta de gerência da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira de 2003, constante de fls. 54 do Relatório de Auditoria n.º 7/2006, aprovado em sessão da 2ª Secção do Tribunal de Contas, de 2 de Março de 2006;
- Julgar totalmente improcedente a acção que o Ministério Público move a Maria da Luz Rosinha e a Francisco do Vale Antunes, absolvendo-os da infracção que lhes vinha imputada;
- Não são devidos emolumentos.

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

Lisboa, 29 de Setembro de 2008

O Juiz Conselheiro
Manuel Mota Botelho